

Entretien avec Sébastien Jallet

« Les effets de la politique de la ville sont à trouver dans les parcours ascendants de leurs habitants »

Sébastien Jallet est commissaire général délégué et directeur de la Ville et de la Cohésion urbaine au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

Entretien réalisé par Régis Guyon et Michel Didier (CGET) en juin 2018.

Régis GUYON. Nous célébrons depuis la fin de l'année 2017 les 40 ans de la politique de la ville. Cet anniversaire est aussi l'occasion de revenir sur ce que cette politique a réalisé, pour les quartiers prioritaires, et pour leurs habitants. Pour commencer, pourriez-vous nous dire en quoi ces territoires sont singuliers et pourquoi ils méritent une attention particulière de la part des acteurs et des décideurs ?

Sébastien JALLET. Cela fait quarante ans que la politique de ville existe comme politique publique, avec la mise en place, en 1977, du programme « Habitat et vie sociale » (HVS), sorte de prémisses de la politique de la ville en tant que telle. Aujourd'hui, elle concerne 1 514 quartiers en métropole et dans les outre-mer. Cela représente 5 millions et demi d'habitants, et 8 % des Français. Ce sont les territoires où les difficultés économiques et sociales sont les plus fortes : un taux de chômage deux fois et demie plus élevé que celui de la moyenne nationale – de 25 % en 2016 –, un taux de pauvreté trois fois supérieur ; un jeune sur

trois en décrochage scolaire, etc. Depuis 2014, pour définir les quartiers qui relèvent de la politique de la ville, on utilise un critère très simple et totalement objectif : le revenu réel des habitants.

Cette carte des nouveaux « quartiers prioritaires de la politique de la ville » (QPV) est une géographie des difficultés économiques, sociales et éducatives. On constate aujourd'hui que la question sociale est largement devenue la question territoriale. Les fractures concernent absolument tous les territoires : les grandes métropoles évidemment, avec les quartiers de grands ensembles, mais également les villes moyennes ou les territoires industriels en crise... La politique de la ville concerne donc tout le pays, y compris les départements ruraux, du Gers à la Haute-Marne. Le tiers des quartiers prioritaires se situent dans des villes moyennes. Mais ces quartiers sont aussi des espaces d'une grande vitalité, avec de véritables potentialités : on y trouve d'abord une proportion de jeunes beaucoup plus importante qu'ailleurs – 26 % des habitants ont moins de 25 ans –, avec l'impérieuse nécessité de les insérer comme citoyens, mais aussi comme personnes actives sur le marché du travail. De ce point de vue également, on peut dire qu'il existe un véritable dynamisme entrepreneurial sur ces territoires. Quand on mesure les créations d'entreprise, on s'aperçoit que dans les QPV, les chiffres sont de 25 % au-dessus

de la moyenne nationale. C'est enfin dans ces quartiers qu'on trouve le plus d'engagement citoyen et associatif, dont on perçoit bien les effets dans les champs culturel et sportif, notamment.

Pour nous, célébrer les 40 ans de la politique de la ville, c'est avant tout l'occasion de nous saisir de l'opportunité de parler des quartiers. Il est très important, pour nous comme pour les acteurs et les habitants de ces quartiers, de dépasser l'image négative que ces territoires peuvent avoir et d'en mesurer la juste réalité. Il se dit qu'on y investit des milliards sans aucun résultat, en laissant entendre qu'on en ferait trop pour eux.

Or, si l'on prend la peine de regarder les faits, on constate au contraire un moindre investissement des politiques publiques dans ces quartiers que dans la plupart des territoires, comme l'avait par ailleurs déjà souligné, en 2012, le rapport de la Cour des comptes¹. On y trouve par exemple moins d'emplois aidés qu'ailleurs, moins d'enfants de moins de 3 ans préscolarisés qu'ailleurs²... Bref, il y a nécessité et urgence à corriger ces écarts.

On dit aussi que la politique de la ville serait sans efficacité, partant du constat que, année après année, la situation ne s'améliore pas. Pour autant, il est très compliqué de mesurer l'impact de la seule politique de la ville et de l'isoler au sein de l'action publique visant ces territoires. Ensuite, il ne faut pas oublier que la crise économique mondiale de 2008 a eu un impact très fort et durable sur les quartiers, avec un taux de chômage qui a augmenté de près de 6 points en cinq ans. Et évidemment, cela a sérieusement remis en cause tous les efforts consentis

jusque-là, et relativisé les effets du programme de rénovation urbaine porté par l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) qui se mettait véritablement en œuvre à cette époque, même si la rénovation urbaine a eu un impact positif indéniable sur la vie des quartiers et de leurs habitants.

Le dynamisme des quartiers que j'évoquais précédemment se retrouve aussi à travers la mobilité de leurs habitants.

“

**l' action publique
participe d' une
possibilité
d' ascension
sociale**

”

On a du mal à mesurer cette dimension avec précision, mais tous les acteurs de terrain, élus locaux et professionnels, le constatent : les ménages qui connaissent une ascension sociale

quittent les quartiers et sont alors remplacés

par des ménages modestes, voire précaires. On peut donc avoir le sentiment que la situation ne s'améliore pas, puisque les habitants comptent ainsi toujours parmi les plus pauvres. Mais, de fait, on ne parle pas des mêmes résidents. Les effets (bénéfiques) de la politique de la ville sont sans doute à trouver dans ces parcours ascendants. Dans son dernier rapport, en septembre 2017, l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV) a pour la première fois pu mesurer cette mobilité en s'appuyant sur les données fiscales des habitants : tout d'abord, on peut dire que la mobilité se situe dans la moyenne nationale, avec 12 % des ménages qui changent de quartier chaque année. Mais surtout – et c'est cela qui est important pour nous –, les ménages qui quittent les quartiers ont des revenus au-dessus de la moyenne ; et ceux qui arrivent sont en dessous de cette moyenne. C'est la démonstration parfaite que les quartiers remplissent une fonction de « sas » permanente, et que l'action publique participe ainsi d'une possibilité d'ascension sociale.

À travers cet anniversaire des 40 ans, lancé par les ministres Jacques Mézard et Julien Denormandie le 6 octobre 2017, à Aubervilliers, il s'agit bien de mettre la lumière sur les apports de la politique de la ville depuis les années 1980, et aussi de montrer ce que l'action publique de droit commun doit à la politique initiée dans ces quartiers. On peut citer, entre autres,

1 La politique de la ville. Une décennie de réformes, rapport public thématique publié le 17 juillet 2012 [disponible en ligne].

2 En Seine-Saint-Denis, moins de 1 % des enfants de moins de 2 ans sont scolarisés, contre 13 % pour la moyenne du pays, et plus de 50 % dans certains départements ruraux.

la participation des habitants à la décision, la contractualisation entre l'État et les collectivités locales pour co-construire l'action publique, la capacité d'agir dans la transversalité... Car améliorer la vie des habitants d'un quartier touche à tous les sujets de la vie quotidienne, l'habitat et l'urbanisme, l'accès à l'emploi, la réussite éducative, la pratique sportive et culturelle, les transports, la sécurité, etc. Depuis quarante ans, la politique de la ville a su mobiliser l'ensemble des services publics et inventer de nouvelles manières de concevoir l'action publique au niveau local. Nous soutenons et accompagnons 25 000 actions locales de grande valeur, dont un grand nombre ont une réelle capacité d'essaimage. En ce sens, on peut parler d'innovation territoriale.

R. G. Vous avez parlé de la jeunesse des habitants des quartiers, et de l'importance donnée à l'éducation dans le cadre de la politique de la ville. On trouve justement – notamment à travers les programmes de réussite éducative (PRE) – la volonté d'une plus grande transversalité et d'une plus grande cohérence dans les interventions des acteurs qui agissent dans et autour de l'école. Selon vous, l'éducation constitue-t-elle un pilier essentiel de la politique de la ville ?

S. J. De façon générale, notamment lorsque l'on regarde les résultats des enquêtes PISA, notre pays se distingue par le fait que les parcours scolaires sont très corrélés aux origines sociales des enfants et de leurs familles. Bien évidemment, cela s'incarne plus particulièrement dans les QPV, où se trouvent les familles les plus pauvres et les résultats scolaires les plus dégradés avec, par exemple, un écart de 10 points dans la réussite au diplôme nationale du brevet (DNB) – et encore, « seulement » de 10 points parce que beaucoup de jeunes ne passent pas le brevet des collèges ! Par rapport à la

moyenne nationale, on a deux fois moins de jeunes en lycée général, et trois fois moins d'apprentis et d'élèves accédant aux classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE)... Si on prend l'exemple de Grigny, dans l'Essonne, dont on parle souvent, le taux de réussite au baccalauréat est seulement de 50 %, contre plus de 80 % pour la moyenne nationale³. Ces écarts ont de quoi inquiéter, car ils sont révélateurs de ce que le président de la République qualifie comme la pire des inégalités, celle des opportunités.

Depuis longtemps, et particulièrement depuis 2015, avec les nouveaux contrats de ville, la réussite scolaire et éducative est absolument centrale dans l'action publique déployée dans les quartiers. Mais

“

la réussite scolaire et éducative est absolument centrale dans l'action publique déployée

”

pour comprendre les difficultés qui persistent, et donc le relatif échec de l'action menée, il faut encore une fois avoir une vision dynamique de la question : ce que je disais sur la question de la mobilité sociale des habitants vaut pour la réussite des enfants. Le fait qu'on n'arrive pas à retenir les ménages en parcours résidentiel

ascendant, pas plus qu'à attirer des ménages plus aisés, met à mal la mixité sociale des quartiers – et, in fine, les résultats des élèves qui y sont scolarisés. L'absence de mixité scolaire est l'expression la plus prononcée de l'absence de mixité sociale, mais elle en constitue aussi la cause. Si on veut transformer les quartiers et y introduire davantage de mixité sociale, cela passera nécessairement par davantage de mixité dans les établissements scolaires et donc, par leur capacité à retenir ou à attirer vers eux les élèves issus des milieux plus favorisés.

Alors, que faire ? D'abord, il faut une mobilisation forte des deux ministères, de l'Éducation nationale et de la Cohésion des territoires. Des conventions d'objectifs ont été signées en 2013, puis en 2017. Elles ont permis de travailler au rapprochement de la

³ Rapport des inspections générales 2017.

géographie des quartiers prioritaires avec celle des écoles et établissements classés en REP+. Aujourd'hui, 99 % des collèges en REP+ et 80 % des collèges en REP sont situés dans un QPV ou à proximité, et 56 % des élèves scolarisés en REP+ résident dans un « quartier prioritaire ». Cette mise en adéquation n'est pas le simple fruit du hasard mais bien celui d'une volonté de mettre en cohérence les critères permettant de désigner les territoires prioritaires avec ceux des réseaux d'éducation prioritaires pour l'action publique, à savoir les revenus des ménages. Cette corrélation facilite la mise en œuvre concertée des mesures – telles que la scolarisation des enfants de moins de 3 ans – et ouvre à davantage de moyens pour corriger les écarts et les inégalités. Aujourd'hui, les réformes initiées par Jean-Michel Blanquer, et en particulier le dédoublement des classes de CP et de CE1 dans les écoles en REP+, représentent un investissement exceptionnel pour favoriser la réussite des enfants des quartiers.

On disposera aussi bientôt d'outils pour fidéliser ou attirer des enseignants expérimentés dans les quartiers, avec une revalorisation de 3 000 € par an des primes attribuées aux enseignants en REP+, avec une montée en charge sur trois ans, qui s'ajouteront aux 2 300 € de primes déjà existantes. L'objectif est d'attirer et surtout de stabiliser les équipes enseignantes dans les écoles.

Mais l'école ne peut pas tout, et elle doit être accompagnée. Il faut que ses alliés objectifs, que sont les collectivités locales, les services de l'État, les acteurs associatifs, les travailleurs sociaux, se mobilisent pour la réussite des enfants et des jeunes. Les contrats de ville permettent cela : un tiers du budget de ces contrats – soit 100 millions d'euros – est dédié aux questions d'éducation à travers 550 programmes de réussite éducative (PRE), que nous soutenons, sur l'ensemble du pays. Ces programmes, animés par

2 000 professionnels pour le bénéfice de 90 000 enfants chaque année, permettent d'agir sur tous les à-côtés de l'école, comme l'accès aux soins ou aux activités sportives par exemple, qui conditionnent d'une manière ou d'une autre la réussite scolaire. Aujourd'hui, nous nous intéressons fortement à l'accès aux stages des élèves de 3^e. C'est une question qui a émergé dans le cadre de la préparation du rapport remis par Jean-Louis Borloo au président de la République, et c'est l'une des mesures du plan d'action gouvernemental. Les stages de 3^e sont vécus comme une injustice par les familles qui n'ont pas nécessairement de capital social ou relationnel pour

“

**l'enjeu
aujourd'hui
est d'agir
sur le droit
commun**

”

trouver facilement un stage pour leurs enfants. Ainsi, pour la prochaine session de janvier à mars 2019, nous allons déployer une offre de 30 000 stages de qualité pour les jeunes des quartiers, pour moitié dans les entreprises et pour moitié dans les services publics. Cela

passera en partie par une plateforme collaborative donnant accès à des propositions de stages et permettant aux familles et aux établissements scolaires de se mettre directement en relation avec les entreprises et les administrations qui les proposent.

R. G. Une des propositions intéressantes du rapport de Jean-Louis Borloo porte sur la création de « cités éducatives ». Qu'est-ce que ces cités apporteront de nouveau aux enfants scolarisés ?

S. J. En novembre 2017, dans son discours prononcé à Tourcoing, le président de la République a demandé à Jean-Louis Borloo d'aider à bâtir la feuille de route pour les quartiers prioritaires, dans le cadre d'une démarche co-construite avec les acteurs et les habitants. Le CGET a travaillé à ses côtés, et sous l'égide des ministres Jacques Mézard et Julien Denormandie, pendant près de six mois, pour préparer cette feuille de route qui a été présentée en conseil des ministres le 18 juillet dernier. L'enjeu aujourd'hui, et le président l'a rappelé le 22 mai

dernier, est d'agir sur le droit commun pour s'assurer que les chances de réussite des habitants des quartiers soient les mêmes qu'ailleurs. Le président de la République a également insisté sur l'enjeu d'émancipation individuelle et collective, qui commence par l'éducation et par l'école. À ce titre, au-delà des contrats de ville engagés, des mesures ont été prises par le ministère de l'Éducation nationale, et nous travaillons par ailleurs à l'élaboration de solutions innovantes autour de l'idée de « cité éducative » mise en avant par Jean-Louis Borloo, qui s'appuie sur l'exemple du projet de Grigny porté par Vincent Léna⁴. L'ambition de la cité de l'éducation est d'y intégrer tous les acteurs, scolaires et éducatifs, de coordonner les différentes actions comme la préscolarisation ou la diminution du nombre d'élèves dans les écoles maternelles pour faciliter l'acquisition du langage et des codes sociaux. Il faudra également susciter et accompagner les initiatives locales. Cela passera notamment par la signature de pactes avec les associations, les entreprises, les collectivités locales, à l'image de celui lancé à Dijon, à l'initiative d'associations d'élus des grandes villes, qui exprime la volonté des intercommunalités d'être les chevilles ouvrières de la politique de la ville. Bien évidemment, la démarche demeure transversale, marque de fabrique de la politique de la ville depuis quarante ans. Les contrats de ville, qui sont actuellement à mi-parcours, seront amenés à reprendre les différents éléments de la nouvelle feuille de route gouvernementale.

4 Cf. Vincent Léna, « Des "cités éducatives" pour arrimer les cités à la République ? », *Diversité*, n° 191, « L'expérience du territoire. Apprendre dans une société durable », 2018, p. 75-80.