

INSTITUT
MONTAIGNE



L'avenir se joue dans les quartiers pauvres

24h dans la vie d'un habitant



RAPPORT JUIN 2022

INSTITUT
MONTAIGNE



Think tank indépendant créé en 2000, l'Institut Montaigne est une plateforme de réflexion, de propositions et d'expérimentations consacrée aux politiques publiques en France et en Europe. À travers ses publications et les événements qu'il organise, il souhaite jouer pleinement son rôle d'acteur du débat démocratique avec une approche transpartisane. Ses travaux sont le fruit d'une méthode d'analyse et de recherche rigoureuse et critique, ouverte sur les comparaisons internationales. Association à but non lucratif, l'Institut Montaigne réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des personnalités issues d'horizons divers. Ses financements sont exclusivement privés, aucune contribution n'excédant 1,5 % d'un budget annuel de 6,5 millions d'euros.

L'avenir se joue dans les quartiers pauvres 24h dans la vie d'un habitant

RAPPORT – JUIN 2022

*Il n'est désir plus naturel
que le désir de connaissance*

TABLE DES MATIÈRES

Préambule	8
I – 31 propositions pour un ANRU des habitants	16
 7h – Pour une révolution de l'accueil de la petite enfance dans les QPV, qui doit bénéficier à chaque famille	19
1. Entre 6 et 18 mois, un accueil hebdomadaire des enfants et parents dans un établissement « multi-accueil » spécialisé dans le soutien à la parentalité	24
2. Entre 18 mois et 3 ans, un accueil en structure collective	25
 8h – Investir massivement pour l'éducation dans les quartiers pauvres	30
1. La maternelle : clé de la réussite des élèves issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville	32
2. Affecter devant les élèves issus des QPV des enseignants expérimentés et efficaces	36
3. Replacer les familles au coeur du projet éducatif	41
4. S'appuyer sur les collectivités pour permettre la réussite de tous les élèves	47
5. Restaurer l'autorité de l'État et des enseignants	50
 10h – Refonder l'orientation en milieu scolaire et renforcer le lien entre les entreprises et les quartiers	52
1. Dès l'enseignement secondaire : favoriser l'égalité des chances et refonder l'orientation en milieu scolaire	54
2. Élargir le champ des secteurs concernés par les clauses sociales des marchés publics	66
3. Pour ouvrir de nouvelles perspectives économiques, renforcer le lien entre les entreprises et les quartiers pauvres	68

	4. Combattre efficacement les discriminations à l'embauche	73
	5. Mobilité et insertion professionnelle	75
	12h – Une pause méridienne ouverte à de nouvelles socialisations	76
	1. Une action amplifiée sur les tarifications sociales des services de restauration pourrait également être envisagée	79
	2. Ouvrir le temps scolaire à de nouvelles socialisations	80
	14h – L'accès à la santé	82
	1. État des lieux du non-recours aux soins en QPV	83
	2. Simplifier les démarches administratives en vue de lutter contre le non-recours aux soins et prestations sociales au bénéfice des plus vulnérables	88
	3. Faciliter l'accès aux soins	89
	4. Re-densifier les territoires à travers les centres et maisons de santé	92
	16h30 – Garantir la qualité du suivi scolaire pour les élèves des QPV	99
	17h – Investir massivement dans les infrastructures sportives et culturelles des QPV	101
	1. L'accès au sport, un puissant levier d'insertion	101
	2. L'accès à la culture	106
	18h – Moderniser et stabiliser le pilotage de l'action associative	111
	19h – Faire la ville avec les habitants, en passant par de nouvelles formes de concertation	115

	20h – Pour des lieux de vie apaisés : l'action des pouvoirs publics à destination des quartiers pauvres doit s'inscrire dans un effort renouvelé visant à accroître la mixité sociale et la tranquillité des habitants	121
	22h – Changer le logiciel sécuritaire pour rétablir l'état de droit et recréer la confiance perdue dans les institutions	125
	1. Agir sur les moyens, en deçà des besoins, et l'organisation, qui s'éloigne du terrain	131
	2. Territorialiser l'action	133
	3. Mieux coordonner les missions des polices nationales et municipales	134
	4. Mieux articuler les travaux de la police et de la justice	135
	5. Prendre des mesures spécifiques pour la sécurité des femmes	137
	6. Expertiser une évolution des législations du cannabis sous l'autorité du Comité Consultatif National d'Éthique ...	139

II – Pour une gouvernance qui fasse confiance

aux acteurs locaux	140
1. Pour une évolution de l'organisation de l'action publique dans les quartiers pauvres	140
2. Pour la mise en oeuvre de moyens financiers et d'ingénierie adéquats	142
Liste des propositions	150
31 propositions pour un ANRU des habitants	150
Chiffrage global des propositions	158
Glossaire	160
Bibliographie	162
Remerciements	165

La campagne présidentielle de 2022, notamment sa première partie, a placé les habitants des quartiers pauvres, notamment les jeunes, au centre du débat : immigration, faillite de l'intégration, islam, délinquance... L'extrême-droite n'avait d'yeux que pour eux quand il s'agissait de déplorer les maux dont souffre la France. On l'a moins entendue quand il s'est agi de proposer un plan d'action pour améliorer la situation dans ces quartiers, pour faire vivre la promesse d'égalité et de fraternité républicaine, pour donner à tous les outils de la nécessaire liberté qui permet à l'individu et au citoyen de s'accomplir. Pourtant, il y a beaucoup à faire !

Dans une circulaire datée du 11 mai 2021 et rendue publique durant l'été, le gouvernement a entendu limiter la construction de nouveaux logements sociaux dans les communes où la part des HLM excède 40 % du parc global. De prime abord, une telle décision pourrait apparaître doublement paradoxale. D'abord parce qu'il convient de se féliciter que certains maires acceptent de loger les plus vulnérables là où d'autres s'y opposent, quitte à s'inscrire dans l'illégalité – et même à s'en vanter ! Ensuite, parce qu'à l'heure où l'accès au logement apparaît de plus en plus malaisé, toute initiative visant à lever les freins à leur construction est salutaire. Pourtant, le gouvernement est dans le vrai : il faut arrêter de concentrer la pauvreté toujours aux mêmes endroits¹. Comment, en effet, apprendre à faire ou refaire société dans des territoires qui en accumulent tous les maux ? Quand certaines communes de région parisienne regroupent près de 70 % de logements sociaux, d'autres se font fort de ne pas atteindre le quota de 25 % pourtant prévu par la loi Solidarité et Renouvellement urbain (SRU).

L'action en faveur des quartiers pauvres – ou Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville (QPV) –, qu'ils soient situés en périphérie de grandes aires urbaines ou de villes moyennes, suppose préalablement de réaffirmer la solidarité nationale. Le premier tome de ce rapport ne disait pas autre chose.

¹ Institut Montaigne. (2020). *Les quartiers pauvres ont un avenir*.

Depuis plus de 30 ans, la pauvreté, les flux migratoires et les difficultés économiques sont concentrés dans quelques territoires. Et l'on semble s'accommoder d'une situation où certains intérêts particuliers l'emportent sur l'intérêt général. Au fil des décennies, et malgré les progrès permis par la politique de la ville, la situation tarde à s'améliorer. La menace d'une « archipélisation » de notre pays est bien réelle. Le communautarisme dénoncé à juste raison se nourrit de cette concentration de l'immigration, de la pauvreté et de la difficulté de trouver des systèmes de solidarité efficaces, après l'effacement progressif de l'Église et du Parti communiste, deux grandes organisations qui ont longtemps œuvré dans les quartiers populaires des grandes villes. Face à ces difficultés, le risque est celui d'une concurrence des légitimités et d'un délitement des institutions. Sur ce point, l'émergence d'acteurs prétendument associatifs doit alerter.

La péréquation des richesses, mais aussi des difficultés, demeure encore trop souvent une idée qui peine à trouver une transcription concrète. Que l'on ne s'y trompe pas : la question des moyens humains et financiers est essentielle. Les plus vulnérables doivent bénéficier au premier chef de l'intervention publique. Investir dans les quartiers pauvres n'est pas un jeu à somme nulle. C'est au contraire le seul moyen de restaurer l'équité territoriale et de faire vivre la promesse républicaine. C'est aussi un élément pour la réassurance collective de la société française qui ne doit pas entretenir des poches d'insécurité en son sein.

Regarder ce sujet en face implique de s'abstraire des préjugés et des idées préconçues. À cet égard, le tome 1 de ce rapport a permis de battre en brèche quantité d'idées reçues sur ceux qui vivent dans ces quartiers. Là où l'on imagine parfois que leurs habitants sont davantage bénéficiaires que contributeurs de la solidarité nationale, l'examen méthodique de la situation nous invite à une conclusion bien différente. Le taux de non-recours aux prestations sociales universelles est ainsi particulièrement fort chez les plus pauvres. Selon une étude menée par le Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, le taux de non-recours au RSA socle est de 43 %. En matière de santé, ce même taux atteint 30 % pour la couverture maladie universelle

complémentaire (CMU-C, devenue complémentaire santé solidaire)². En montants absolus, les revenus des habitants des quartiers pauvres issus des transferts sont en dessous de la moyenne nationale (6 100 € contre 6 800 € brut). De même, le département de la Seine-Saint-Denis est le huitième contributeur au financement de la protection sociale alors qu'il est le département le plus pauvre de France. Tout aussi notable est l'apport de ces territoires au dynamisme économique national. La Seine-Saint-Denis est, par exemple, le territoire qui a créé le plus de richesse pour ses salariés, comme en témoigne l'augmentation de la masse salariale globale de près de 30 % en dix ans.

Dès lors, stigmatiser l'assistanat et l'oisiveté des habitants de ces quartiers est non seulement une erreur factuelle mais également une faute républicaine. Il est plus que temps de reconnaître les habitants de nos quartiers populaires comme des citoyens à part entière. Il est plus que temps de leur témoigner le respect et la considération qui leur sont dus. Tous les enfants des quartiers populaires sont des enfants de la République.

C'est pourquoi, loin des discours incantatoires sur les quartiers pauvres, le présent rapport a donné la parole à leurs habitants. Pour ce faire, nous sommes allés à la rencontre de celles et ceux qui vivent, travaillent et élèvent leurs enfants dans ces quartiers. Loin de grands plans complexes et autres schémas technocratiques, leurs attentes sont celles de tout citoyen de notre pays. **Formons le vœu que ce rapport contribue à ce qu'ils soient enfin traités comme tels.**

Hakim El Karoui et Olivier Klein

Avant d'imaginer de nouveaux outils, il importe de comprendre les besoins. Tel n'est pas l'objet principal de ce rapport cependant. Trop d'initiatives ont achoppé en se focalisant sur les procédures plutôt que sur les personnes. Pour ce faire, ce travail entend s'intéresser au quotidien des habitants et non aux questions institutionnelles. Si celles-ci sont parfois évoquées à la faveur des développements à suivre, elles ne sauraient pour autant constituer la clé d'entrée principale. **Ce rapport entend ainsi poser quelques questions à la formulation simple mais aux réponses complexes, tout au long d'une journée-type dans la vie d'un habitant de ces quartiers pauvres :**

- quels sont les faits marquants de sa journée ?
- quelles sont ses difficultés ?
- quelles sont ses aspirations ?
- comment la République peut-elle remplir sa promesse à son égard ?

Pour parvenir à quelques solutions pratiques et aisément applicables, nous avons échangé avec des habitants des trois types de quartiers politiques de la ville – post-industriels, excentrés et métropolitains – afin de nourrir ce rapport en intégrant les voix des habitants des quartiers populaires et d'illustrer le propos par des témoignages directs de la réalité vécue par certains habitants.

Rappel de la typologie de quartiers élaborée dans le tome 1 du rapport :

- **les quartiers post-industriels** correspondent en majorité aux zones anciennement industrielles et situées dans le quart nord/nord-est de la France. Près d'un million d'habitants y vivent ;
- **les quartiers « excentrés »**, situés en grande partie dans ou près des petites villes et villes moyennes. Moins pauvre et moins jeune, leur population compte 1,7 million d'habitants ;
- **les quartiers « maquiladoras » ou « métropolitains »**, situés en périphérie des grandes métropoles et en particulier en Île-de-France. Ils comptent 3,4 millions d'habitants. Ces quartiers se distinguent, entre autres, des deux premières catégories par des phénomènes plus marqués d'échec scolaire, de délinquance et de trafic de drogue, tout en profitant du dynamisme économique des grandes villes.

² Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge. (2018). *L'accueil des enfants de moins de trois ans.*

La pauvreté comme critère de définition d'un QPV

Les quartiers relevant de la politique de la ville sont définis en métropole sur la base du niveau de revenus des habitants.

Le critère retenu pour identifier ces territoires est la part des habitants dont le revenu est **inférieur au seuil de 11 250 € par an**. Le taux de pauvreté – soit la part de la population ayant un revenu inférieur à 60 % du niveau de vie médian – **y est trois fois plus élevé que dans le reste de la France métropolitaine** (43,8 % contre 14,5 % en 2018) et le taux de chômage est quant à lui **2,5 fois supérieur** (22,5 % contre 8,4 % en 2019). Le taux de chômage des moins de 30 ans est également plus élevé (14,3 % contre 7,7 % en 2019), tandis que le sous-emploi y est deux fois plus fréquent (avec 10,8 % des personnes en emploi résidant dans les QPV qui sont à temps partiel et qui voudraient travailler davantage en 2019, contre 5 % dans les unités urbaines englobantes).

12



« Mon quartier s'appelle le Chénay Gagny. On a deux gares, la gare de Gagny en centre-ville et la gare du Chénay Gagny. Du coup on sent la différence, car en centre-ville on a tout, restaurants, banques, coiffeurs etc. Alors que côté Chénay Gagny c'est

un peu plus isolé. Pour vous donner un exemple, il n'y a qu'une banque dans mon quartier, alors qu'au centre-ville il y en a au moins 5 ou 6. En plus, le distributeur ne fonctionne quasiment jamais ».
Jeune mère de famille monoparentale en quartier métropolitain.

Les QPV font face à un niveau inférieur d'équipements publics, d'infrastructures et de moyens humains dans toute une série de domaines cruciaux pour la vie des habitants.

Petite enfance et éducation :

- 40 % des QPV ne disposent pas d'une crèche, 1/3 des QPV n'ont pas de crèche à moins de 500 mètres et les places disponibles ne couvrent que 22 % des besoins³, alors même que le taux de familles monoparentales s'élève à 24,1 % en QPV contre 15,7 % au niveau national⁴. L'offre de crèche par enfants de moins de 3 ans est 6 fois inférieure à la moyenne nationale.
- 68 % des enfants des familles les 20 % les plus riches ont accès à un mode de garde (collectif ou individuel) contre seulement 9 % pour les plus pauvres (rapport de 1 à 7)⁵.
- C'est dans les quartiers avec le plus de difficultés scolaires (1 jeune sur 6 décrocheur⁶) que les enseignants sont les plus jeunes et moins expérimentés : 34,4 % des enseignants ont moins de 35 ans alors qu'ils ne représentent que 23,3 % des enseignants au niveau national⁷.
- Les élèves scolarisés dans l'académie de Créteil perdent en moyenne une année de scolarité obligatoire du fait d'absences de professeurs non remplacés.

.../...

13

3 Borloo, J.-L. (2018). *Vivre ensemble, vivre en grand la République : Pour une réconciliation nationale*, p. 26.

4 Conseil national des villes. (8 octobre 2019). *Mères isolées en QPV, monoparentalité et employeurs publics et privés : Le défi de la conciliation des temps* [Avis au Premier ministre].

5 Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté. (2021).

6 Borloo, J.-L. (2018).

7 Observatoire national de la politique de la ville. (2021). *Fiches : Chiffres clés Éducation*.

Insertion professionnelle :

Alors que le taux de chômage est près de 3 fois plus élevé en QPV que dans le reste du pays :

- Les $\frac{2}{3}$ des QPV n'ont pas de bureau Pôle emploi implanté à moins de 500 mètres et les $\frac{4}{5}$ des QPV n'ont pas de missions locales implantées à moins de 500 mètres⁸.

Santé :

- Les QPV comptent 248,8 professionnels de santé libéraux pour 100 000 habitants, contre 395,7 pour 100 000 en France métropolitaine, ce qui correspond à environ 37 % de moins⁹.
- La différence est encore plus marquée pour les médecins spécialistes, puisque les QPV comptent 30,8 médecins spécialistes pour 100 000 habitants, contre 67,1 pour 100 000 habitants au niveau de la France métropolitaine¹⁰. Il y a donc plus de deux fois moins de spécialistes par habitant en QPV, le taux de spécialistes par habitant étant inférieur de près de 54 % à la moyenne nationale.
- Les QPV comptent 2,3 fois moins de pédiatres que la moyenne nationale, avec une population d'enfants en bas âge plus importante ($\frac{1}{3}$ d'enfants de plus que la moyenne nationale¹¹). Il y a 10,6 pédiatres pour 100 000 habitants en QPV, contre 24 pédiatres pour 100 000 habitants en métropole, soit un nombre de pédiatres par habitant inférieur de près de 56 % à la moyenne nationale.

.../...

8 Borloo, J-L. (2018).
9 Institut Montaigne (2020).
10 *Ibid.*
11 *Ibid.*

Culture, sports et loisirs :

- Il y a 36 % de bibliothèques en moins par habitant dans les QPV que dans le reste du territoire¹².
- On y retrouve trois fois moins d'équipements sportifs que dans le reste du territoire¹³.

Transports et communications :

- On y compte deux fois plus de ménages sans voitures, avec un niveau de transports publics inférieur.
- 40 % des habitants n'ont pas le permis de conduire.
- 160 QPV ne disposent d'aucune desserte en transports, soit environ 10 % des QPV.
- 20 % des QPV sont situés à plus de 500 mètres d'un bureau de poste¹⁴.

12 Chetrit, J. (5 juillet 2019). Bibliothèques dans les quartiers prioritaires : Même combat ? *La Gazette des communes*. Voir aussi : Observatoire national de la politique de la ville. (2018). *Mobilité résidentielle des habitants des quartiers prioritaires : Rapport 2017*.
13 Borloo, J-L. (2018).
14 *Ibid.*

31 PROPOSITIONS POUR UN ANRU DES HABITANTS

Nous formulons 31 propositions, qui constituent notre vision d'un ANRU des habitants, parmi lesquelles nous avons souhaité mettre en avant certaines propositions clés qu'il nous semble indispensable et urgent de mettre en œuvre.



« Je dirais qu'il ne faut pas que les habitants aient l'impression d'être abandonnés, ce qui peut arriver parfois. Sans prétention aucune, j'estime ne pas avoir besoin d'aide pour faire certaines choses, mais ce n'est pas le cas de tout le monde, c'est pas une histoire d'intelligence, mais il y a aussi la barrière de la langue, il manque des structures ou bien les gens n'en ont pas connaissance. »

Jeune mère de famille monoparentale en quartier métropolitain.



**« Qu'est-ce qui pourrait améliorer votre vie au quotidien dans le quartier ?
- Que les pouvoirs publics s'intéressent plus à lui. Pour écouter ce que les gens ont à dire. »**

Jeune mère de famille monoparentale en quartier métropolitain.

Ainsi que le rappelait le tome 1 du rapport de l'Institut Montaigne, les quarante dernières années ont été marquées, en matière de politique de la ville, par l'accent mis sur la rénovation urbaine. S'il était indispensable de traiter la question du bâti, des équipements publics et du cadre vie, il importe désormais d'aller plus loin en investissant au profit de ceux qui y habitent. C'est essentiel si l'on veut que la République vive dans ces quartiers. C'est justice aussi.

Dans le cas des quartiers métropolitains, le capital humain jeune et dynamique, la proximité des métropoles et le foncier moins cher facilitent l'essor des activités de transport et de logistique. Plus largement, ces quartiers sont adaptés aux « services à la métropole » : hôtellerie-restauration, services à la personne, etc. Par ailleurs, les habitants de ces quartiers franciliens – et notamment les habitants de Seine-Saint-Denis – devraient bénéficier des Jeux Olympiques de Paris 2024 et du Grand Paris Express. Ainsi, les efforts doivent, parallèlement à l'accent mis sur le bâti, porter également sur la mobilité sociale, la cohésion sociale et la situation économique des habitants des quartiers. Il ne s'agit pas pour autant d'opposer la rénovation urbaine aux autres mesures susceptibles d'être mises en place dans d'autres champs des politiques publiques, au contraire. À cet égard, nul ne saurait remettre en cause les apports essentiels de l'ANRU (Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine) en faveur de l'amélioration de la qualité de vie des habitants des quartiers souvent laissés à l'abandon.

Parce qu'il convient d'intensifier encore les efforts de la puissance publique, « l'ANRU des habitants » se fixe pour objectif de satisfaire globalement la demande sociale, dont la rénovation urbaine constitue l'un des axes déterminants. Avec l'ANRU des habitants, notre idée est donc de proposer **une nouvelle méthode pour les quartiers, inspirée des succès de l'ANRU.** Concrètement, il s'agit de mettre en place une nouvelle contractualisation pluriannuelle répondant aux besoins des acteurs de terrain : des objectifs au long cours, des moyens budgétaires, une visibilité financière de long terme, un pilotage des actions, une évaluation de l'impact, une coordination « tour de table » avec les élus locaux et les acteurs associatifs et un investissement spécifique dans les quartiers les plus en difficulté. Il s'agit de

penser un travail rapproché entre l'État, les collectivités locales et les associations locales comme Jean-Louis Borloo, à qui nous rendons ici hommage, a su le faire avec l'ANRU, inventant une ingénierie fine pour faire travailler ensemble l'État, les élus et les promoteurs.

Autrement dit, l'essentiel n'est pas tant de faire disparaître les quartiers pauvres – l'éradication de la pauvreté est un beau slogan qui se heurte au mur de la réalité – que d'accepter leur existence en les traitant comme des « sas » afin de permettre à leurs habitants de les quitter dans une meilleure situation qu'à leur arrivée, ou comme des **tremplins**, en permettant aux habitants d'y rester et d'y évoluer dans de bonnes conditions. **Après des décennies d'action publique largement consacrées à la rénovation des bâtiments et d'importants efforts pour le cadre de vie, il paraît indispensable d'ouvrir un nouveau chapitre, porté par l'ambition d'un progrès de la vie de leurs habitants, approchée dans sa globalité.**

18

Une telle ambition pour les habitants des quartiers pauvres implique de revoir les outils dont disposent les pouvoirs publics. S'il n'est pas question de recréer de la complexité administrative ni de remettre en cause les attributions des acteurs compétents à l'image de l'ANRU, des collectivités territoriales ou encore de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et de l'ensemble des opérateurs de l'État, les voies et moyens doivent être adaptés. **Des mécanismes de contractualisation associant toutes les parties prenantes et permettant de disposer d'une véritable visibilité financière à long terme doivent être imaginés** afin de saisir, dans sa globalité, la situation réelle des quartiers pauvres et de leurs habitants.



7h – Pour une révolution de l'accueil de la petite enfance dans les QPV, qui doit bénéficier à chaque famille



« J'ai une voisine avec qui je m'arrange pour garder mon fils, c'est le point positif qu'on trouve dans les quartiers populaires. Si je finis plus tard, si j'ai un souci, au moins je sais que quelqu'un peut récupérer mon fils si je ne rentre pas à temps. »

Jeune mère de famille monoparentale en quartier métropolitain.

Ici commence le parcours d'une journée ordinaire, comme il en existe des millions, dans toute la France. Pour les familles et enfants des quartiers pauvres, le début de journée, consacré particulièrement à la prise en charge des plus jeunes et à la réponse aux besoins de la petite enfance, concentre deux grandes difficultés.

19

D'abord, un déficit structurel d'accès aux modes de gardes des jeunes enfants, doublé d'une absence de « parcours de développement » structuré, associant les parents et permettant une réelle correction des inégalités de destin.

Cette situation lacunaire a trois explications :

- **D'abord, et de manière générale, la France construit bien trop peu de places en crèches, et ce depuis au moins trois quinquennats.** En 2018, après une décennie ayant abouti à l'ouverture de 120 000 nouvelles places, le Haut Conseil à la Famille avait chiffré à 230 000 le nombre de créations nécessaires à l'horizon 2023, en croisant les projections démographiques, politiques et économiques¹⁵. Porté « seulement » à 30 000 en 2017 dans

¹⁵ Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge. (2018).

le cadre de la Convention d'objectif et de gestion (COG) qui lie l'État et la Caisse Nationale d'Allocations Familiales, l'objectif de ce quinquennat, qui sera ensuite perturbé par la pandémie de COVID-19, n'a pas été atteint, puisque 8 927 places de crèches ont été créées depuis 2018, dont 570 en QPV¹⁶. Malgré une accélération début 2021 avec le déploiement du plan *Rebond Petite enfance*¹⁷, qui a d'ores et déjà permis d'engager 4 000 places supplémentaires, suivi par le lancement de 21 projets de lieux d'accueil dans 15 territoires « fragiles¹⁸ », les sous-capacités demeurent criantes.

Cette situation est un problème pour l'ensemble de la société, avec des familles qui, partout en France, sont confrontées aux listes d'attentes ouvertes par les communes, voire à l'impossibilité d'accéder un jour à un mode de garde collectif. Mais elle nuit plus encore aux enfants pauvres, majoritairement issus des QPV et des zones rurales : davantage exposés à la précarité, ils ont encore plus besoin des stimulations multiples proposées par l'environnement de l'accueil collectif, dont la capacité à augmenter les chances de savoir lire à la fin de l'école primaire a été prouvée de longue date.

• **Il se trouve ensuite que ces sous-capacités touchent les territoires de manière très hétérogène à l'échelle nationale, avec de fortes disparités entre régions d'une part, entre catégories socio-professionnelles d'autre part.** Ainsi, 68 % des enfants des familles les 20 % les plus riches ont accès à un mode de garde (collectif ou individuel) contre seulement 9 % pour les plus pauvres (rapport de 1 à 7)¹⁹. En juin 2018, le rapport Borloo estimait en outre qu'un tiers des QPV ne disposaient ni d'une crèche ni d'une halte-garderie à moins de 500 mètres²⁰.

• Enfin, plusieurs études montrent que dans les QPV, qui concentrent un volume de pauvreté largement supérieur au reste du territoire métropolitain, **la part d'enfants accédant à un mode de garde demeure particulièrement basse.** En 2014, la Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (DREES) estimait qu'à peine 5 % des enfants pauvres allaient en crèche. Cette donnée est certes un peu ancienne, mais elle a été corroborée en 2020 par le rapport du Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion Sociale (Cerc), qui rappelait que seuls 3 % des enfants issus des familles bénéficiaires d'un minimum social sont gardés en crèche²¹.

À ce déficit structurel de capacités s'ajoute une autre carence : celle de solutions de gardes adaptées à la situation des familles en QPV. Dans ces quartiers, la part plus importante de chômage et de familles monoparentales²² nécessiterait l'accès à des modes adaptés, permettant aux parents de faire garder leurs enfants en dehors de la structure familiale et de libérer du temps pour leur vie professionnelle. Cela concerne de manière générale les parents qui exercent des métiers à horaires atypiques (avant 6h du matin et après 21h). **Et cela concerne plus particulièrement les mères célibataires, qui sont nombreuses à être confrontées à cette difficulté quotidienne d'articulation entre des vies professionnelles et personnelles dont les horaires et temps forts sont juxtaposés et, de fait, inconciliables.** Dans le premier tome de notre rapport, nous avons ainsi relevé que dans les quartiers prioritaires « un ménage sur cinq est composé d'une famille monoparentale, contre un sur dix en moyenne en France » et que « dans 80 % des cas, le parent est une femme ». Le taux de pauvreté des familles monoparentales s'élève à 54,6 % en QPV contre 30 % pour les familles monoparentales hors QPV. En outre, il convient de préciser que lorsque les femmes sont en emploi, elles sont plus souvent des travailleurs pauvres (temps partiel, emploi peu qualifié...). Enfin, les femmes cheffes de famille

16 Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, & Caisse nationale des allocations familiales. (2021). *L'égalité des chances dès les premiers pas : Un soutien sans précédent à l'accueil du jeune enfant en 2021*.

17 *Ibid.*

18 Secrétariat d'État à l'Enfance et aux Familles, & Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté. (2021). *Développer l'accueil des jeunes enfants issus de familles défavorisées : 21 projets lauréats sélectionnés dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt « Accueil pour tous »*.

19 Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté. (2021).

20 Borloo, J.-L. (2018). *Vivre ensemble, vivre en grand la République : Pour une réconciliation nationale*.

21 Ministère des Solidarités et de la Santé. (10 février 2022). Les crèches à vocation d'insertion professionnelle (AVIP). solidarites-sante.gouv.fr. In : <https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/familles-enfance/protection-de-l-enfance-10740/lieux-d-accueil-et-d-ecoute-des-enfants-et-des-adolescents/article/les-creches-a-vocation-d-insertion-professionnelle-avip>

22 D'après l'ONPV, la part de familles monoparentales était, en 2019, de 24,1 % en QPV contre 15,7 % hors QPV.

doivent faire face aux enjeux de précarité, d'isolement social et de protection des enfants. L'accès à des modes de garde dont les horaires sont adaptés à leur vie professionnelle est une nécessité afin d'améliorer leurs conditions de vie au sein du quartier.



« C'est un peu le quartier famille monoparentale, il n'y a que des femmes célibataires. C'est aussi le quartier le plus pauvre de la commune, il est un peu laissé pour compte. Ici je n'ai pas l'impression de vivre. Je cours tout le temps, c'est épuisant. »

Jeune mère de famille monoparentale en quartier métropolitain.

Voilà comment, au quotidien, et malgré une ambition politique marquée depuis 2017 (notamment au regard du discours sur « Les 1 000 premiers jours de l'enfant »²³), la grande majorité des jeunes enfants des QPV grandissent à l'écart d'une offre d'accueil intégrant une indispensable dimension collective. Un paradoxe inacceptable lorsque l'on sait combien cet accès permettrait à la fois de :

- garantir l'acquisition des premiers savoirs fondamentaux, notamment la pratique de la langue française, mais aussi les bases comportementales dans le cadre de la vie collective ;
- garantir une continuité entre parents et enfants, avec un vrai soutien à la parentalité de nature à favoriser la meilleure intégration possible au futur système scolaire ;
- permettre aux parents et notamment aux jeunes mères de s'organiser professionnellement et personnellement plus librement.

Face à ces constats, des projets sont initiés par des territoires qui ont pris le sujet à bras le corps (Roanne, Auteuil, Valence, Nancy, Moulins...).

23 Faire des 1 000 premiers jours de l'enfant une priorité de l'action publique. (19 septembre 2019) In : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/09/19/faire-des-1000-premiers-jours-de-lenfant-une-priorite-de-laction-publique>

Un coup d'accélérateur a également été donné dans le cadre du plan pauvreté 2015-2017, dont les objectifs ont été réaffirmés en 2018. Enfin, le lancement récent d'un comité de filière destiné à remédier à la pénurie de main d'œuvre qui affecte le secteur de la petite enfance pourrait apporter des solutions opérationnelles à moyen terme²⁴.

Mais il faut aller plus loin. L'enjeu est aujourd'hui d'accélérer et de généraliser, pour embarquer chaque famille.

PROPOSITION N° 1

PROPOSITION CLÉ

Entre l'âge de 6 mois et 3 ans, systématiser l'intégration des familles à un « parcours petite enfance », amenant l'enfant et ses parents dans des lieux d'accueil collectifs et dédiés à la parentalité et ouvrir 300 nouveaux EAJE (Etablissements d'accueil du Jeune Enfant) pour équiper les QPV non dotés et permettre la mise en place de ce parcours à l'échelle de l'ensemble des quartiers populaires.

L'idée de ce parcours petite enfance a fait l'objet de réflexions récentes, notamment au sein de l'Association des Maires de France. Il s'agit de changer la logique des premières années de la vie en QPV, où nombre d'enfants font leurs premiers pas dans un environnement caractérisé par des gardes intrafamiliales et, plus occasionnellement, chez des assistantes maternelles. Il faut basculer vers des modes de garde intégrant progressivement le passage dans des lieux collectifs et apportant simultanément un véritable soutien à la parentalité. Ce parcours pourrait également prévoir un cadre d'apprentissage de la langue française pour ceux qui en ont besoin.

24 Lelièvre, C. (2 février 2022). *Contrat de filière Petite Enfance : Signature officielle d'Adrien Taquet et Elisabeth Laithier*. Les pros de la petite enfance. In : <https://lesprosdela petiteenfance.fr/formation-droits/les-politiques-petite-enfance/contrat-de-filiere-petite-enfance-signature-officielle-dadrien-taquet-et-elisabeth-laithier>

Concrètement, ce parcours se déroulerait en deux étapes.

1. Entre 6 et 18 mois, un accueil hebdomadaire des enfants et parents dans un établissement « multi-accueil » spécialisé dans le soutien à la parentalité

Conçus pour combiner accueil collectif et accueil familial, avec des horaires et emplois du temps souples, les établissements multi-accueil sont particulièrement utiles quand l'enfant est très jeune, puisqu'ils favorisent son éveil et la découverte de la vie en groupe, tout en maintenant le lien avec les parents. Trois d'entre eux présentent un intérêt pour répondre aux besoins des habitants des QPV :

- **Les LAEP (Lieux d'Accueil Enfants Parents)**, qui permettent de favoriser l'éveil et la socialisation de l'enfant et d'apporter un appui aux parents dans l'exercice de leur rôle, par un échange avec d'autres parents ou avec des professionnels.
- **Les « Maisons de la Petite Enfance »**, qui regroupent les acteurs de la socialisation et les acteurs de la Protection maternelle et infantile (PMI). Ces lieux concentrent les activités de crèche, halte-garderie, avec horaires élargis, activités ludiques pour toute la famille et soutien à la parentalité.
- **Les Crèches À Vocation d'Insertion Professionnelle (AVIP, pour les parents et notamment les mamans)**, qui permettent de réserver une place aux enfants de parents sans emploi et simultanément d'accompagner les parents vers l'emploi ou la formation professionnelle. Leur nombre devait être porté de 42 à 300 pendant ce quinquennat, selon les objectifs fixés par le gouvernement en 2017. Fin 2020, on en comptabilisait 144, selon le rapport d'étape publié en octobre 2021 par le Ministère des Solidarités et de la Santé²⁵.

Toutefois, si un certain nombre de territoires se sont équipés de ce type de structures, le maillage est incomplet, si bien que le mode de garde intrafamilial demeure majoritaire. **L'objectif serait donc de faire en sorte que chaque**

²⁵ Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (2021).

QPV soit a minima doté de l'un d'entre eux, permettant la prise en charge de chaque enfant.

Le besoin est estimé à 300 lieux supplémentaires parmi les trois types de structures cités plus haut à l'échelle des 1 300 QPV du territoire métropolitain. Il peut être comblé en accélérant le déploiement des nouveaux centres sociaux dédiés au soutien à la parentalité, engagé en 2018 et qui a permis la création, aujourd'hui, de 26 nouveaux lieux. Un soutien aux projets privés, dans le sillage de la nette dynamique des micro crèches depuis dix ans en France, permettrait également de contribuer à la réalisation de l'objectif. Sur le plan des ressources financières, **la mesure est évaluée à 100 M€ en investissement, à répartir entre l'État, les collectivités et porteurs de projets.**

Pour doter ces investissements des ressources nécessaires en termes de fonctionnement, le coût global estimé – à partager entre l'État et les collectivités locales – serait de l'ordre de 90 M€ annuels, sur la base de 10 ETP par lieu et d'un salaire médian de 2 500 € bruts mensuel dans la profession.

Pour être pertinent et assurer une adaptation réussie de l'enfant en accueil collectif, nous estimons que ce parcours doit être progressif. Le nombre d'heures doit être effectué par semaine et le calendrier de montée en charge doit être laissé à l'appréciation des professionnels de la petite enfance (Mairies, CCAS, CAF...), dans le cadre d'un échange personnalisé avec les familles.

2. Entre 18 mois et 3 ans, un accueil en structure collective

Dans la continuité de cette première étape d'accueil, qui a permis d'intégrer davantage les enfants à la vie collective tout en soutenant les parents, cette seconde étape vise à systématiser l'intégration à une structure collective, de type crèche municipale, associative ou privée.

À partir de l'âge de deux ans et en fonction des profils, il est également possible de prévoir une inscription en classe passerelle, dans l'optique d'une

préparation spécifique à l'entrée en maternelle. En effet, ces classes sont intégrées dans une école maternelle et accueillent des élèves de 2 à 3 ans. Elles sont dirigées conjointement par un enseignant et un professionnel de la petite enfance et s'articulent avec les autres structures d'accueil du jeune enfant. L'idée est de pouvoir faire une transition en douceur lors de l'entrée en maternelle, particulièrement pour les enfants issus de familles et de milieux difficiles. Ces classes sont ouvertes aux parents et les encouragent à s'impliquer dans le développement de leur enfant à l'école.

Ce parcours en deux temps et les initiatives associées s'inscrivent dans la continuité de certaines actions proposées par les Cités éducatives (cf. encadré n° 1), dont les premiers éléments d'évaluation montrent une réelle efficacité pour mieux accompagner les jeunes des QPV²⁶.

Encadré n°1 : les Cités éducatives

Le dispositif des Cités éducatives fait suite à une expérimentation menée à Grigny en 2017, généralisée à l'été 2018 avec des moyens dédiés dans le cadre de la co-construction de la feuille de route gouvernementale pour la politique de la ville et à la suite du rapport Borloo.

Il a pour but de fédérer l'ensemble des acteurs éducatifs – scolaires et parascolaires – pour œuvrer à un projet collectif de renforcement de la prise en charge éducative des jeunes jusqu'à 25 ans dans les territoires de la politique de la ville. Il s'agit avant tout de coordonner et d'encourager les projets les plus aboutis à travers une labellisation d'excellence distinguant les initiatives des collectivités locales, des
.../...

acteurs associatifs et des habitants de 80 territoires cibles où se concentrent les difficultés. Ce label d'excellence s'accompagne de moyens supplémentaires dédiés, qui doivent permettre de former une « alliance éducative » au service de trois grands objectifs : conforter le rôle de l'école, promouvoir la continuité éducative, et ouvrir le champ des possibles.

Depuis son lancement, ce sont ainsi 230 M€ qui ont été consacrés au dispositif par le ministère en charge de la Ville pour accompagner plus de 500 000 jeunes à travers les régions et en outre-mer. Les premiers résultats ont été salués par le Comité national d'orientation et d'évaluation des Cités éducatives et par l'Agence nationale de cohésion des territoires à la suite de l'enquête réalisée par cette dernière au début de l'année 2020.

Certaines actions rattachées au dispositif vont directement dans le sens des mesures que nous proposons ici, puisqu'une partie des moyens consacrés aux cités éducatives ont permis de financer la création de nouvelles places de crèches, le développement de maisons des parents, ou encore d'ateliers socio-linguistiques. Il s'agit du type même d'initiatives éligibles à un financement dans le cadre du dispositif Cités éducatives, dont l'esprit consiste néanmoins à laisser les acteurs du territoire libres dans le choix des projets financés en priorité – plutôt qu'à systématiser les actions citées.

Pour conclure sur cette mesure, il nous apparaît indispensable de l'assortir d'une « phase bilan » positionnée au terme de ce parcours, donc à l'été précédant l'entrée en petite section de maternelle. Il s'agirait, avec le concours des communes, chefs de file pour l'accueil de la petite enfance, de la Caisse d'Allocation Familiale et des Conseils Départementaux, dont les services de PMI assurent le contrôle de ces établissements, d'évaluer le niveau d'acquisition de la langue et le développement des aptitudes sociales des jeunes enfants.

²⁶ Lesay, J. D. (16 juillet 2021). *Cités éducatives : Un premier bilan encourageant*. Banque des Territoires. In: <https://www.banquedesterritoires.fr/cites-educatives-un-premier-bilan-encourageant>

PROPOSITION N° 2

Renforcer la dotation budgétaire aux communes pour la création de 15 000 places en crèche sur le prochain quinquennat.

Pour répondre aux besoins de places en crèche évoqués plus haut, nous proposons enfin une mesure de soutien budgétaire pour la création de nouveaux berceaux. Il conviendrait d'apporter une aide au fonctionnement pour les communes les plus pauvres qui, si elles bénéficient de subventions pour la création de nouvelles places, sont régulièrement dans l'incapacité d'assumer le coût d'encadrement des enfants, estimé entre 8 à 10 000 € par an. En créant 15 000 places par an sur le prochain quinquennat (2022-2027), les capacités d'accueil seraient doublées dans les QPV, ce qui représenterait un progrès substantiel pour les habitants. Sur la base d'une prise en charge de l'investissement à 50 % par l'État, l'enveloppe serait de 50 M € par an.

Pour doter ces investissements des ressources nécessaires en termes de fonctionnement, le coût global estimé serait de l'ordre de 75 M€ annuels, sur la base d'un taux d'encadrement médian de 7 enfants pour 1 **puéricultrice** et d'un salaire médian de 2 500 € bruts mensuel dans la profession. Nous envisageons une répartition de ce coût entre l'État et les collectivités, ce qui reviendrait à un coût de 37,5 M € annuels pour l'État.

Au total, la dotation globale (en investissement et en fonctionnement) serait donc de 87,5 M € annuels.

PROPOSITION N° 3

Accompagner le « parcours petite enfance » d'une stratégie d'accueil dans les structures petite enfance des personnes souhaitant exercer le métier d'assistante maternelle ou de puéricultrice, afin de soutenir et faciliter la création d'emplois dans ce secteur.

Cet enrichissement de l'offre de garde d'enfants dans les QPV représente également un levier potentiel de créations d'emplois, alors que le secteur des métiers de la petite enfance est en tension.

Publiée en 2020 avec le soutien du Ministère en charge du travail, de l'emploi et de l'insertion, une étude menée par le cabinet IPERIA relève ainsi que « pour les assistants maternels, les besoins en remplacements des départs à la retraite, déjà palpables aujourd'hui, seront non négligeables au cours de la prochaine décennie (...). En tout, 14 500 ETP (équivalent temps plein) supplémentaires seront nécessaires pour accueillir les enfants de moins de 3 ans²⁷ ». Une étude antérieure allait même plus loin, anticipant jusqu'à 30 000 postes à pourvoir entre 2018 et 2025, en incluant l'ensemble des métiers de la puériculture²⁸.

Cette situation ouverte du marché de l'emploi nous amène à proposer, en complément de ce « parcours petite enfance », un renforcement des capacités d'accueil dans les structures petite enfance des personnes souhaitant exercer le métier d'assistante maternelle ou de puéricultrice, avec deux modalités :

- **un rehaussement des aides existantes pour le recrutement d'un alternant accueilli en crèche, halte garderie ou structure associative.**

²⁷ Iperia, Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion, ASSMAT, & SPE. (2021). *Étude prospective des branches professionnelles des assistants maternels et salariés du particulier employeur : Relever les défis de l'emploi, des métiers et des compétences d'ici 2030.*

²⁸ Fédération française des entreprises de crèches, Ernst & Young Advisory. (2019). *1^{er} Baromètre Économique de la Petite Enfance : Réalités, enjeux et perspectives économiques de la petite enfance en France.*

Les aides pourraient ainsi passer, en QPV, de 5 000 € à 8 000 € pour les candidats de moins de 18 ans et de 8 000 € à 10 000 € pour les candidats âgés de 18 à 30 ans²⁹. Ce relèvement représenterait un surcoût modéré pour l'État, à hauteur de 30 % de l'enveloppe actuelle, soit 35 M€³⁰, tout en ayant un effet incitatif fort auprès notamment des collectivités, pour qui les coûts de fonctionnement induits par un nouveau berceau représentent un potentiel frein à l'ouverture de nouvelles places.

- La possibilité pour les assistantes maternelles nouvellement diplômées d'être **intégrées à des micro crèches pour développer leur activité.**



8h – Investir massivement pour l'éducation dans les quartiers pauvres



« Qu'est-ce qu'on pourrait mettre en place pour améliorer la scolarité de vos enfants ?

Des profs plus présents, et des remplacements rapides en cas d'absence. Je parle pour ma fille là.

Je sais qu'ils ont un niveau inférieur dans le 93, et

quand on a des profs non remplacés, ça ne fait que creuser ce retard.

Ce n'est pas si souvent mais ça arrive, et surtout pour les matières principales. Il faudrait proposer quelque chose comme des cours à distance pour éviter que les élèves ne prennent du retard. »

Jeune mère de famille monoparentale en quartier métropolitain.



« C'est le fait que ce soit à proximité, sinon les écoles n'ont rien d'extraordinaire. On n'a pas un niveau scolaire plus élevé qu'ailleurs »

Jeune mère de famille monoparentale en quartier métropolitain.

Depuis de trop nombreuses années, la France s'accommode d'un système éducatif parmi les plus inégalitaires des pays de l'OCDE. Cela signifie concrètement que l'origine socio-économique explique pour une part non négligeable la performance scolaire des élèves. Conséquence de cette situation, l'ascenseur social est en panne et la méritocratie n'est qu'imparfaite. N'en doutons pas, le mal-être est profond. Au sein de ces quartiers, le rejet d'une République incapable d'offrir à chacun les chances d'une intégration professionnelle réussie est palpable, et les révoltes sont latentes.

L'école c'est la République au coin de la rue. Elle se doit de permettre à chacun de maîtriser *a minima* les fondamentaux, qui permettront à chaque élève de réussir sa scolarité et de devenir pleinement citoyen. Tel n'est pas le cas aujourd'hui. La tâche est immense. Elle suppose, avant toute chose, de faire table rase d'une conception égalitaire de l'éducation afin d'affirmer clairement que notre pays doit offrir plus et différemment à ceux qui ont le moins.

Nous ne partons pas de rien. Des actions ont été engagées et elles ne sont pas négligeables. De façon non exhaustive, nous pouvons relever les mesures suivantes :

- Une réorientation de notre investissement éducatif vers les premiers âges de la vie.
- La mise en œuvre d'une politique ambitieuse de dédoublement des classes en Grande Section (GS), CP et CE1.
- L'instauration de l'instruction obligatoire dès l'âge de trois ans.
- La revalorisation indemnitaire des personnels enseignants en zone d'éducation prioritaire.

29 Direction de l'information légale et administrative. (9 décembre 2021). *Jeunes alternants : L'aide aux employeurs en faveur de votre embauche prolongée jusqu'en juin 2022.* service-public.fr ln : [https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A14253#:~:text=L'aide%20exceptionnelle%20est%20de,master%20\(bac%20%2B5\).](https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A14253#:~:text=L'aide%20exceptionnelle%20est%20de,master%20(bac%20%2B5).)

30 Il manque 14 500 ETP. Les aides qui sont aujourd'hui de 5 000 € (pour les moins de 18 ans) et 8 000 € (pour les 18-30 ans) passent respectivement à 8 000 € et 10 000 €, ce qui fait une hausse moyenne de 30 %. Si on fait la moitié de ces 14 500 ETP sur les – 18 ans, nous avons donc 7 250 places à financer, avec une hausse de 3 000 € de l'enveloppe. Cela fait 21,7 M€ de supplément. L'autre moitié représente 7 250 places avec une enveloppe de 2 000 € supplémentaires à chaque fois. Cela fait 14,5 M€. Total de la mesure : 35 M€.

La prise de conscience de la trop grande iniquité de notre système éducatif est réelle et les politiques engagées, même si elles peuvent faire l'objet de critiques, sont ambitieuses et quasi-consensuelles. Pour autant, beaucoup plus pourrait être fait.

Les développements qui suivent visent à investir massivement dans **l'éducation pour les quartiers**. Ils reposent sur plusieurs piliers complémentaires :

- Une action ambitieuse en faveur des élèves scolarisés en maternelle afin de réduire les inégalités de naissance, avant l'entrée à l'école élémentaire.
- Se donner les moyens d'affecter les enseignants les plus efficaces devant les élèves les plus en difficulté.
- Replacer les familles au cœur du projet éducatif.
- S'appuyer sur les collectivités pour nourrir l'ambition de la réussite de tous.
- Restaurer l'autorité des enseignants et de l'État.

1. La maternelle : clé de la réussite des élèves issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville

Les résultats d'une politique éducative s'inscrivent dans le temps long. Pour autant que cette affirmation soit exacte – les évaluations nationales et internationales permettent désormais de photographier l'évolution de la performance scolaire des élèves à 6 ans, 7 ans, 10 ans et 15 ans et donc d'apprécier qualitativement l'efficacité des réformes engagées par chaque ministre de l'Éducation nationale – l'effort, pour être efficace, doit être réellement concentré, dans ces quartiers, sur les flux d'entrants dans le système éducatif et non sur le stock.

Les travaux de recherche en éducation nous enseignent que :

- l'investissement dans la petite enfance est sans doute l'investissement public le plus rentable qu'un pays puisse faire³¹.

- Les inégalités de destin scolaire se creusent bien avant l'entrée à l'école élémentaire et ne feront que s'accroître par la suite. Elles résultent, pour une grande part, des écarts de stimulation langagière abyssaux constatés au sein des familles, dès le plus jeune âge³².
- Les enseignements dévolus à l'école maternelle ne permettent pas de remédier aux inégalités de départ³³.

Deux programmes américains ont permis de démontrer qu'une intervention éducative précoce de qualité permettait d'améliorer significativement les résultats scolaires des élèves à long terme. Ils ont permis de conclure non seulement au maintien du rattrapage cognitif et langagier précoce mais également à une diversité d'effets positifs, au-delà des champs scolaires et professionnels.

- **Le programme préscolaire Perry Preschool** lancé en 1962 dans le Michigan, a concerné 58 enfants de 3 à 4 ans issus de milieu défavorisés. Ces enfants ont participé à un programme de forte stimulation cognitive pendant 5 ans. Le programme consistait en 2h30 de classe tous les matins et 1h30 de visite à la maison par semaine. Il y avait 1 enseignant pour 6 élèves.
- **Le programme préscolaire Carolina Abecedarian** a été conduit entre 1972-1977 avec des enfants de 0 à 5 ans issus de milieux sociaux défavorisés. Les enfants bénéficiaient d'un fort encadrement (1 adulte pour 3 enfants) et d'activités (*learning games*) 6 heures par jour, 5 jours par semaine, 50 semaines par an, favorisant leur développement cognitif, social et psychomoteur.

32 Batista, A., & Le Normand, M.-T. (2010). Gestes, verbalisations et combinaisons bimodales dans les productions d'enfants français âgés de 18 mois à 4 ans et demi. *Lidil*, 42, p.55-75.
Hart, B., & Risley, T. R. (2003). *The Early Catastrophe : The 30 Million Word Gap By Age 3*. *American Educator*, 27(1).

33 Bentolila, A. (2007). *La maternelle : Au front des inégalités linguistiques et sociales* [Rapport au Ministre de l'Éducation nationale]. Voir aussi : Suchaut, B. (1996). *La gestion du temps à l'école maternelle primaire : Diversité des pratiques et effets sur les acquisitions des élèves. Année de la recherche en sciences de l'éducation*, p. 123-153.

31 Heckman, J. J., & Masterov, D. V. (2007). The Productivity Argument for Investing in Young Children. *Review of Agricultural Economics*, 29(3), 446-493.

À l'issue de ces deux programmes, tous les élèves ont réintégré l'école publique normale à l'âge de 6 ans. Leurs performances ont été comparées à un groupe témoin tout au long de leur scolarité et jusqu'à l'âge de 40 ans dans des domaines divers. On a constaté chez les élèves qui avaient suivi ces programmes une meilleure santé, de plus hauts revenus, moins de criminalité etc.

Les résultats de ces deux programmes ne sont pas miraculeux. Ils sont à la portée de notre pays : les enfants ont seulement bénéficié d'une stimulation (imagiers, jeux cognitifs, conversations quotidiennes) durant les premières années de leur vie.

PROPOSITION N° 4

Expérimenter dans les QPV des programmes de forte stimulation cognitive dès le plus jeune âge, grâce à un encadrement resserré en lien avec les familles.

Quel serait le coût de la mise en œuvre d'un programme de type Perry Preschool à l'échelle des REP + ?

Sachant que 70 000 élèves sont scolarisés en REP + par génération, que le nombre d'heures mobilisées sur une année serait d'environ 24 heures sur 36 semaines (soit environ 900 heures) et en comptant un coût horaire de 20 €, le coût annuel par encadrant serait d'environ 18 000 €.

En envisageant un ratio d'un adulte pour 4 enfants, le coût global de ce dispositif annuel avoisinerait les 315 M € par année.

S'il était conduit sur deux années, c'est-à-dire sur les enfants âgés de 3 et 4 ans, le coût annuel du rétablissement de l'équité scolaire pour les enfants scolarisés en REP + à l'entrée au CP serait donc d'environ 630 M € par an pour notre pays.

Expérimenté à l'échelle d'une ou deux circonscriptions sur 5 000 élèves, sur deux années, le coût du déploiement d'un tel dispositif serait d'environ 50 M € et exigerait la formation d'environ 1 250 professionnels. Pratiquement, le déploiement d'un tel dispositif suppose une formation appropriée des personnels qui, grâce à des jeux éducatifs, permettront de renforcer le travail effectué par les élèves sur les compétences prédictives de l'enseignement des fondamentaux. L'intensité du travail, réalisée sur de petites séquences, sera extrêmement importante du fait du ratio retenu : 1 professionnel pour 4 élèves. Ces missions pourraient être confiées à des contractuels (service civique, étudiants, retraités etc.) sans qu'il soit nécessaire d'employer ces professionnels sous statut de la fonction publique. Enfin, ces personnels pourraient intervenir directement dans les classes, grâce à un aménagement adéquat de la classe, sans qu'il y ait nécessairement besoin outre mesure de repenser l'organisation spatiale des établissements.

Cet investissement important que la nation consentirait pour endiguer plus efficacement la construction de l'échec et des inégalités scolaires peut être regardé à la lumière du coût global de l'échec scolaire aujourd'hui.

Afin de calculer ce coût, nous additionnons :

- **le montant des dépenses inefficaces**, qui peut être assimilé au coût d'une scolarité individuelle globale qui conduit *in fine* l'élève à sortir du système éducatif sans aucune qualification.
- **les coûts associés tout au long de la vie** (minimas sociaux, tentatives de correction de l'illettrisme, allocations chômage, délinquance etc.) à une sortie sans qualification.

Sur cette base, **on peut estimer annuellement à 29 Md €, soit 145 Md € sur un quinquennat, le coût des dépenses inefficaces et induites du fait d'un trop grand nombre de sorties sans qualification**³⁴.

³⁴ Pour le montant des dépenses inefficaces, nous multiplions le coût d'une scolarité par le nombre de sorties sans qualification, soit environ 7 Md €, auxquels nous ajoutons les coûts associés à une sortie sans qualification tout au long de la vie que nous multiplions par le nombre de sorties sans qualification, soit environ 22 Md €.

L'on notera que pour la seule académie de Créteil (134 établissements REP et REP + pour 63 QPV en Seine-Saint-Denis, 42 QPV en Val-de-Marne, 24 QPV en Seine-et-Marne), le coût du décrochage scolaire représente environ 2,5 Md €.

2. Affecter devant les élèves issus des QPV des enseignants expérimentés et efficaces

En 2012, au terme d'un diagnostic sans appel de la stérilité de la politique d'éducation prioritaire, la Cour des comptes préconisait une réorientation profonde de la méthode au profit d'une approche locale et d'une prise en compte réelle de la diversité des besoins et des situations. Elle appelait à une restructuration profonde des modes d'allocation des moyens, de nature à prendre en compte les besoins des élèves pour corriger les inégalités scolaires que l'État contribue au contraire à renforcer³⁵.

L'un des principaux leviers de rééquilibrage d'un système très inégalitaire, dont se prive l'école française, résulte de l'affectation à contre-emploi de ses enseignants. En effet, en France, le système d'affectation des enseignants – le système dit du barème – fonctionne sur l'ancienneté et selon le principe de l'indifférenciation des postes et des compétences. Ce système aboutit à ce que les enseignants débutants se trouvent affectés dans les postes perçus comme les moins attractifs, c'est-à-dire ceux situés dans les établissements confrontés aux plus grandes difficultés scolaires et sociales.

Aux États-Unis, le procès Vergara contre l'État de Californie (cf. encadré n°2) a permis d'éclairer le principe supérieur d'égalité devant l'instruction en interrogeant les conséquences d'une affectation inadéquate des enseignants.

Encadré n°2 : Vergara contre l'État de Californie (2014)

Dans le procès *Vergara v. State of California*, les plaignants dénonçaient les effets du statut des professeurs californiens sur la qualité de l'enseignement prodigué, dans la mesure où les règles relatives à la titularisation et au licenciement procuraient une protection excessive aux enseignants inefficaces au détriment des élèves. L'État de Californie était accusé d'alimenter les inégalités, dans la mesure où les enseignants les moins compétents auraient été tendanciellement affectés auprès des classes comptant le plus d'élèves pauvres ou appartenant à des minorités.

L'une des questions centrales du procès fut ainsi de savoir si les statuts de l'État de Californie relatifs à la titularisation des enseignants allaient contre l'égalité entre étudiants en créant un préjudice supérieur chez les étudiants précaires ou issus des minorités.

Le juge de la *California Superior Court* donna raison aux plaignants. Cette décision a par la suite alimenté un débat global sur les règles de titularisation des enseignants aux États-Unis et a donné lieu à des plaintes similaires à New-York et au Minnesota.

PROPOSITION N° 5

Expérimenter divers canaux de recrutement des professeurs, notamment au sein de l'Académie de Créteil afin de pallier les problèmes de recrutement, à l'image du dispositif « Apprenti professeur ».

³⁵ Cour des comptes. (11 juillet 2012). *Égalité des chances et répartition des moyens dans l'enseignement scolaire* [Référé n° 64421].

Par ailleurs, faute d'une attractivité suffisante, depuis 2015, la création d'un second concours pour l'académie de Créteil conduit à affecter dans cette académie des candidats ayant échoué aux concours dans d'autres académies.

Sept ans après la création de ce concours supplémentaire, il nous semble absolument nécessaire de s'interroger sur la pérennité de ce dispositif. En théorie, l'objectif semblait avoir du sens, puisqu'il s'agissait de permettre aux candidats non admis dans les académies les plus exigeantes (notamment Bordeaux et Toulouse) de se présenter de nouveau et d'avoir ainsi une seconde chance, avec un effet positif sur le volume d'enseignants recrutés dans une période globalement carencée. Quelques années plus tard, les retours de terrain indiquent un décalage parfois dramatique entre le niveau des jeunes professeurs recrutés par ce biais et les besoins des élèves dont ils ont la charge pédagogique, régulièrement en QPV. Une mission d'évaluation permettrait d'apporter un éclairage objectif sur cette situation.

38

Afin de pallier les problèmes de recrutement des enseignants, il pourrait être engagé dans l'académie de Créteil une expérimentation visant à diversifier les canaux de recrutement.

Plusieurs nouvelles voies de recrutement peuvent être identifiées pour renforcer l'attractivité du métier dans cette académie :

- **la revalorisation de la voie contractuelle en proposant des rémunérations plus élevées que pour les statutaires.** Une telle évolution permettrait d'élargir le vivier de recrutement. Elle permettrait d'une part, d'accueillir des jeunes diplômés qui ne souhaitent pas s'engager toute une vie au service de l'Éducation nationale et d'autre part, de favoriser les reconversions professionnelles afin d'accueillir au sein de l'Éducation nationale les secondes carrières.
- **la valorisation du parcours préparatoire au professorat des écoles (PPPE) dans ces quartiers** (« apprentis professeurs ») grâce à une communication ciblée, visant à inciter davantage les jeunes de ces quartiers à s'investir au service de l'éducation nationale post-bac. En effet, afin de susciter des vocations à devenir enseignant, il nous semble intéressant

d'amplifier le dispositif « Apprenti professeurs » pour les habitants des QPV. Ce dispositif permet aux étudiants voulant devenir enseignants d'être dans un parcours de pré-professionnalisation. Cela leur permet de travailler au contact des élèves, avec les équipes pédagogiques, au sein des établissements scolaires, et ce dès la deuxième année de licence.

- **le développement de l'alternance post licence.**

PROPOSITION N° 6

PROPOSITION CLÉ

Recruter sur profil tous les enseignants des classes dédoublées afin d'affecter devant les élèves les plus en difficulté les enseignants les plus efficaces.

Les travaux de recherche en éducation démontrent que la qualité du travail de l'enseignant est le premier déterminant de la réussite des élèves. Elle peut venir contrebalancer l'ensemble des autres effets exogènes (milieu socio-économique, origine etc.). Dès lors, si les élèves les plus en difficulté étaient confiés aux enseignants les plus efficaces, ils obtiendraient presque les mêmes résultats que les meilleurs élèves. Ainsi, dès 1984, Alain Mingat, l'un des plus grands chercheurs français en économie de l'éducation, résumait ces constats par une formule lapidaire « *pour prédire la réussite d'un élève, il vaut mieux connaître son maître que son origine sociale* ». C'est « l'effet-maître ».

La recherche d'une plus grande équité au sein de notre système éducatif suppose donc de **pouvoir attirer et conserver dans les QPV et dans les zones d'éducation prioritaire des enseignants expérimentés et de haut niveau**. Il faut ajouter à cela que ces enseignants devraient particulièrement être affectés dans les classes les plus stratégiques, c'est-à-dire les classes pour lesquelles la nation consent désormais un investissement important : les classes dédoublées. **Au sein de ces classes, les enseignants devraient donc être recrutés sur profil, eu égard à leur expérience et à leur capacité à faire progresser les élèves, et donc hors barème.**

39

Sous le double effet du dédoublement des classes et d'une affectation adéquate des enseignants, nous pourrions rapidement réduire par deux l'échec scolaire dans ces quartiers.

PROPOSITION N° 7

PROPOSITION CLÉ

Déployer un éventail de dispositifs dont la puissance publique dispose, en coordination avec les collectivités locales, pour attirer les enseignants les plus efficaces dans les classes dédoublées des REP+.

Toutefois, pratiquement, il ne suffit pas de décréter qu'il faut attirer dans ces quartiers les enseignants les plus performants. Cette ambition suppose que la puissance publique déploie un éventail assez large de mesures visant à favoriser l'attractivité de ces postes. De façon non exhaustive, nous proposons plusieurs mesures incitatives et cumulatives qui permettraient d'attirer les meilleurs enseignants dans ces quartiers. Ces mesures viseraient uniquement les enseignants des classes dédoublées (GS-CP-CE1) :

- Alors qu'une revalorisation indemnitaire de 5 000 € par an (2 000 € sous le quinquennat de François Hollande et 3 000 € sous ce quinquennat) a déjà été engagée, nous proposons une **nouvelle revalorisation indemnitaire de 2 000 € annuels** pour renforcer l'attractivité des postes situés en zone d'éducation prioritaires. Le coût d'une telle mesure, si elle était appliquée à l'ensemble des enseignants de GS, CP, CE1 en REP+ représenterait environ **36 M € annuellement**.
- La **prime de résidence** pourrait être doublée pour les jeunes enseignants débutant leur carrière en zone REP et REP+, le montant minimal de la prime étant aujourd'hui de 44 € mensuels en zone 1 et 14,67 € en zone 2. Sur la base de 40 000 enseignants en REP et REP+, le doublement de cette indemnité mensuelle (ce qui la porterait à 100 €) par mois représenterait un coût d'environ **20 M € par an pour l'État**. À cela pourrait s'ajouter une majoration du plafond actuel de l'aide à l'installation des personnels de l'État

(AIP) pour inciter davantage les enseignants à s'installer en QPV. Il pourrait par exemple être envisagé que cette aide couvre le montant des loyers versés les trois premiers mois après l'installation. Si l'on fait l'hypothèse d'une installation en QPV d'1 % des enseignants, le coût d'une telle mesure serait d'environ **1 M €**.

- Les enseignants affectés dans ces classes ainsi que leurs conjoints et enfants bénéficieraient de la gratuité totale des transports ainsi que de la gratuité d'accès aux musées et monuments nationaux.
- Les enfants de ces enseignants seraient déclarés prioritaires pour intégrer les établissements de leurs choix, de l'école primaire à l'enseignement supérieur, en dehors de toute procédure de sélection.
- Chaque enseignant se verrait attribuer une prime quinquennale de 1 000 € pour s'équiper en matériel informatique, ce qui représenterait un coût d'environ **3,6 M € par an**.
- Chaque enseignant se verrait attribuer une prime quinquennale de 1 000 € pour équiper sa classe en matériel pédagogique, ce qui représenterait un coût de **3,6 M € par an**.

Au total, l'ensemble de ces dispositifs incitatifs aurait un coût de **64,2 M € par an**.

3. Replacer les familles au cœur du projet éducatif

PROPOSITION N° 8

Généraliser le dispositif Mallette des parents à l'ensemble des REP, renforcer le dispositif École des parents et fournir à chaque famille des kits éducatifs constitués de lettres et de chiffres pour que les familles puissent accompagner le travail de l'enseignant dans l'apprentissage des fondamentaux.

L'école ne peut pas tout et nous ne pouvons pas tout demander aux enseignants. Le soutien des familles dans le cadre d'une politique éducative globale et cohérente est essentiel. C'est la raison pour laquelle, particulièrement dans ces quartiers déshérités, il est vital de rapprocher les parents de la classe et de favoriser les échanges entre parents et enseignants dès les premières années de la scolarité de leurs enfants. Plusieurs actions cumulatives peuvent être envisagées.

1) D'abord, comme nous l'avons vu précédemment, en associant davantage les familles dès le plus jeune âge, notamment en initiant des actions au domicile, dans le cadre de la mise en œuvre d'un programme de type Perry Preschool à la française.

2) Ensuite, par la généralisation du dispositif « la mallette des parents » au sein de l'ensemble des zones d'éducation prioritaire.

Encadré n°3 : la Mallette des parents

Le dispositif de la Mallette des parents³⁶ proposé à titre expérimental au sein de l'académie de Créteil au cours de l'année scolaire 2008-2009 a fait l'objet d'un important travail d'évaluation scientifique avant d'être élargi au cours de la dernière décennie. Il a pour objectif de réduire l'inégale implication des familles dans la scolarité de leur enfant et de renforcer l'acculturation au milieu scolaire au collège. Son fonctionnement repose ainsi sur deux volets complémentaires :
.../...

36 Le rapport produit par l'École d'Économie de Paris pour le Haut-Commissaire à la Jeunesse avait conclu à des effets substantiels du dispositif avec un surcroît d'implication des parents et une amélioration très nette du comportement scolaire des enfants tant sur le plan de l'absentéisme que des sanctions disciplinaires. Cf. Avvisati, F., Gurgand, M., Guyon, N., & Maurin, E. (2010). *Quels effets attendre d'une politique d'implication des parents d'élèves dans les collèges ? Les enseignements d'une expérimentation contrôlée : Rapport pour le Haut-Commissaire à la Jeunesse*. École d'Économie de Paris ; Haut-Commissariat à la jeunesse.

1. L'organisation au sein de l'établissement de trois rencontres annuelles avec les familles pour aborder la scolarité de l'élève, la vie de l'établissement, les enjeux numériques, le sommeil et l'alimentation des élèves etc.

2. La mise à disposition des parents et des équipes pédagogiques d'un site dédié, comprenant l'ensemble des ressources et outils nécessaires au renforcement de la coopération entre les différents acteurs mobilisés pour le succès de l'enfant.

Le coût de l'élargissement de ce dispositif serait de 10 M€ annuels³⁷.

3) Après, par le renforcement du dispositif « École des parents ».

Encadré n°4 : l'École des parents et des éducateurs

Les écoles des parents mènent une démarche d'éducation populaire pour accompagner les parents face à toutes les difficultés qui peuvent surgir au quotidien – en privilégiant une approche pédagogique et non-normative. Les écoles des parents se donnent ainsi une triple mission : l'écoute, le conseil et la formation à tous les niveaux – qu'il s'agisse de l'accompagnement à la parentalité ou bien de parcours diplômants pour des métiers tels qu'assistant maternel, conseiller conjugal ou médiateur familial.
.../...

37 Si l'on compte les 6 768 établissements primaires et collèges de REP et REP+ et à raison de 1 500 € pour chacun d'eux correspondant au coût du dispositif tel qu'établi par le rapport de l'École d'Économie de Paris, le coût de la généralisation de la mallette des parents à l'ensemble de ces établissements représente 10 M€ annuels.

La cinquantaine d'établissements que compte le réseau sont concentrés dans les quartiers de politique de la ville et plus globalement dans les zones urbaines. Ils constituent à ce titre des partenaires privilégiés des acteurs publics dans les domaines de la politique de la ville, de la cohésion territoriale, de la lutte contre la précarité, de la santé ou encore de la lutte contre la radicalité. Ces établissements proposent des services d'écoute téléphonique (Interservices Parents, Ecoute Jeunes, Fil Santé Jeunes), des animations collectives (ateliers destinés aux parents et soirées-débats), des entretiens personnalisés (médiation familial, conseil conjugal, orientation scolaire) et jouent aussi le rôle de lieux d'accueil (Point Accueil Jeunes, Lieux d'accueil Parents-Enfants, Café des parents, Point écoute pour les parents...).

4) Aussi, par une action plus volontariste de l'État et/ou des collectivités visant à fournir aux familles du matériel éducatif.

Durant les premières années de scolarisation, les parents doivent pouvoir accompagner à la maison le travail de l'enseignant. Une action simple viserait à équiper chaque famille issue des quartiers de la politique de la ville d'un kit de lettres et de chiffres, pour favoriser l'apprentissage des fondamentaux.

Selon Joseph Torgesen³⁸, l'augmentation du temps d'enseignement effectif est l'un des principaux leviers d'amélioration de la performance d'un système éducatif. La question du temps scolaire, trop souvent ignorée, est un élément fondamental de la politique éducative : un élève ne peut réussir une tâche que s'il y consacre effectivement le temps dont il a véritablement besoin pour apprendre à effectuer cette tâche³⁹.

³⁸ Joseph Torgesen est le créateur du *Florida Center for Reading Research*, l'un des principaux centres de recherche sur la lecture au monde.

³⁹ Modèle d'apprentissage de Carroll, 1963.

Dès lors, réaliser l'objectif de 100 % de maîtrise des savoirs fondamentaux à l'école primaire suppose de donner aux enseignants et aux élèves le temps suffisant pour réussir ces apprentissages. Si la politique de dédoublement des classes ou l'instauration de l'instruction obligatoire à trois ans participent de cette recherche d'une augmentation du temps d'enseignement, les parents pourraient également être de précieux alliés de l'enseignant dans cette quête de temps d'enseignement. Celle-ci pourrait s'incarner par le fait de doter les familles d'outils pédagogiques (kit de lettres et de chiffres) leur permettant utilement d'aider l'enseignant, grâce à la répétition d'exercices à la maison.

5) Enfin, l'instauration du suivi d'une cohorte d'élèves par un seul enseignant durant toute la scolarité élémentaire pourrait utilement rapprocher familles et enseignants.

PROPOSITION N° 9

Inciter les enseignants à suivre leurs élèves tout au long de la scolarité élémentaire pour intensifier les relations entre les parents et les enseignants, favoriser l'individualisation des enseignements et stabiliser les équipes enseignantes au sein des quartiers.

La préconisation que nous formulons est simple : **nous proposons que les enseignants soient incités à suivre un groupe classe durant toute la scolarité élémentaire.** Si cette pratique est déjà partiellement à l'œuvre au sein de l'éducation nationale, nous proposons de la généraliser *a minima* sur les différents cycles que constitue l'école primaire. Les enjeux relatifs à cette mesure sont multiples :

- **Responsabiliser les enseignants** : chaque année, les élèves passent d'un enseignant à l'autre et personne n'est responsable du résultat d'ensemble. Cette mesure qui aurait pour objet de maintenir les élèves avec les mêmes enseignants durant plusieurs années permettrait d'engager beaucoup plus

leurs responsabilités vis-à-vis des familles et réciproquement, ainsi qu'une plus grande reconnaissance des familles à l'égard du travail quotidien effectué par les enseignants.

- **Individualiser davantage les enseignements** : l'obligation de suivi des élèves sur plusieurs années permettra aux enseignants de mieux s'adapter au rythme d'apprentissage de l'élève et ainsi de mieux répondre à ses besoins.
- **Stabiliser les équipes enseignantes** : le suivi sur plusieurs années d'une même cohorte d'élèves permettrait également de stabiliser les équipes enseignantes. En conséquence de cet engagement sur plusieurs années, ces enseignants pourraient ensuite être affectés, en priorité, où ils le souhaitent. Ce suivi de cohorte en QPV deviendrait dès lors un nouvel élément valorisé dans le cadre du barème.

Pour aller plus loin, toujours afin d'encourager la stabilisation des équipes dans les REP+, l'enseignant, recruté sur profil et qui accepterait d'enseigner durant 10 années au sein d'un même établissement, se verrait attribuer dans le cadre du système du barème un nombre de points suffisants pour lui permettre de choisir librement, à l'issue de ces dix années, son affectation sur l'ensemble du territoire national.

L'engagement d'une telle mesure pourrait s'accompagner de trois dispositifs complémentaires visant respectivement à **offrir plus d'autonomie aux enseignants, plus de soutien dans leur action pédagogique et à favoriser les échanges entre parents et enseignants** :

- d'abord, la contrepartie d'une mesure visant à inciter fortement les enseignants à suivre une cohorte d'élèves durant les 5 années de l'école primaire pourrait être de leur offrir la possibilité, en concertation avec le chef d'établissement, de constituer leur groupe classe. Dans cette perspective, d'une part, il pourrait être envisagé de demander aux parents, en fin de GS ou en début de classe de CP, de présenter leur enfant (qualités, centre d'intérêt, comportement à la maison etc.) afin que les enseignants puissent constituer un groupe classe cohérent à leurs yeux. D'autre part, l'instauration d'une évaluation nationale standardisée en fin de GS pourrait également constituer

un outil précieux afin qu'ils puissent connaître le niveau d'acquis réel de leurs élèves et ainsi constituer un groupe classe favorisant la réussite de chacun.

- Ensuite, ces enseignants devraient faire l'objet d'un suivi de proximité par les inspecteurs de l'éducation nationale. Ainsi, la progression de ces élèves serait le fruit d'un véritable travail collectif entre l'inspecteur, l'enseignant et le chef d'établissement. L'enseignant, s'il constatait par exemple son incapacité à faire progresser certains de ses élèves, pourrait ainsi rapidement se tourner vers l'inspecteur.
- Enfin, l'introduction d'évaluations nationales standardisées, pour chaque classe de l'école élémentaire, pourrait donner lieu à des rendez-vous annuels avec les parents d'élèves. Ils seraient l'occasion pour les enseignants de présenter aux parents les résultats de leur enfant.

4. S'appuyer sur les collectivités pour permettre la réussite de tous les élèves

Permettre aux élèves d'apprendre sans avoir faim

PROPOSITION N° 10

PROPOSITION CLÉ

Pour lutter contre les carences alimentaires, qui pénalisent les plus pauvres, généraliser et pérenniser le dispositif « petit-déjeuner gratuit » dans les accueils du matin du CP au CM2 en QPV.

Dès 2014, une étude de l'Association de la Fondation Étudiante de la Ville (AFEV) rapportait ainsi que « 13 % des enfants scolarisés en REP et REP+ arrivent à l'école le ventre vide »⁴⁰ et ne bénéficient donc pas de bonnes conditions pour les apprentissages.

⁴⁰ Des pratiques familiales à la réussite éducative : L'épreuve des chiffres (24 septembre 2014). Le Lab'.

Pour lutter contre ces carences, le gouvernement a expérimenté depuis 2019, dans le cadre de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, les petits-déjeuners gratuits, distribués sur le site de l'école. Lancé au départ dans 8 académies et 400 établissements, le dispositif a été étendu à l'ensemble des QPV et à d'autres zones fragiles du territoire national, notamment en milieu rural, avec l'objectif de 200 000 enfants bénéficiaires à la fin du quinquennat. Depuis 2020, ce sont 238 000 élèves qui en ont bénéficié.

Cependant, la mise en œuvre du dispositif connaît de nombreux obstacles sur le terrain, principalement financiers et organisationnels. L'Association des Maires de France pointe ainsi un manque de cadrage et des coûts importants qui, malgré les efforts à la hausse du gouvernement, freinent la montée en charge réelle du dispositif pour les collectivités⁴¹. L'aide de l'État est passée de 1 € à 1,3 € en 2021, ce qui ne suffit pas toujours à compenser les coûts des collectivités, qui avoisinent plutôt les 1,5 €. Les communes doivent également assurer les moyens humains pour l'accueil du matin.

Pourtant, les bénéfices sont élevés. En Angleterre, la création des « *school breakfast club* » (clubs du petit-déjeuner à l'école) au milieu des années 1990 a eu un impact très positif, avec un financement faisant appel notamment aux associations, fondations et acteurs privés. 85 % des écoles publiques sont entrées dans le dispositif, permettant des progrès importants – rapportés en 2017 par une étude du *Department for Education*⁴² – en matière d'attention en classe, de comportement, mais aussi d'ouverture aux autres et de développement des relations sociales à l'école.

En France, à la rentrée 2021, 1 000 communes se sont engagées dans le dispositif, dans près de 3 000 écoles. **Il conviendrait d'aller plus loin et de permettre une couverture proche de 100 % dans les écoles primaires des QPV, ce qui représenterait un coût annuel légèrement supérieur**

41 Foin, M. (19 mars 2021). Petits-déjeuners à l'école : L'État triple la mise. *La Gazette des communes*.

42 Department for Education, & ICF Consulting Services Ltd. (2017). *Evaluation of Breakfast Clubs in Schools with High Levels of Deprivation* [Rapport de recherche].

à 110 M€ pour l'État⁴³. Cela doit passer par la construction d'un mode opératoire compatible avec les moyens et l'organisation des collectivités, au plus près du terrain, et par une dotation de l'État renforcée et pluriannuelle.

Mettre à profit la longue pause de l'été pour réduire les retards dans les apprentissages

PROPOSITION N° 11

PROPOSITION CLÉ

Généraliser et pérenniser les dispositifs des « vacances apprenantes » et « colonies apprenantes » à destination des jeunes des QPV.

Sachant que les trop longues vacances d'été sont, dans notre pays, l'un des plus puissants vecteurs de renforcement des inégalités scolaires, et sur la base des évaluations positives des dispositifs « vacances apprenantes » et « colonies apprenantes », **nous proposons de pérenniser et généraliser une nouvelle organisation des vacances d'été dans les QPV, favorable aux progrès scolaires des enfants en difficulté.**

Ces dispositifs avaient été mis en place après le premier confinement de 2020 et ont été reconduits en 2021 avec une enveloppe de 85 M €. L'idée était de proposer un programme permettant aux enfants, dans un cadre plus ludique et avec le concours de professeurs volontaires, de suivre des modules de consolidation des apprentissages, mais également de contribuer à l'épanouissement

43 Selon les données de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du Ministère de l'Éducation nationale, environ 600 000 élèves (595 077) étaient scolarisés en REP ou en REP+ à la rentrée 2019 au niveau élémentaire (cf. Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (2020). Repères et références statistiques 2020. In : <https://www.education.gouv.fr/reperes-et-references-statistiques-2020-1316>). Sur la base de quatre petits-déjeuners par semaine et par élève au cours de l'année scolaire (36 semaines), on obtient environ 86 millions de repas. Si la subvention de l'État aux communes est de 1,3 € par petit-déjeuner conformément à ce qui existe déjà, le coût pour l'État est donc d'environ 111,4 M€ par année scolaire.

personnel des jeunes en leur proposant des activités culturelles, sportives et des visites du patrimoine.

Ces programmes seraient inclus de manière systématique dans le volet éducation du Projet de Loi de Finances. Les professeurs seraient rémunérés sur la base du tarif des Heures Supplémentaires, en veillant à ce que les délais de paiement soient réduits par rapport aux deux premiers étés 2020 et 2021 où de nombreuses remontées de terrain signalaient des retards récurrents qui peuvent nuire à l'attractivité du dispositif. Il serait également possible de faire appel à des professeurs retraités ou bénévoles. Une ambition plus poussée pourrait viser à **octroyer un treizième mois de rémunération aux enseignants qui seraient désireux, sur la base du volontariat, de dispenser un dixième mois d'enseignement** aux élèves scolarisés en quartiers prioritaires de la politique de la ville, durant les vacances d'été. Ce dixième mois d'enseignement pourrait être intégré aux dispositifs des vacances apprenantes.

Lors du Comité Interministériel à la ville du 29 janvier 2022, le gouvernement a annoncé que ces dispositifs seraient reconduits en 2022. Nous proposons donc de les insérer dans le temps long, ce qui permettra de donner de la visibilité aux acteurs afin de construire des programmes et modules de consolidation des apprentissages qui pourront être évalués chaque année. Le coût de ces dispositifs reste estimé à **85 M€ annuels**.

5. Restaurer l'autorité de l'État et des enseignants

PROPOSITION N° 12

Diligenter une étude auprès de l'inspection générale de l'éducation nationale sur l'absentéisme des élèves et des enseignants en REP et REP+.

Les travaux de recherche en éducation démontrent d'une part, que les acquis des élèves en fin de CP sont largement déterminés par les acquis constitués avant l'entrée à l'école élémentaire et d'autre part, que le destin scolaire d'un élève est largement déterminé à l'issue de la classe de CP. En effet, 90 % des élèves en difficulté à la fin de l'école primaire l'étaient déjà lors de leur première année de scolarisation. Cette probabilité se maintient à la fin du collège.

Dès lors, la qualité des enseignements dispensés durant les premières années de scolarisation est primordiale pour permettre, à terme, à chaque élève, de pouvoir s'intégrer sur le marché du travail et de s'épanouir personnellement et socialement. **C'est tout l'objet de l'ensemble des mesures systémiques que nous avons présentées dans le cadre des développements précédents. Elles doivent permettre de réduire massivement l'échec scolaire dans les quartiers ainsi que les inégalités de naissance.**

Toutefois, un tel investissement de la nation ne saurait être engagé si dans le même temps nous sommes incapables d'une part, **d'organiser le remplacement des professeurs absents et d'autre part, de sanctionner plus sévèrement l'absentéisme scolaire des élèves.**

À titre d'exemple, les élèves scolarisés dans l'académie de Créteil perdent en moyenne une année de scolarité sur l'ensemble de la scolarité obligatoire du fait d'absences non remplacées. Une telle situation ne peut plus persister. Elle résulte de l'absence d'attractivité des zones d'éducation prioritaire et d'une définition du temps de travail des enseignants peu à même de permettre le remplacement des enseignants absents. Sur ce dernier point, **une réforme d'ambition nationale devrait permettre :**

- de définir les obligations réglementaires de service (ORS) des enseignants du secondaire
- une revalorisation salariale des enseignants du primaire qui devrait permettre de recruter davantage pour faciliter les remplacements.

Mais **l'État doit également être intransigeant sur l'absentéisme scolaire**, particulièrement dans les petites classes, où l'acquisition des fondamentaux

est une véritable course contre le temps. C'est la raison pour laquelle nous proposons de diligenter une étude sur l'absentéisme des élèves, qui n'existe pas aujourd'hui, mais également sur l'absentéisme des enseignants.



10h – Refonder l'orientation en milieu scolaire et renforcer le lien entre les entreprises et les quartiers



« J'ai arrêté au niveau du bac, j'ai trouvé du travail à cette époque donc j'ai pas été jusqu'au bout j'ai même pas passé le bac, j'étais en bac pro plomberie. J'ai pas de regret car tous ceux de ma classe qui ont eu le bac, aucun n'est devenu plombier, c'est

incroyable. »

Jeune homme en quartier post-industriel.



« Quand j'étais à l'école, on m'a orienté vers un CAP sécurité, mais le problème c'est quand ils ont fait le jury d'examen et qu'ils ne m'ont pas pris ils m'ont conseillé de faire un BAC Pro Commerce. Je n'avais pas envie de le faire. En fait ils ont fait ce choix entre

profs, ils m'ont mis dans le Bac pro Commerce. Moi à la base je voulais m'orienter vers le secteur du médical, je ne me vois pas dans le commerce ou la mécanique. À la base je voulais être sapeur-pompier et eux m'ont dit qu'il fallait que j'aille vers un CAP sécurité. »

Jeune homme en quartier post-industriel.



« La licence ne me convenait pas, je voulais à la base faire un BTS ou une alternance. Je l'avais en tête, mais c'est tout et on était mal orienté au lycée. Parmi mes amis je ne connais personne qui a eu une illumination suite à un rendez-vous avec le conseiller d'orientation. Il m'a éclairé mais sur des voies qui ne m'intéressaient pas du tout, dans le social je crois. Des stages découverte ça aurait été bien, ou des questionnaires d'orientation mais plus poussés. C'est dur à 16 ans de se projeter sur un métier qu'on va faire toute sa vie. On faisait le questionnaire et après on voyait le conseiller d'orientation pour débriefer. »

Jeune homme en quartier post-industriel.



« Je me dis que j'aurais dû choisir une autre filière, j'aurais dû être infirmier, c'est un ou deux ans après le bac et il y a du travail. Je connais des amis qui sont devenus infirmiers et qui sont ensuite partis en Suisse, ils s'installent là-bas en colocation à la frontière et ils travaillent en Suisse. Ils gagnent bien leur vie. On m'en avait parlé oui mais à l'époque l'école ce n'était pas fait pour moi. Je voulais travailler rapidement, mais je regrette maintenant j'aurais dû être plus sérieux à l'école, j'aurais eu une situation plus stable. »

Jeune homme en quartier post-industriel.

Voici un autre temps fort de la journée, celui où intervient la question de l'emploi sous toutes ses formes : l'orientation en milieu scolaire, le parcours d'insertion post bac, la recherche d'un premier contrat.

Sur ce thème, les faits sont connus de longue date : le taux de chômage en QPV est nettement plus élevé que la moyenne de la France métropolitaine.

En 2020, le premier rapport consacré aux quartiers pauvres rappelait les chiffres de l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV) sur le développement économique des quartiers : **le taux de chômage reste deux fois et demie plus élevé dans les quartiers qu'ailleurs.**

Si l'accès à l'emploi demeure si compliqué pour les habitants des QPV, qu'il s'agisse d'un premier job ou d'un retour à l'emploi, c'est qu'il se heurte à trois grandes difficultés :

- en milieu scolaire, un dispositif global d'orientation qui ne répond pas suffisamment aux besoins des élèves et à ceux des entreprises ;
- un déficit d'acculturation au monde professionnel chez les jeunes candidats, qui manquent de représentations et de repères susceptibles de valoriser le monde du travail, et pousse certains au renoncement ou vers l'économie parallèle, voire le séparatisme religieux ;
- une politique publique de l'emploi qui n'amène pas assez les entreprises à s'engager davantage en faveur du développement économique des quartiers et de l'insertion professionnelle des habitants.

Au terme de nos travaux, ces constats appellent quatre propositions :

1. Dès l'enseignement secondaire : favoriser l'égalité des chances et refonder l'orientation en milieu scolaire

Accroître la mixité sociale au collège

L'insertion professionnelle se joue dès l'enseignement secondaire, et passe par l'égalité dans l'accès à l'enseignement supérieur et *in fine* au marché du travail, quel que soit le milieu social ou le lieu d'habitation. Il est nécessaire de prendre des mesures supplémentaires pour agir sur les niveaux de ségrégation scolaire et accroître la mixité sociale dès le collège. Voilà pourquoi nous préconisons :

PROPOSITION N° 13

PROPOSITION CLÉ

Multiplier les secteurs multi-collèges en favorisant la méthode de la montée alternée (dont l'efficacité a été démontrée⁴⁴), avec un périmètre de distribution dépassant les QPV, et fermer les collèges où les indicateurs de ségrégation sont les plus élevés.

Testés depuis la rentrée de septembre 2017 dans l'Académie de Paris, les secteurs multi-collèges visent à réduire la ségrégation sociale entre les collèges de la capitale. Ils sont pilotés dans le cadre d'un partenariat entre la Ville et l'Académie de Paris. En mettant en place des secteurs communs à plusieurs collèges proches mais présentant des compositions sociales contrastées, ils ambitionnent de rééquilibrer le recrutement et de le rendre moins marqué sur le plan social.

Cette expérimentation a fait l'objet d'un rapport en février 2021⁴⁵, qui qualifie les résultats d'« encourageants ». En effet, « deux des trois secteurs ont atteint leur objectif de mixité sociale et entraîné une nette diminution de l'évitement vers le privé ». Dans le troisième, les écarts ont commencé à se résorber à partir de la troisième année et l'évitement vers le privé a finalement reculé. Selon les auteurs de cette étude, « au-delà du cas parisien, les secteurs multi-collèges constituent une piste prometteuse pour favoriser la mixité sociale dans l'enseignement secondaire public lorsque, comme c'est le cas à Paris, la densité de population est suffisamment importante et le tissu urbain suffisamment diversifié pour permettre un brassage social des publics scolaires. » Une situation qui correspond aux cas de nombreuses grandes agglomérations du pays intégrant des QPV.

44 Grenet, J., & Souidi, Y. (2021). Les secteurs multi-collèges, un outil efficace pour renforcer la mixité scolaire : Les enseignements d'une expérimentation menée à Paris. *INJEP Analyses et Synthèses*, 49.

45 Grenet, J., & Souidi, Y. (2021). Secteurs multi-collèges à Paris : Quel bilan après trois ans ? *Note IPP*, 62.

Concrètement, la Ville et l'Académie de Paris se sont ainsi basées sur deux méthodes d'affectation des élèves pour les trois secteurs multi-collège d'expérimentation : la montée alternée et le choix scolaire régulé. Dans le premier cas, les entrants en 6^e du double secteur sont affectés alternativement à l'un et l'autre collège. À terme, chaque collège scolarise l'ensemble des élèves du double secteur dans deux niveaux distincts : les années paires, le premier collège n'accueille que des classes de 6^e et de 4^e et le second n'accueille que des classes de 5^e et de 3^e. Les années impaires, la configuration est inversée. Le choix scolaire se base sur une répartition des élèves en quatre groupes en fonction du quotient familial de leurs parents. Les élèves sont affectés aux places réservées à leur groupe social en fonction des vœux exprimés par les parents et des critères de priorité définis par les comités de suivi mis en place dans chaque secteur (handicap, rapprochement de fratrie, distance domicile-collège). Dans les deux cas, l'expérimentation a permis un mouvement de retour vers l'éducation publique des élèves issus de familles favorisées résidant dans le secteur du collège historiquement défavorisé. La méthode de la montée alternée a montré des résultats particulièrement encourageants en ce sens, comme en témoigne l'expérimentation parisienne des collèges Coysevox et Berlioz dans le 19^e arrondissement de Paris en 2017. Au contraire, dans les collèges qui ont expérimenté la méthode du choix régulé (collèges Curie et Philippe dans le 18^e arrondissement de Paris), la mixité n'a pas été retrouvée entre les deux collèges.

Il serait donc bénéfique d'étendre ces expérimentations à d'autres territoires, prioritairement dans les agglomérations présentant les indicateurs de ségrégations les plus élevés. Cette mesure devrait s'accompagner, dans les situations les plus urgentes, **de fermetures des établissements les plus pauvres**, devenus des « ghettos ». Sur ce plan, une expérimentation positive a été menée par le Conseil Départemental de la Haute-Garonne sur la métropole toulousaine, associant destruction de deux collèges, réhabilitation de trois autres et mise en place de navettes⁴⁶. La mixité a largement progressé et les

46 Gagnebet, P. (6 octobre 2021). À Toulouse, un dispositif de « mixité sociale » dans les collèges jugé satisfaisant. *Le Monde*.

familles, après un temps certes long de dialogue et de concertation, adhèrent largement au projet. Cette expérience toulousaine pourrait servir de modèle pour organiser la fermeture des collèges les plus pauvres du pays. Un fond dédié pourrait être mis en place afin d'accompagner les collectivités dans leurs projets d'amélioration de la mixité sociale et leur évaluation, à l'instar de la mission d'évaluation confiée au Fonds d'expérimentation pour la jeunesse de l'INJEP (Institut National de la Jeunesse et de l'Éducation Populaire) pour les collèges multi-secteurs parisiens.

Refonder l'orientation scolaire en QPV

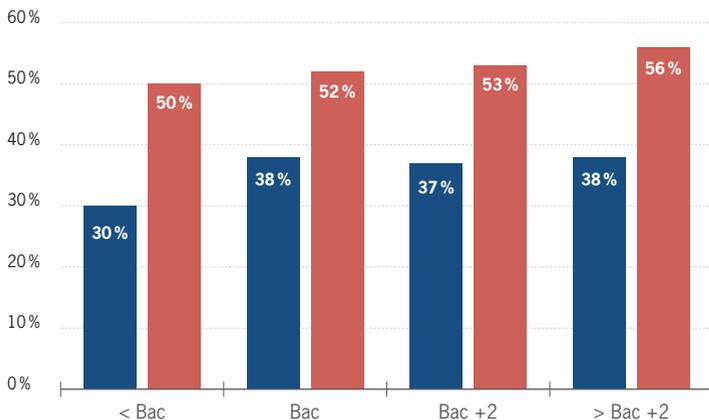
L'orientation scolaire est en effet un moment décisif dans la vie d'un élève. D'après une étude réalisée en septembre 2021 par Harris Interactive pour l'Institut Montaigne⁴⁷ auprès de 8 000 jeunes de 18 à 24 ans, 28% des jeunes interrogés se déclarent « insatisfaits » de leur orientation. **Le facteur décisif de la perception d'une mauvaise orientation résulte du niveau d'étude.** Les jeunes de niveau brevet des collèges ont deux fois plus de chances d'être insatisfaits de leur orientation que ceux ayant au moins un niveau licence et le niveau d'insatisfaction décroît à mesure que le niveau d'étude s'élève. Cette insatisfaction a des causes internes à la mécanique scolaire : l'échec scolaire des jeunes insatisfaits de leur orientation est une explication, tout comme le fait d'être orienté dans des filières professionnelles, qui est vécu comme une relégation.

Une mauvaise orientation contribue à rendre les études difficiles pour tous les jeunes, quel que soit le niveau d'étude suivi (graphique 1), mais elle a des effets psychologiques beaucoup plus délétères chez les jeunes de faible niveau d'étude, chez qui elle est en outre beaucoup plus fréquente. **La mauvaise orientation contribue alors à les convaincre que les études qu'ils suivent sont inutiles** (graphique 2), et apparaît comme un facteur décisif du « mal-être » scolaire. Un chiffre est marquant et nécessite d'être souligné : **55% des jeunes de niveau d'études inférieur au bac et se disant mal orientés considèrent les études comme inutiles.**

47 Institut Montaigne. (2022). *Une jeunesse plurielle : Enquête auprès des 18-24 ans*.

Graphique 1 : Part des jeunes trouvant les études difficiles en fonction du niveau d'études et de la satisfaction à l'égard de l'orientation

Part de l'effectif trouvant les études difficiles



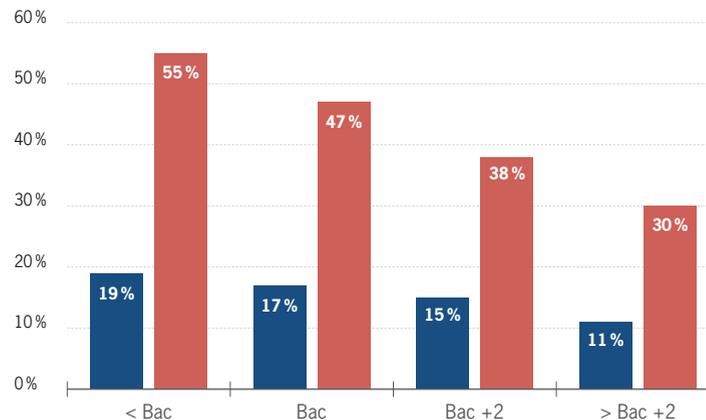
■ Bonne orientation ■ Mauvaise orientation

Lecture : 30% des jeunes de niveau d'étude inférieur au bac et se disant bien orientés considèrent les études comme quelque chose de difficile, c'est le cas de 50% de ceux qui ont été mal orientés.

Source : Institut Montaigne (2022),
Une jeunesse plurielle : Enquête auprès des 18-24 ans.

Graphique 2 : Part des jeunes trouvant les études inutiles en fonction du niveau d'études et de la satisfaction à l'égard de l'orientation

Part de l'effectif trouvant les études inutiles



■ Bonne orientation ■ Mauvaise orientation

Lecture : 19% des jeunes de niveau d'étude inférieur au bac et se disant bien orientés considèrent les études comme inutiles ; c'est le cas de 55% de ceux qui ont été mal orientés.

Source : Institut Montaigne (2022),
Une jeunesse plurielle : Enquête auprès des 18-24 ans.

L'orientation semble davantage subie, et contribue à créer un sentiment d'exclusion qui peut influencer durablement le parcours scolaire et professionnel des jeunes qui développent ce sentiment. Cela est d'autant plus vrai pour les élèves issus de milieux défavorisés, qui entrent dans le système scolaire sans les mêmes atouts culturels et cognitifs que des élèves de milieux davantage favorisés, et pour qui l'école ne parvient pas à réduire suffisamment les inégalités scolaires dès le début de la scolarité.

Si l'on se replace à l'échelle des QPV, selon une étude du Cereq⁴⁸, les vœux d'orientation formulés en terminale varient sensiblement selon le lieu de résidence des lycéens. Ainsi, qu'ils soient bacheliers professionnels, technologiques ou généraux, **les jeunes des QPV postulent moins souvent aux filières les plus élitistes** (IUT, écoles d'ingénieurs, de commerce, d'art...) et **d'avantage aux formations de proximité** (les STS (sections de techniciens supérieurs) : 45 % de bacheliers des QPV contre 32 % des bacheliers des autres quartiers des unités urbaines englobantes) ou non sélectives (l'université). De même, les bacheliers généraux de ces quartiers sont moins nombreux à candidater à une classe préparatoire aux grandes écoles (14 % contre 22 %). Ainsi, l'« effet » quartier est particulièrement visible au moment des choix d'orientation scolaire et plus tard sur le marché du travail, et l'on comprend que l'orientation scolaire peut être vécue non pas comme un choix mais comme une relégation, à laquelle il convient d'apporter des solutions.

Le tutorat : une solution efficace pour l'orientation des jeunes

PROPOSITION N° 14

PROPOSITION CLÉ

Dans le cadre d'un nouveau « Contrat de Solidarité Nationale », mettre en place un système de tutorat obligatoire permettant à chaque jeune issu d'un QPV, mais aussi et plus généralement des zones les plus pauvres du pays, notamment en milieu rural, d'être accompagné, à partir de la classe de seconde et jusqu'à la signature de son premier contrat de travail, par un tuteur adulte, en poste.

Initiées au début des années 2000, avec l'ambition de favoriser un progrès global pour les jeunes en situation difficile (conseil en orientation, soutien

scolaire, découverte culturelle, renforcement de la confiance, accès à l'emploi...), les premières actions volontaristes en matière de tutorat et de mentorat connaissent ces dernières années une accélération et un déploiement importants, tant privé qu'associatif. Regroupées au sein du Collectif Mentorat⁴⁹ depuis 2019, de nombreuses structures œuvrent au quotidien pour la promotion de cette approche innovante et individualisée de l'orientation.

Par opposition avec la vision historique de l'orientation pensée par filières, souvent rigides, ces structures mettent en relation des jeunes avec des mentors en situation d'études supérieures ou déjà en poste en entreprise, l'objectif étant de permettre aux premiers de bénéficier des connaissances et appuis des seconds, avec à la clef des progrès dans les champs scolaires, universitaires et de l'insertion professionnelle.

Après plusieurs années de développement, **les résultats sont encourageants et la mobilisation prend de l'ampleur, puisqu'on comptait, fin 2021, 80 000 mentors recrutés et déjà près de 60 000 jeunes accompagnés.**

Mieux, avec le recours à des plateformes digitales, le volume de jeunes touchés par ces actions atteint un niveau conséquent, riche de promesses. Ainsi, l'association Article 1 a déjà recueilli 147 000 inscriptions sur sa plateforme www.inspire-orientation.org pour l'année scolaire en cours⁵⁰.

Les évaluations, enfin, sont positives, à l'image des travaux réalisés par des associations comme Télémaque. Cette dernière, avec 1 800 jeunes mentorés et 130 entreprises partenaires, assure que $\frac{2}{3}$ des jeunes passés par son dispositif sont en situation de travail stable et que 96 % des parents interrogés ont plus confiance dans l'avenir de leur enfant (et aussi davantage dans l'institution scolaire) grâce au programme d'accompagnement Télémaque⁵¹.

48 Couppié, T., Dieusaert, P., & Vignale, M. (2020). Que deviennent les jeunes des quartiers prioritaires de la ville après leur bac ? *Bulletin de Recherches Emploi Formation*, 391. In : <https://www.cereq.fr/sites/default/files/2020-06/Bref%20391-%20web.pdf>

49 La démarche du collectif mentorat. (2022). Collectif mentorat. In : <https://www.lementorat.fr/50> Assure ton avenir avec le mentorat : Article 1. (2022). Article 1. In : <https://article-1.eu/actualites/inscription-mentorat/>

51 L'égalité des chances avec Télémaque. (2022). Télémaque. In : <https://www.telemaque.org/>

L'essor qualitatif et efficace de cette pratique du mentorat a conduit le gouvernement à apporter un soutien en deux temps, pour accompagner tout particulièrement la sortie de la crise sanitaire :

- D'abord, avec la mise en place du plan « 1 jeune, 1 solution »⁵² début 2021, visant trois actions précises en direction des jeunes : faciliter l'entrée dans la vie professionnelle, orienter et former vers les secteurs et métiers d'avenir, construire 300 000 parcours d'insertion sur mesure ;
- ensuite, toujours en 2021, avec l'annonce par le Président de la République du programme « 1 jeune, 1 mentor »⁵³, qui ambitionne d'atteindre le nombre de 200 000 jeunes mentorés en 2022. Pour accompagner ce changement d'échelle, l'exécutif a ouvert une ligne budgétaire de 30 M€ pour soutenir les associations spécialisées. Toutes font partie depuis 2019 du Collectif Mentorat, qui soutient 30 000 jeunes en moyenne par an et s'est félicité de ce nouveau « plan ».

Le mentorat représente ainsi la possibilité d'un changement systémique, en déconstruisant les préjugés et les discriminations. Il gagnerait à être pleinement démocratisé, incarné et porté par une politique publique de soutien spécifique, vecteur d'une nouvelle « confiance en soi tout au long du cycle de vie, de la petite enfance à l'insertion professionnelle, pour les jeunes et les parents. » (Ericka Cogne, directrice générale de Télémaque).

Dans le cadre de notre proposition, les tuteurs, véritables « mentors », seraient ainsi chargés de mobiliser leurs connaissances et compétences pour aider les jeunes habitants des QPV à définir leur projet professionnel et à le concrétiser. La systématisation d'une telle mise en relation nécessiterait d'être co-construite avec l'ensemble des parties prenantes. Elle pourrait rassembler notamment les modalités suivantes :

- création d'une plateforme digitale de mise en relation, sur laquelle les jeunes se connecteraient et se créeraient un profil avec le concours des psychologues de l'Éducation nationale (PsyEN) d'un côté et des services des ressources humaines (RH) des employeurs de l'autre ;
- définition d'un rythme de rencontres et d'une durée d'accompagnement, associant réunions présentiels *in situ*, par exemple en entreprise, pour que les jeunes puissent découvrir les codes de la vie professionnelle, et un suivi numérique, pour gagner en flexibilité et en efficacité ;
- mise en place d'un système d'évaluation au long cours, permettant d'ajuster le tutorat et de faire en sorte qu'il soit toujours cohérent avec les projets des jeunes accompagnés ;
- mobilisation incitative de profils emblématiques issus des quartiers populaires, ayant atteint un développement de carrière faisant référence (sport, culture, entreprise, engagement public...), invités à se mettre en relation avec des jeunes pour nourrir leurs projets.

La gouvernance d'un tel système est en question et ce point est revenu à plusieurs reprises au fil des travaux de ce rapport. Trois modèles peuvent en effet être proposés :

- celui d'un pilotage par l'État, sur un mode interministériel, associant les ministères de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et celui du Travail et de l'emploi ;
- celui d'un pilotage privé, organisé au niveau des branches professionnelles, avec le concours des chambres consulaires ;
- celui, enfin, d'un pilotage associatif, via des conventions pluriannuelles passées avec les principaux acteurs actuels du système (Article 1, Télémaque, etc.).

Nous avons la conviction que le pilotage de cette politique gagnerait à ne pas être segmenté et, au contraire, à rassembler l'ensemble des parties prenantes, dans l'esprit et la culture de coconstruction qui ont fait le succès de l'ANRU. L'État serait le porteur et le garant de cette politique très régalienne, apportant les moyens annuels, fixant par convention les grands objectifs à long terme, définissant enfin les modalités de territorialisation et d'évaluation.

⁵² Direction de l'information légale et administrative. (2021). *Plan 1 jeune, 1 solution : L'aide à l'embauche des jeunes est prolongée*. service-public.fr. In : <https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A14189>

⁵³ Le mentorat, un levier essentiel pour les jeunes. (1 mars 2021). Gouvernement.fr. In : <https://www.gouvernement.fr/le-mentorat-un-levier-essentiel-pour-les-jeunes>

Le coût de développement, d'hébergement, de pilotage et de maintien d'une telle plateforme ne saurait être supérieur à quelques millions d'euros sur plusieurs années, ce qui rend son financement largement programmable. Le pilotage technique quotidien serait confié aux acteurs associatifs membres du Collectif Mentorat, forts de leur expérience et de leur connaissance du terrain légitimes. Il appartiendrait enfin aux branches professionnelles de proposer une procédure permettant d'identifier, avec leurs membres, les mentors susceptibles d'être mobilisés dans le processus. Cette base organisationnelle serait de toute façon à ajuster avec l'ensemble des acteurs.

Par ailleurs, les jeunes interrogés dans l'enquête déclarent être sensibles à certains modèles de réussite issus des quartiers populaires, à des pairs, **des influenceurs qui les inspirent**, semblent les motiver. Un jeune évoque notamment l'équipe sportive de MMA avec enthousiasme et considération. Ils soulignent l'intérêt de rencontrer des gens qui ont réussi (par le tutorat, la visite en établissement scolaire...), ce pour quoi nous proposons que ce système de tutorat soit alimenté par des rencontres avec ces influenceurs, qui pourraient se connecter sur la plateforme digitale afin d'être mis en relation avec des jeunes de leur quartier.



« Et il y a un gars d'ici que j'admire, qui a gagné un championnat d'Europe de MMA, celui qui a gagné la ceinture, il se peut que prochainement il signe à l'UFC par exemple, celui qui signe là-bas il est au top. Justement, le maire les a pris comme exemple, ils passent dans les quartiers, ils parlent aux jeunes, ils sensibilisent. C'est un exemple de réussite et ça donne envie. C'est un modèle, le maire prend ces gens et les envoie dans les quartiers populaires pour sensibiliser les jeunes, c'est important de voir la réussite qu'ils ont eue. »

Jeune homme en quartier post-industriel.

L'importance de l'acquisition des codes de la vie professionnelle

Toujours à destination des jeunes, la sensibilisation aux codes de la vie professionnelle pourrait faire l'objet de mesures spécifiques. Dans ce cadre, un module de découverte du monde de l'entreprise pourrait être rendu obligatoire dès le collège, en complément et dans la continuité du stage de 3^e, qui permet déjà une première immersion dans l'entreprise sur une durée de 5 jours. Cela permettrait aux jeunes collégiens de mieux découvrir le monde du travail et de se familiariser à ses codes. Des acteurs issus du monde de l'entreprise pourraient utilement être mis à contribution dans ce cadre, en intervenant dans les établissements scolaires afin de présenter les métiers et en partageant un référentiel commun des attentes en termes de compétences (et notamment les *soft skills*). Des ateliers de préparation à l'entretien d'embauche en lien avec les entreprises pourraient également être imaginés.

Pour faire le lien avec l'orientation, les actions mises en place à destination des élèves pourraient également être l'occasion de leur présenter des exemples concrets de postes dans des secteurs dynamiques et de les sensibiliser aux métiers de demain.

Développer les filières d'excellence en QPV

PROPOSITION N° 15

Pour ouvrir un accès facilité et renforcé aux filières d'excellence et aller plus loin que les places ouvertes en grandes écoles par les Conventions d'Éducation Prioritaire, expérimenter l'ouverture de classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) dans les lycées des QPV.

C'est un fait documenté par l'ONPV, et nous l'avons déjà évoqué : lorsqu'ils font leurs vœux post-bac, les lycéens des QPV candidatent plus souvent en licence, perçue comme la seule filière post-bac « non sélective », et ce indépendamment de leur niveau scolaire. « Même les élèves des QPV en bac général ayant obtenu une mention candidatent moins souvent en classe préparatoire aux grandes écoles (CPGE) » écrit l'observatoire⁵⁴. Cette situation viendrait moins d'un « effet du lieu de résidence » que d'une « surreprésentation des élèves des QPV en filières professionnelles », liée à la fois à des difficultés scolaires plus importantes mais aussi à **une culture de l'orientation qui pousse bien souvent les jeunes élèves à s'engager dans des filières considérées, par manque de représentations alternatives, comme abordables**. La création de places de CPGE dans des lycées situés en QPV aurait l'immense mérite d'agir sur ces représentations, **en montrant aux habitants que les filières d'excellence existent aussi dans leurs quartiers et qu'elles leur sont accessibles**.

66

Dans une démarche expérimentale, nous proposons d'ouvrir 1 000 places de CPGE dans les lycées des QPV, ce qui représenterait sur le quinquennat un effort minimal de **75 M € annuels**⁵⁵ (en excluant du calcul l'investissement dans des locaux supplémentaires et en considérant que ces classes peuvent être ouvertes dans les lycées existants).

2. Élargir le champ des secteurs concernés par les clauses sociales des marchés publics

54 Boulet, P., Chaigneau, M., & Dieusaert, P. (2019). *Les lycéens des quartiers prioritaires dans l'enseignement supérieur : Une orientation moins ambitieuse, essentiellement attribuable au cursus scolaire*. Observatoire national de la politique de la ville. In : http://www.onpv.fr/uploads/media_items/orientation-post-bac-pascal-dieusaert.original.pdf

55 Le coût d'un étudiant en classe préparatoire est d'environ 15 000 € annuel pour l'Éducation nationale. Il y a aujourd'hui 85 000 élèves en CPGE en France. Si on voulait ouvrir des CPGE en QPV, il faudrait partir du ratio de population : 8 % des Français vivent en QPV, donc il faudrait ouvrir 8000 places de CPGE pour doter tous les quartiers. Afin d'expérimenter cette mesure, il est proposé d'ouvrir 1 000 places de CPGE dans les quartiers. Cela coûterait : $1\,000 \times 15\,000 = 15\text{ M€}$ par an et 75 M€ sur le quinquennat.

PROPOSITION N° 16

Élargir le champ des secteurs concernés par les clauses sociales d'insertion à davantage de marchés publics et généraliser la présence dans les contrats publics, et systématiser le recours aux facilitateurs des clauses sociales pour favoriser leur développement.

Afin de faciliter l'emploi des personnes éloignées du marché du travail, le code de la commande publique permet de recourir à des clauses sociales ou clauses d'insertion. Selon l'Inspection générale des affaires sociales, le nombre de marchés incluant une clause sociale a progressé de 1,9 % en 2009 à 6,1 % en 2013. Ces chiffres restent inférieurs aux objectifs fixés par l'État (10 % actuellement, 25 % en 2020), et très variables selon les familles d'acheteurs : 3,2 % pour l'État, 10,2 % pour les collectivités territoriales. Si ces données commencent à être anciennes et que la situation s'améliore progressivement, elles traduisent néanmoins les limites du dispositif.

Aujourd'hui encore, les clauses d'insertion concernent un public restreint, majoritairement masculin. Elles se limitent également à des secteurs réduits, essentiellement circonscrits au bâtiment et aux travaux publics, même si quelques collectivités ont eu recours à des clauses sociales sur les secteurs du nettoyage, de la restauration ou de la confection textile, selon les bassins d'emploi (c'est par exemple le cas en Haute-Loire⁵⁶). **Pour aller plus loin et renforcer la logique « d'aller-vers », l'élargissement des clauses sociales à de nouveaux bénéficiaires et à de nouvelles activités économiques est une nécessité. Il s'agit donc d'encourager les donneurs d'ordre publics à étendre les clauses sociales aux activités économiques porteuses dans leurs bassins d'emploi.**

56 *La clause sociale en Haute-Loire... un dispositif prometteur!* (8 avril 2019). Association des Maires et des Présidents d'intercommunalité de la Haute-Loire. In : <https://www.amf43.fr/2019/04/08/la-clause-sociale-en-haute-loire-un-dispositif-prometteur/>

67

Pour que ces clauses sociales ne demeurent pas qu'une bonne intention et continuent de se développer, **il convient de faciliter leur mise en œuvre par le renforcement des facilitateurs.** Des mécanismes de financement conjoint des postes de facilitateur au sein d'opérateurs existants (maisons de l'emploi, missions locales...), associant les entreprises et les administrations, pourraient être envisagés.

3. Pour ouvrir de nouvelles perspectives économiques, renforcer le lien entre les entreprises et les quartiers pauvres



« J'ai déjà postulé ailleurs, je n'ai jamais été pris alors je mise tout sur le travail que j'ai actuellement. Il n'y a que le piston qui marche. En ce qui me concerne, j'ai postulé beaucoup dans les Drive, pour faire caissier aussi, et je n'ai jamais été pris. La seule fois que j'ai trouvé du travail, c'était par piston. Avant je faisais de la plomberie et si on veut décrocher un emploi ou une alternance ils demandent de l'expérience, mais comment avoir de l'expérience si personne ne t'en donne l'opportunité ? »

Jeune homme en quartier post-industriel.



« J'ai fait tout mon possible pour avoir un entretien. Avant quand je postulais, on ne m'appelait jamais. **Je ne sais pas ce qu'il s'est passé, sûrement le manque d'expérience qui était un problème. Mais j'ai dû mentir sur mon CV.** »

Jeune homme en quartier post-industriel.

Dans le cadre de l'élaboration de ce rapport, nous avons organisé un workshop avec des entreprises engagées dans les QPV à travers le PaQte (Pacte avec les quartiers pour toutes les entreprises) afin d'identifier les bonnes pratiques des actions menées à destination des quartiers mais également les difficultés et les propositions d'avenir pour favoriser l'emploi et l'insertion des habitants des QPV. Nous en avons extrait des verbatims, permettant d'illustrer les actions des entreprises à destination des QPV et la nécessité de continuer à mieux rapprocher entreprises et habitants des quartiers.

« Dans 42 bassins d'emplois, nous créons des formations, du mentorat, et à la suite de ça, nous recrutons les candidats en contrat d'intérim de plus de 16 mois ou en alternance. **Nous voulons être le réseau des gens qui n'en ont pas** ».

« Nous développons des stages en collectif entre les enfants de nos collaborateurs et des jeunes de QPV, qu'on reçoit pendant une semaine pour leur faire découvrir nos métiers et apporter de la mixité. Par ailleurs, depuis 2 ans, nous avons multiplié par 3 le nombre de mentors dans le groupe ».

« Nous recrutons des jeunes (promotions de 50 à 100 jeunes) dans les missions locales afin de leur faire intégrer le nouveau centre de formation du groupe créé récemment. Entre 60 et 80 % entrent par la suite en alternance ou même directement en emploi ».

« Le problème est qu'on peut bien identifier les jeunes pris en charge par les associations, mais on ne voit pas les autres, les invisibles. Et ceux-là, qui s'en occupe ? Les jeunes qui sont pris en charge par des associations ont plus de chances de s'en sortir, mais ceux qui sont en dehors du système, que peut-on faire pour eux ? On a des .../... »

associations de quartier, mais elles-même ont du mal à les repérer, et je pense que le problème est là. **Il faut aller les chercher en bas des immeubles** ».

L'importance prise par la démarche ESG (critères environnementaux, sociaux et de gouvernance) doit inviter les grandes entreprises à renforcer leur engagement en faveur des quartiers pauvres.

Dès 2001, la loi relative aux nouvelles régulations économiques a imposé, à chaque entreprise cotée, de publier des informations « sur la manière dont la société prend en compte les conséquences sociales et environnementales de son activité »⁵⁷.

La loi dite « Grenelle II » est venue compléter ces dispositions en enrichissant le rapport annuel de gestion d'éléments relatifs « aux engagements sociétaux [de l'entreprise] en faveur du développement durable »⁵⁸.

Sous l'influence du droit européen⁵⁹, les grandes entreprises ont été amenées progressivement à publier des déclarations non financières « comprenant des informations relatives aux questions d'environnement, aux questions sociales et de personnel, de respect des droits de l'homme et de lutte contre la corruption »⁶⁰. Cette obligation se trouve désormais traduite dans notre droit interne. Le code de commerce prévoit que le rapport annuel de gestion contient « des indicateurs clefs de performance de nature financière et, le cas échéant, de

nature non financière ayant trait à l'activité spécifique de la société, notamment des informations relatives aux questions d'environnement et de personnel⁶¹ ».

Avec la loi « Pacte »⁶², le législateur a ainsi entendu renforcer la place de l'entreprise dans la Cité. Désormais, celle-ci « est gérée dans son intérêt social, en prenant en considération les enjeux sociaux et environnementaux de son activité ».

À l'heure où l'investissement dans le capital humain des quartiers pauvres revêt une importance décisive, il convient d'aller plus loin car l'enjeu de la cohésion sociale et nationale est de l'intérêt de l'entreprise, notamment des plus grandes.

PROPOSITION N° 17

PROPOSITION CLÉ

Encourager et valoriser, dans le rapport annuel de gestion soumis aux assemblées générales et dans l'ensemble des documents relatifs au reporting extra-financier, la communication d'informations relatives à la stratégie des entreprises à destination des quartiers pauvres. Cette stratégie pourrait être intégrée aux critères ESG afin d'inciter les entreprises à prendre des engagements majeurs en faveur du développement économique et de l'emploi dans les quartiers pauvres.

Ainsi, en s'appuyant sur le cadre juridique existant, il pourrait être envisagé **d'inclure dans la stratégie extra-financière des entreprises des actions en faveur des quartiers pauvres.**

57 Article 116 de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques. Avec le temps, l'obligation de présenter une déclaration de performance extra-financière a été étendue aux entreprises dont la taille du bilan atteint, à la clôture de l'exercice, 100 M € ou 100 M € de chiffre d'affaires net et 500 salariés permanents en moyenne au cours de l'exercice (article R. 225-104 du code de commerce).

58 Article 225 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

59 Directive 2014/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014.

60 Ibid, Point n° 6.

61 Article L. 225-100-1 du code de commerce.

62 Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, article 169.

Concrètement, les informations contenues dans le rapport annuel de gestion soumis à chaque assemblée générale pourraient être enrichies systématiquement d'éléments portant sur la stratégie des grandes entreprises en faveur des quartiers pauvres (développement économique, insertion professionnelle des habitants, tutorat, etc.).

Une telle proposition, si elle constitue un acte fort en faveur des populations de ces quartiers, ne constitue pas pour autant une contrainte juridique supplémentaire à la charge des entreprises. En effet, les informations sociétales du rapport annuel de gestion contiennent d'ores et déjà les éléments suivants⁶³:

- l'impact de l'activité de la société en matière d'emploi et de développement local ;
- l'impact de l'activité de la société sur les populations riveraines ou locales ;
- les relations entretenues avec les parties prenantes de la société et les modalités du dialogue avec celles-ci ;
- les actions de partenariat ou de mécénat.

C'est donc tout naturellement que les actions mises en place par les grandes entreprises en faveur des quartiers pauvres trouveraient leur place, et ce à droit constant. Au-delà des considérations juridiques, une telle mesure permettrait de renforcer le lien entre le monde économique et les populations défavorisées, gage d'insertion sociale et condition indispensable au vivre-ensemble.

Enfin, et de manière symbolique, il pourrait être envisagé de **renforcer l'an-crage territorial des entreprises en insistant sur le lien indéfectible entre leur action et le territoire sur lequel elles œuvrent**. Aujourd'hui, le deuxième alinéa de l'article 1833 du code civil dispose que « *la société est gérée dans son intérêt social, en prenant en considération les enjeux sociaux et environnementaux de son activité* ». **Une rédaction plus volontariste pourrait par exemple reconnaître** que « *la société est gérée dans son intérêt social, en prenant en considération les enjeux sociaux et environnementaux de son activité à l'échelle du territoire dans lequel elle s'inscrit* ».

63 Article R.225-105 du code de commerce.

4. Combattre efficacement les discriminations à l'embauche

PROPOSITION N° 18

Sur la base de données déjà disponibles (ex : lieu de résidence des salariés, lieu de naissance et de leurs ascendants, etc.), mesurer la diversité des entreprises, collectivités publiques, État, hôpitaux (pour les contrats de droit privé) à l'échelle de leur branche professionnelle.

En application de l'article L. 1132-1 du code du travail, « *aucune personne ne peut être écartée d'une procédure de recrutement ou de nomination (...) en raison de son origine, de son sexe, de ses mœurs (...) de son âge, de sa situation de famille ou de sa grossesse (...) de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation ou une prétendue race (...)* ».

Au cours des dernières années, les pouvoirs publics ont tenté de remédier à l'inégal accès à l'emploi, en soumettant par exemple les grandes entreprises à l'obligation de détailler les actions mises en œuvre afin de « *lutter contre les discriminations et promouvoir les diversités (...)* »⁶⁴. L'objectif ainsi poursuivi est « *l'élimination des discriminations en matière d'emploi et de profession* »⁶⁵. En outre, les entreprises comptant plus de 300 salariés ainsi que toute entreprise spécialisée dans le recrutement doivent mettre en place des formations à la non-discrimination à l'embauche au moins une fois tous les cinq ans⁶⁶.

Si ces dispositifs vont dans le bon sens, force est de constater que le chemin à parcourir reste conséquent. Le quatorzième baromètre sur les discriminations dans l'emploi en France montre par exemple que selon les personnes âgées

64 Article L. 225-102-1 du code de commerce.

65 Article R. 225-105-1 du code de commerce.

66 Article L. 1131-2 du code du travail.

de 18 à 34 ans, les discriminations se produisent d'abord lors de la recherche d'un emploi (56 %) ⁶⁷.

Pour les habitants des quartiers pauvres, les difficultés d'accès à l'emploi ont une résonance particulière. Au-delà des discriminations fondées sur l'origine, le sexe, ou l'appartenance réelle ou supposée à un groupe religieux ou ethnique, le lieu de vie constitue un obstacle supplémentaire lorsqu'il s'agit de trouver un emploi.

Dans un article de 2015 ⁶⁸, des chercheurs ont démontré que **« les candidats des villes défavorisées ont 7,3 % de chances d'accéder à un entretien, tandis que les chances des candidats des villes favorisées sont de 11,8 % »**. Ce constat est d'autant plus fort que ces chercheurs notent que la discrimination concerne davantage les postulants diplômés que non diplômés. Il existerait donc une incitation pour les candidats qualifiés à quitter les zones défavorisées au profit de localités plus aisées, au risque de réduire encore la mixité sociale, de concentrer la pauvreté dans les mêmes zones et de stigmatiser davantage ces quartiers.

Pour aller plus loin dans l'égal accès à l'emploi salarié, **peut-être faudrait-il inviter les entreprises à quantifier précisément leur politique en matière de diversité**, à l'image de ce qui existe déjà tant dans le secteur public que privé dans le domaine de l'insertion des personnes en situation de handicap ou de l'accès des femmes et des hommes aux emplois de direction. Dans la fonction publique par exemple, les nominations dans les emplois d'encadrement supérieur doivent comprendre au moins 40 % de personnes de chaque sexe. Dans le privé, l'index de l'égalité professionnelle qui concerne toute entreprise d'au moins 50 salariés permet de mesurer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Cet index tient compte par exemple des écarts de rémunération ou encore de ceux relatifs aux taux de promotion.

67 Défenseur des droits. (2021). 14^e Baromètre des discriminations dans l'emploi.

68 Petit, P., Duguet, E. & L'Horty, Y. (2015). Discrimination résidentielle et origine ethnique : une étude expérimentale sur les serveurs en Île-de-France. *Économie & prévision*, 206-207, 55-69.

Sans relancer le débat autour des statistiques ethniques qui ne saurait de toute façon tenir compte de la kyrielle des situations rencontrées dans les quartiers pauvres, peut-être faudrait-il envisager de **mesurer la diversité à l'échelle des branches professionnelles**. Les informations relatives au lieu de naissance des salariés et de leurs ascendants ou encore celles portant sur leur lieu de résidence, déjà en partie connues par l'employeur et la statistique publique, pourraient permettre de comparer la situation dans une entreprise donnée par rapport à sa branche professionnelle. Le lancement, à titre expérimental, de l'index diversité et inclusion constitue une avancée notable ⁶⁹. Reste à voir cependant si son caractère facultatif incitera les acteurs économiques à s'en saisir. Il semble néanmoins que sur ce sujet, les effets pourraient être visibles plus rapidement en soumettant obligatoirement les entreprises à ce type de mesure. Il ne s'agirait pas d'attribuer un score ou d'infliger des pénalités mais simplement d'obtenir une photographie à l'échelle de la branche professionnelle. Tel est l'objet de la proposition n° 18.

5. Mobilité et insertion professionnelle

Paradoxalement, la mobilité en vue d'accéder à l'emploi n'est pas apparue comme une contrainte particulière lors de l'étude de terrain réalisée. Dans les quartiers situés en zone urbaine ou périphérique, l'accès au réseau de transport en commun semble compenser l'enclavement du lieu de vie.



« Le déplacement est facile. On peut se déplacer de ville en ville, de quartier en quartier mais on met beaucoup de temps. Ils ont mis des Velib et des trottinettes électriques à disposition dans ma ville. »
Jeune homme en quartier post-industriel.

69 Sur le sujet, on pourra se reporter à l'annonce faite par le Gouvernement le 21 février 2022. Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion. (21 février 2022). Expérimentation de l'Index Diversité et Inclusion dans le monde professionnel : Retour d'expérience. In : <https://travail-emploi.gouv.fr/actualites/presse/communiqués-de-presse/article/experimentation-del-index-diversite-et-inclusion-dans-le-monde-professionnel>

Pour les salariés issus des quartiers pauvres qui travaillent en horaires décalés par exemple, la voiture demeure l'unique mode de transport. À cet égard, la détention du permis de conduire constitue toujours un élément indispensable en vue d'améliorer son employabilité.



« Avant je travaillais à Lille et je prenais le métro. Soit j'allais à pied jusqu'au métro, soit je prenais le bus. C'est une heure. Alors qu'en voiture, 20 minutes c'est fait. Si vous travaillez de nuit et que n'avez pas de voiture, il faut attendre le premier métro qui passe à

6 heures du matin. »

Jeune homme en quartier post-industriel.

Si la mobilité n'est pas apparue comme une contrainte particulière lors des entretiens réalisés dans le cadre de ce rapport, les efforts accomplis notamment par les collectivités territoriales doivent être encouragés. Qu'il s'agisse de développer l'offre de transport en commun ou d'accompagner le financement du permis de conduire⁷⁰, les initiatives locales doivent être poursuivies afin de lever les obstacles à l'insertion professionnelle et sociale des habitants des quartiers pauvres.



12h – Une pause méridienne ouverte à de nouvelles socialisations

Arrivés à l'heure du déjeuner, ce sont deux autres constats qui s'imposent :

- si l'accès à la restauration scolaire s'est massifié, beaucoup d'enfants pauvres

- n'y ont toujours pas suffisamment accès, ce qui accentue les inégalités ;
- au regard des problématiques sociales dans les QPV, le temps de la « cantine » pourrait faire l'objet de nouveaux moments de partage utiles à la socialisation des enfants, insérés dans le respect de l'équilibre global de la journée.

Pour les pouvoirs publics, la pause méridienne doit prioritairement offrir à tous les enfants une alimentation saine, dans un cadre favorable. C'est la mission première de la restauration scolaire, rappelée notamment par le Conseil National de l'Alimentation (CNA) dans son avis 77, paru en 2017⁷¹ : « La raison première de la restauration scolaire est de répondre aux besoins physiologiques et nutritionnels des enfants et des jeunes, leur permettant ainsi de pouvoir suivre les enseignements de l'après-midi. Pour cela, il est nécessaire de leur donner des aliments sûrs, sains, en quantité suffisante et à leur goût. La civilité, le savoir-vivre, enseignés de fait durant le temps de la restauration scolaire, peuvent également être considérés comme un objectif de base, même implicite (apprendre à partager l'espace, à respecter les règles de vie, à respecter l'autre). Par ailleurs, le temps de la restauration doit être vécu dans un confort minimal en termes de temps et de condition du repas. Il doit être un moment de récupération et de ressourcement. »

Cet objectif est en partie atteint du fait de la massification de l'accès aux restaurants scolaires. Dans son rapport *Un droit à la cantine scolaire pour tous les enfants*⁷², publié en 2019, le Défenseur des droits se réjouissait ainsi que les enfants prenant leur repas à la cantine soient de plus en plus nombreux. « Si les estimations sur la fréquentation de la cantine par les élèves varient d'une source à l'autre et si de fortes disparités régionales peuvent être enregistrées, une étude de 2019 estime qu'en moyenne 7 enfants sur 10 fréquentent les cantines des écoles primaires. Cette étude estime également à 4,8 millions le nombre d'enfants inscrits à la cantine dans le premier degré,

70 Sur ce point, force est de constater que les collectivités territoriales ont d'ores et déjà massivement investi ce champ comme en témoigne le recensement réalisé par la Sécurité routière : <https://www.securite-routiere.gouv.fr/passer-son-permis-de-conduire/financement-du-permis-de-conduire/aide-au-permis-des-collectivites>

71 Avis du Conseil national de l'alimentation – Les enjeux de la restauration collective en milieu scolaire, N° 77 (2017). In : <https://cna-alimentation.fr/download/avis-n77-07-2017-les-enjeux-de-la-restauration-collective-en-milieu-scolaire/>

72 Défenseur des droits. (2019). *Un droit à la cantine scolaire pour tous les enfants : Intérêt supérieur de l'enfant, égalité des droits et non-discrimination.*

pour un total de plus de 8 millions d'élèves fréquentant le service de restauration, tous niveaux scolaires confondus (écoles primaires, collèges, lycées). »

Toutefois, deux problèmes se posent ici :

- **L'accès aux cantines varie beaucoup trop selon les ressources des territoires.** Les inégalités entre collectivités locales, accentuées par le renforcement des restrictions budgétaires, contribuent à renforcer les inégalités sociales et les inégalités d'accès au service de restauration scolaire. En effet, si dans l'enseignement secondaire la restauration est un service public administratif obligatoire, elle constitue en revanche dans l'enseignement primaire un service public facultatif. Alors que les Conseils départementaux et les Conseils régionaux ont l'obligation de mettre en place un tel service dans les collèges et les lycées, les communes conservent une liberté de choix. Cette situation est la source de disparités sensibles entre collectivités, tributaires de capacités budgétaires différentes, qui provoquent des inégalités d'accès à la cantine, en particulier pour les élèves d'écoles rurales ou périurbaines.

- **Les enfants défavorisés vont moins à la cantine que les autres :** selon le Centre national d'étude des systèmes scolaires (Cnesco), « 59 % des collégiens étudiant en éducation prioritaire n'utilisent jamais le service de restauration scolaire alors qu'ils sont en moyenne 22 % dans les collèges publics hors REP et 24 % dans les collèges privés »⁷³. Pourtant, toujours selon le défenseur des droits, « l'accueil à la cantine d'enfants vivant dans des milieux précaires contribue à endiguer les phénomènes d'exclusion ou de stigmatisation entre enfants, la fréquentation de la cantine étant devenue une forme de norme sociale. »

Face à cette situation, nous avons constaté dans le cadre de cette étude que les données demeurent manquantes quant à la fréquentation précise des cantines dans les QPV. Le rapport Noblecourt avait relevé ce point, qui n'a

⁷³ Conseil national d'évaluation du système scolaire. (2017). *Qualité de vie à l'école : Enquête sur la restauration et l'architecture scolaires.*

vraisemblablement pas été traité. Afin de mieux diagnostiquer et orienter les politiques publiques, nous proposons donc de **lancer une étude nationale permettant de quantifier le nombre d'enfants résidant en QPV et ayant accès aux services de restauration scolaire dans les établissements scolaires de l'enseignement primaire**. Nous proposons également que cette étude puisse **identifier les freins à la fréquentation de la cantine scolaire dans les établissements d'enseignement secondaire afin de mieux quantifier et qualifier les carences existantes**.

1. Une action amplifiée sur les tarifications sociales des services de restauration pourrait également être envisagée

PROPOSITION N° 19

Élargir le dispositif Cantine à 1 € aux collectivités proposant un service de restauration scolaire situé en QPV et étudier la possibilité de proposer un tarif à 0,5 € pour les familles les plus pauvres.

À la suite des initiatives prises par plusieurs collectivités locales depuis 10 ans, ayant instauré la cantine à 1 € pour les familles aux quotients familiaux les plus bas, mais aussi de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté qui a amplifié le mouvement depuis 2019, des progrès utiles ont été réalisés. En effet, en 2019, ce tarif a bénéficié à 8 000 élèves de 150 petites communes rurales, ce qui correspond à plus de 220 000 repas servis⁷⁴. Certaines collectivités ont même abaissé encore le plancher de paiement, avec un seuil à 0,5 € à Clermont et même 0,13 € pour la Ville de Paris⁷⁵.

⁷⁴ Lesay, J. D. (24 février 2020). Les dispositifs « petits déjeuners à l'école » et « cantine à un euro » étendus. La Banque des Territoires. In : <https://www.banquedesterritoires.fr/les-dispositifs-petits-dejeuners-lecole-et-cantine-un-euro-etendus>

⁷⁵ La cantine scolaire – Ville de Paris. (2021). Ville de Paris. In : <https://www.paris.fr/pages/la-cantine-2074>

L'État accompagne les collectivités dans leur démarche de mise en place d'une tarification sociale, mais à condition que celles-ci soient situées en zone rurale et qu'elles perçoivent la Dotation de Solidarité Rurale⁷⁶.

Aujourd'hui, **un nouveau pas pourrait être franchi en élargissant l'éligibilité de ce dispositif aux collectivités proposant un service de restauration scolaire situé en QPV**. Nous estimons le coût de cette mesure à **367,2 M € de dépense brute pour l'État**⁷⁷.

Pour soutenir les familles les plus pauvres, le seuil d'accompagnement de l'État pourrait également être abaissé à 0,5 €.

2. Ouvrir le temps scolaire à de nouvelles socialisations

PROPOSITION N° 20

PROPOSITION CLÉ

Repenser le temps du déjeuner à la cantine scolaire en l'ouvrant à de nouvelles socialisations bénéfiques pour les enfants des QPV, par l'accueil d'étudiants, retraités et adultes volontaires.

76 Cantine à 1 € : Aide de l'État à la mise en place d'une tarification sociale des cantines scolaires. (2022). Agence de Services et de Paiement. In : <https://www.asp-public.fr/aides/cantine-a-1-euro>

77 Le Défenseur des droits indique que 8 millions d'élèves fréquentent la restauration scolaire sur un total d'environ 13 millions d'écoliers dans le premier et le second degré selon l'Insee (Portrait social 2020, p. 224). Sur ces 13 millions d'élèves, environ 1,7 million sont scolarisés dans des quartiers prioritaires (<https://www.reseau-canope.fr/education-prioritaire/comprendre/donnees-cles.html>). En se fixant pour objectif que 50 % d'entre eux se restaurent à la cantine, on obtient une population cible de 850 000 élèves soit 122 400 000 repas par année scolaire (4 repas par semaine × 36 semaines d'école). Si l'État subventionne chaque repas à hauteur de 3 € à l'image de ce qui existe déjà dans le cadre de la cantine à 1 €, le montant brut de cette mesure atteint 367,2 M€.

En parallèle de ces premiers constats, nous proposons de porter un nouveau regard sur le temps de « la cantine ». Historiquement pensée comme un moment utilitariste (le but du temps de midi est de faire une pause et de se nourrir) limité aux seuls objectifs alimentaires, la pause méridienne pourrait devenir un moment ouvrant sur de nouvelles interactions sociales bénéfiques pour les jeunes en situation de décrochage scolaire notamment. L'idée n'est pas de travailler, bien entendu, ni de trop stimuler les cerveaux qui ont aussi besoin de ce temps pour se ressourcer, mais de pouvoir partager ponctuellement des moments enrichissants sur le plan culturel et social.

Cette perspective a été dessinée par le CNA, toujours dans son avis 77, où il recommande notamment « d'encourager, en précisant les modalités opérationnelles dans le cadre d'un projet local, la participation bénévole des parents ou des grands-parents à l'accompagnement des enfants pendant le repas et sur le temps de la pause méridienne, afin de renforcer, par exemple, le lien social et intergénérationnel. »

Certaines villes ont lancé des projets en ce sens, notamment la Ville de Lille qui reconnaît le temps du midi comme un temps éducatif à part entière et se donne quatre objectifs : « se restaurer dans de bonnes conditions, se socialiser, se reposer et s'amuser »⁷⁸.

Ainsi, nous proposons de permettre aux restaurants scolaires d'accueillir ponctuellement des étudiants, adultes, professeurs, retraités pour déjeuner avec les enfants dans les établissements scolaires.

Cette organisation fonctionnerait sur la base du volontariat. Pour une mise en place réussie, elle pourrait faire l'objet d'une expérimentation avec des territoires volontaires. Elle devrait également faire l'objet d'une étude d'impact préalable permettant d'organiser ce nouveau service avec le concours des collectivités et du prestataire de restauration, en veillant à ne pas charger

78 Direction des actions éducatives de la ville de Lille. *Charte de la pause méridienne*. In: <https://www.lille.fr/Lille-Sud2/content/download/9098/142180/file/charte+de+la+pause+m%C3%A9ridienne.pdf>

davantage les missions des personnels de l'Éducation nationale et en établissant un cadre juridique précis. Enfin, le surcoût en termes de gestion et de plateaux repas serait pris en charge dans le cadre des crédits politique de la ville, au nom de l'égalité et des intérêts supérieurs de l'enfant.

Sur un autre plan, et afin de lutter contre l'obésité, il importe que les collectivités territoriales continuent à sensibiliser les plus jeunes, notamment ceux issus de milieux modestes, aux enjeux liés à l'alimentation. Les démarches initiées en ce sens dans le cadre de la restauration scolaire doivent être poursuivies et pourraient faire l'objet d'une généralisation.



14h – L'accès à la santé

82



« On peut faire quoi pour améliorer l'aspect santé du quartier ?

- Aller à la rencontre des gens peut-être car des gens ne veulent pas se faire soigner. »

Jeune mère de famille monoparentale habitant en quartier métropolitain.

Les questions de santé se posent avec une acuité particulière dans les QPV, où l'on remarque l'existence d'un lien fort entre précarité socio-économique et fragilités de santé, la prépondérance de maladies chroniques, l'exposition plus forte aux nuisances environnementales et un accès restreint aux offres de soin. La santé est une conséquence des conditions de vie, d'habitat et de travail, et les plus vulnérables sont les plus exposés aux inégalités sociales et territoriales de santé, notamment en raison des disparités socio-économiques et d'offres de soins selon les territoires. À titre d'exemple, l'espérance de vie d'une femme cadre à 35 ans est de 52 ans contre 49 ans pour une femme ouvrière. Pour les hommes,

l'espérance de vie pour un cadre à 35 ans est de 47 ans contre 41 ans⁷⁹ pour un ouvrier, ce qui illustre les inégalités entre catégories socio-professionnelles face à la santé. Un peu plus de la moitié des habitants des QPV (54 %) se déclarent en bonne ou en très bonne santé, ce qui est moins qu'au sein des unités urbaines englobantes (69 %). Plus de la moitié de la population des QPV est en surpoids, du fait d'une alimentation non équilibrée, et les habitants des quartiers déclarent plus souvent que les autres une pathologie chronique (notamment le diabète ou l'hypertension)⁸⁰. Il est ainsi nécessaire de développer des solutions particulières à destination des habitants de ces quartiers, mais aussi de mettre l'accent sur la prévention afin de résorber au plus tôt les inégalités face à la santé.

1. État des lieux du non-recours aux soins en QPV

Ainsi que le proclame le préambule de la Constitution de 1946, « la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement ». Pour y parvenir, **le premier enjeu est incontestablement celui de l'égal accès aux droits au bénéfice des plus pauvres.**

Comme le démontre le Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA), « la politique de lutte contre le non-recours doit être réellement placée au centre des politiques publiques de prévention et de lutte contre la pauvreté ». Concrètement, la notion de « non-recours » concerne des personnes éligibles à des prestations sociales qui n'en font pas le demande pour diverses raisons parmi lesquelles figurent :

- la complexité du système de prestations ;
- la complexité des démarches d'ouverture des droits ;
- le manque d'accès à l'information sur les droits ;
- la maîtrise de la langue ;
- la crainte de la stigmatisation ;
- pour certains étrangers, des critères de non-éligibilité.

79 Blanpain, N. (5 octobre 2011). L'espérance de vie s'accroît, les inégalités sociales face à la mort demeurent. *Insee Première*. In : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1280972>

80 Observatoire national de la politique de la ville. (2019). *Bien vivre dans les quartiers prioritaires : Rapport 2019*.

83

D'un point de vue quantitatif, le HCFEA estime que 43 % des bénéficiaires potentiels ne font pas valoir leurs droits à l'obtention du RSA socle et que **30 % n'ont pas recours à la CMU-C**.

Pour donner quelques chiffres, en QPV, **la part des bénéficiaires de la CMU-C (cf. encadré n°5) est quatre fois supérieure à la moyenne hexagonale et 11 % des habitants des QPV ne sont couverts par aucune complémentaire santé, privée ou CMU-C, contre 5 % dans les autres quartiers.**

Encadré n°5 : la complémentaire santé solidaire

Depuis le 1^{er} novembre 2019, la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et l'aide complémentaire santé (ACS) ont été remplacées par la couverture santé solidaire (CSS).

Si le dispositif a évolué à la marge au cours des trois dernières années, l'objectif reste le même que celui fixé lors de la création de la CMU-C en 1999. À cette époque, l'article premier de la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 créait ainsi « *pour les résidents de la France métropolitaine et des départements d'outre-mer, une couverture maladie universelle qui garantit à tous une prise en charge des soins par un régime d'assurance maladie, et aux personnes dont les revenus sont les plus faibles le droit à une protection complémentaire et à la dispense d'avance de frais* ».

Concrètement, la CSS est une aide destinée à prendre en charge les frais et dispositifs médicaux des plus modestes. À titre d'exemple, les bénéficiaires de cette contribution n'ont pas à régler les consultations chez le médecin ou le dentiste, pas plus qu'ils n'ont à payer les dépenses relatives à l'achat de médicaments. .../...

En fonction des ressources du bénéficiaire, les droits à la CSS lui sont ouverts soit gratuitement soit moyennant environ 1 euro par jour. Depuis le 1^{er} janvier 2022, l'attribution de la CSS est automatique pour les allocataires du revenu de solidarité active (RSA).

Par ailleurs, **40 % des habitants des quartiers prioritaires ont déclaré avoir renoncé à au moins un soin** (optique, dentaire⁸¹, consultation de médecin généraliste) pour des raisons financières contre 26 % dans les unités urbaines environnantes⁸². Ce renoncement aux soins concerne avant tout les plus pauvres et constitue ainsi un enjeu fort au sein des QPV. Les études menées par la DREES ou des organismes spécialisés tels que l'Observatoire des non-recours aux droits et services permettent de mieux cerner les effets délétères de la concentration de la précarité sur l'accès aux soins. Les habitants des quartiers prioritaires sont davantage susceptibles de renoncer aux soins, soit par impossibilité d'y accéder du fait de contraintes trop fortes (coût élevé, indisponibilité du professionnel de santé, manque de temps, méconnaissance de l'offre de soins sur le territoire – on parle alors de *renoncement-barrière*⁸³), soit par refus choisi du soin proposé (méfiance vis-à-vis de la médecine, préférence pour l'auto-médication et les soins domestiques, valorisation de l'endurance à la douleur – on parle alors de *renoncement-refus*). L'éloignement géographique est par ailleurs une cause importante de renoncement aux soins : en décembre 2021, 28 % des français ont renoncé à aller voir un médecin généraliste pour cause d'éloignement géographique (contre 6 % en février 2007)⁸⁴. Le renoncement aux soins correspond ainsi à une forme spécifique de non-recours, qui conduit les individus à ne pas accéder à un traitement pour lequel un besoin est identifié.

81 Rappelons la mise en place du « Reste à charge zéro » durant le quinquennat d'Emmanuel Macron pour les soins dentaires.

82 ONPV (2019).

83 Desprès, C. (2013). Significations du renoncement aux soins : une analyse anthropologique. *Sciences sociales et santé*, 31, 71-96.

84 Ifop. (2021). *Rapport d'enquête : Observatoire Biogaran de la Santé au Quotidien*. In : https://www.ifop.com/wp-content/uploads/2022/01/118623_Pres_ifop_Angie_2021.12.15.pdf

Les mécanismes mis en avant par les différentes études renvoient d'une part au **rôle de la précarité** – financière, mais aussi culturelle et sociale – et d'autre part à un **effet de lieu propre à certains QPV**.

La précarité est le principal facteur explicatif du renoncement, puisqu'elle rend insurmontables les obstacles à l'accès aux soins : ainsi, alors que les personnes pauvres en conditions de vie au sens de l'Insee⁸⁵ ont un risque trois fois supérieur de renoncer aux soins, ce risque est multiplié par 8 par rapport à la population générale en zone de faible densité médicale⁸⁶. Les plus précaires disposent de peu de marges de manœuvre pour composer avec ces contraintes : faible mobilité, rigidités des horaires de travail, complexité administrative. Cette approche de la précarité intègre aussi une dimension sociale : les privations matérielles et l'isolement social sont ainsi deux éléments majeurs dans la mécanique du renoncement au soin⁸⁷. Les privations matérielles correspondent à l'exclusion des pratiques de consommation et par extension l'exclusion vis-à-vis du soin, tandis que l'isolement social prive à la fois des ressources pour surmonter les obstacles dans l'accès au soin (comme la question de la garde d'enfants ou des déplacements en voiture) et d'un regard extérieur menant à conscientiser la nécessité du soin.

À cet effet de la précarité s'ajoute un effet de lieu spécifique à certains QPV. Une étude consacrée au dépistage du cancer du sein dans les QPV d'Île-de-France⁸⁸ met ainsi en évidence un fort effet territorial, au-delà de la composition sociodémographique des quartiers. Les quartiers dits « isolés » ou « hors-ville », marqués par l'enclavement – avec la présence d'obstacles physiques et

symboliques coupant le quartier du cœur de l'agglomération – et l'absence de commerces et services de proximité, se distinguent par une très faible participation au dépistage. Ils constituent la majorité des QPV étudiés, tandis que les QPV dits « intégrés » ou enclavés mais avec un bon niveau de services publics connaissent des taux de participation similaires au reste de la ville.

En outre, différentes études qualitatives soulignent le rôle des dysfonctionnements de la relation soignants-soignés dans ces quartiers pour expliquer le renoncement aux soins⁸⁹. Ces difficultés résultent de l'appréhension suscitée par les représentations stéréotypées du corps diffusées parmi les professionnels de santé ou encore des effets de « péjoration territoriale »⁹⁰ qui inspirent la méfiance vis-à-vis des établissements implantés dans ces quartiers. La conjonction de discriminations subies ou craintes conduit à la mise en place de stratégies d'évitement par les habitants des QPV, qui privilégient les services d'urgence ou les établissements situés hors QPV. Cela peut aboutir à la mise en place d'un « régime de suspicion »⁹¹ caractérisant la relation entre soignants et soignés.

Le renoncement aux soins en QPV traduit aussi les difficultés du système de soin pour répondre aux attentes différenciées des habitants de ces quartiers. Il est révélateur de la nécessité de disposer de davantage de souplesse dans le schéma d'organisation des soins, afin de se situer au plus près des besoins des habitants – dans la mesure où la rigidité de l'organisation du système de soins ne permet pas de répondre à certains problèmes spécifiques : absence d'interprètes pour les patients comprenant mal le français ou ressenti négatif des patients. Une étude qualitative menée au sein d'un QPV breton donne une idée de la nature de ces attentes⁹² : elle révèle des demandes fortes en matière d'amélioration de la relation au soignant à travers une meilleure prise

85 La pauvreté en conditions de vie correspond à une mesure de la pauvreté basée sur le critère de privation de certains services et consommations basiques. Elle est distincte de la pauvreté monétaire, relative à la distribution globale des revenus.

86 Lapinte, A., & Legendre, B. (2021). *Renoncement aux soins : La faible densité médicale est un facteur aggravant pour les personnes pauvres* (Études & Résultats). Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.

87 Legendre, B. (2021). Le renoncement aux soins : un phénomène aux ressorts économiques mais aussi sociaux. *Revue française des affaires sociales*, 179-204.

88 Vaillant, Z., Bardes, J. & Rican, S. (2020). De la discrimination positive à la discrimination territoriale : les quartiers en politique de la ville, inégaux face à la santé. *Les cahiers de la LCD*, 12, 67-91.

89 Meidani, A. & Alessandrin, A. (2019). Cancer, territoires et discrimination : des zones rurales aux quartiers prioritaires de la ville. *Santé Publique*, 31, 693-702.

90 Meidani, A., & Alessandrin, A. (2021). Les quartiers prioritaires sont les grands perdants de la crise sanitaire. *The Conversation*.

91 Meidani, A. & Alessandrin, A. (2019). Cancer, territoires et discrimination : des zones rurales aux quartiers prioritaires de la ville. *Santé Publique*, 31, 693-702.

92 Allory, E., Banâtre, A., Bourbonnois, E., Le Cavel, G., Leborgne, B., Tattevin, F., Chhor, S. & Fiquet, L. (2017). Les attentes d'usagers d'un quartier prioritaire en termes de santé : une enquête qualitative. *Santé Publique*, 29, 535-545.

en compte des spécificités du contexte social, en matière d'éducation à la santé ou encore d'accès aux soins (par exemple en s'adaptant à la barrière de la langue et aux contraintes horaires spécifiques). En tout état de cause, **l'existence du phénomène de renoncement aux soins en QPV invite à nous interroger sur les modalités de l'offre de soins existante et sur les innovations à mettre en place pour répondre à ces limites.**

Dans ce contexte, la priorité est double : **permettre l'accès aux dispositifs d'aides en matière de santé, et faciliter l'accès aux soins par des dispositifs d'aller-vers.**

2. Simplifier les démarches administratives en vue de lutter contre le non-recours aux soins et prestations sociales au bénéfice des plus vulnérables

Ainsi, dans un premier temps, il apparaît nécessaire de proposer une simplification des dispositifs de santé afin que leur accès soit plus aisé pour les plus vulnérables et les plus éloignés du système de soin (et pas seulement en termes géographiques). Une telle mesure ne nécessite pas de moyens supplémentaires de la part des pouvoirs publics mais repose simplement sur la volonté de rendre plus lisible un système qui, par sa complexité, ne bénéficie pas à ceux qui en ont le plus besoin. Afin de prioriser ce travail, les prestations universelles pourraient être ciblées en priorité (RSA, CMU, etc.).

3. Faciliter l'accès aux soins



« J'ai deux médecins, au centre-ville, il y en a un qui est toujours blindé. Sinon on peut se rendre directement sur place sans rendez-vous et on peut attendre jusqu'à 5 heures. Sinon on a des médecins juste à côté dans le quartier mais pour les joindre c'est la galère. Hier je n'ai pas réussi à les joindre et

aujourd'hui le secrétariat est fermé. »

Jeune mère de famille monoparentale habitant en quartier métropolitain.

Pour faciliter l'accès aux soins, **le gouvernement a notamment déployé des actions se caractérisant par l'« aller-vers »**, que l'on peut illustrer par la stratégie de vaccination contre la covid-19 et permettant de se rapprocher le plus possible des populations vulnérables, qui sont éloignées des soins, en les « ramenant vers » les centres de vaccination. Différentes initiatives de la part des élus, associations et médecins traitants ont été mises en place à l'instar du « Covid mobile » à Bordeaux, un bus qui se déplace aux abords des différentes associations afin d'aller directement à la rencontre des publics et de les rapprocher de la vaccination. On peut également souligner l'action des médecins traitants qui vaccinent à domicile, dans les centres d'hébergement d'urgence et hôtels d'urgence, l'envoi du courrier et de SMS pour faciliter la prise de rendez-vous, la prise en charge des transports vers les centres de vaccination ou encore l'ouverture de centres de vaccination éphémères comme celui du Stade de France en Seine-Saint-Denis. Ce type d'actions peut être une solution concrète apportée aux populations les plus précaires afin de les rapprocher de la santé, dans une stratégie de prévention et d'accès aux soins.

La télémédecine et les technologies numériques offrent de nombreuses opportunités pour pousser plus loin ce type de démarches, en apportant une

réponse intéressante aux obstacles à la prise de rendez-vous que constituent le manque de flexibilité horaire, les difficultés de garde des enfants, ou encore l'éloignement géographique. Néanmoins, ces innovations comportent la double limite du taux d'équipement informatique et de la fracture numérique. La question de l'illectronisme notamment, qui touche aujourd'hui près de 17 % des Français, se doit d'être soulevée, comme le rappelle la note de l'Institut Montaigne *Parcours patient : parcours du combattant*⁹³. Le numérique peut en effet être à la fois une très grande opportunité et un vecteur d'éloignement de la santé, c'est pour cela que des initiatives pour lutter contre la fracture numérique en santé doivent être développées, notamment les dispositifs « d'aller vers », les médiateurs ainsi que les conseillers numériques ; il est important d'avoir un accompagnement humain à ces solutions numériques.

Les caisses primaires d'assurance maladie déploient depuis 2017 sur l'ensemble du territoire des cellules de lutte contre le renoncement aux soins construites dans une démarche d'aller-vers⁹⁴. Des conseillers spécialement formés prennent directement contact avec une personne identifiée comme étant en situation de renoncement aux soins par les acteurs institutionnels et associatifs du territoire. Un accompagnement est alors proposé, incluant une présentation des aides auxquelles le patient a droit, des professionnels de santé vers lesquels il est possible de se tourner, et éventuellement des solutions de financement envisageables. Ce dispositif, qui vise à dépasser la logique de guichet pour aller directement au contact des publics cibles, pose néanmoins la question de l'identification de la personne renonçant au soin – avec une surreprésentation probable des personnes en situation de renoncement systématique et prolongé. Ces cellules étant déployées au niveau départemental, leur proximité avec le terrain permet néanmoins d'espérer une bonne adaptation du dispositif aux réalités spécifiques des QPV. Il faudrait pousser plus loin en ce sens en améliorant les processus d'identification des patients pour en faire une solution plus globale au renoncement aux soins en QPV.

93 Institut Montaigne. (2021). *Parcours patient : Parcours du combattant* ?

94 Caisse nationale de l'Assurance Maladie. (2018). *Lutte contre le renoncement aux soins : Un dispositif généralisé à l'ensemble du territoire* [Dossier de presse].

De même, des évolutions récentes allant vers la **délégation des tâches des médecins aux autres professions du corps médical** tels que les pharmaciens ou les infirmiers en pratique avancée sont à souligner parmi les initiatives permettant de faciliter l'accès aux soins.

En premier lieu, la délégation de certains soins aux pharmaciens apparaît comme une initiative intéressante. En effet, le maillage pharmaceutique est important sur l'ensemble du territoire national (93 % des français estiment que le nombre de pharmacies implantées là où ils habitent est satisfaisant⁹⁵) et notamment en QPV où 98 % de la population a accès à une pharmacie en 15 minutes à pied, une donnée à prendre en compte quand on sait que les habitants de QPV ont un plus faible niveau de mobilité que dans les unités urbaines environnantes. Plusieurs conventions nationales signées entre la Caisse Nationale d'Assurance Maladie, la Fédération des syndicats pharmaceutiques de France (FSPF) et l'Union des syndicats de pharmaciens d'officine (USPO) amplifient le rôle de ce professionnel de santé et mettent en place :

- l'élargissement de la vaccination en officine ;
- un rôle de dépistage des infections urinaires par le pharmacien, qui ne dispose toutefois pas de la possibilité de prescrire un antibiotique en cas de test positif ;
- la reconduction du dispositif de dépistage du cancer colorectal en pharmacie ;
- de nouvelles négociations en 2023 sur la création de nouvelles missions autour du diabète, des maladies cardio-vasculaires et des maladies transmissibles.

Ainsi, les évolutions en cours vont bien dans le sens d'une délégation des tâches accrues, ce qui contribue à mieux répartir le temps médical entre les professionnels de santé et à permettre aux médecins généralistes comme spécialistes d'alléger leur charge de travail – et donc de faciliter l'accès aux soins dans les zones les moins denses. Il en est de même pour le transfert de compétences aux paramédicaux, et notamment les infirmiers, comme

95 Ifop (2021). *Rapport d'enquête : Observatoire Biogaran de la Santé au Quotidien*.

préconisés par un rapport de l'Inspection générales des affaires sociales de novembre 2021⁹⁶.

En outre, depuis le 28 mai 2021 un décret est entré en vigueur permettant au patient de définir un pharmacien correspondant, qui pourra renouveler et adapter la posologie d'un traitement chronique (à condition que le pharmacien appartienne à la même structure d'exercice coordonné que le médecin), avec pour objectif de limiter les ruptures de soin pour les maladies chroniques. Cette évolution est à souligner au regard notamment de l'importance des personnes atteintes de maladies chroniques en QPV, qui pourront plus facilement voir leur traitement renouvelé en ayant recours à ce professionnel de santé de proximité. Ainsi, la délégation de tâches semble être une piste intéressante à encourager afin de répondre au double objectif de faciliter l'accès aux soins (et en partie lutter contre le non-recours) et d'étoffer le corps médical en QPV.

4. Re-densifier les territoires à travers les centres et maisons de santé

Comme l'a montré le Tome 1 de ce rapport, **les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) comptent deux fois moins de médecins spécialistes** : 31 médecins spécialistes pour 100 000 habitants contre 67 à l'échelle nationale. La carence en médecins spécialistes est particulièrement prononcée pour les gynécologues (1,9 fois moins dans les quartiers prioritaires qu'en moyenne en France métropolitaine), les ophtalmologues (2,6 fois moins) et les pédiatres (2,3 fois moins alors que le nombre d'enfants en bas âge est plus important qu'ailleurs dans ces quartiers). Le constat est analogue s'agissant des médecins généralistes. En 2018 les QPV comptaient 42 maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP) et 209 centres de santé, sur, respectivement, 1 048 MSP et 2 063 centres de santé au plan national. En outre, en 2019, 86% des 1 514 QPV ne disposaient d'aucune de ces structures de soins dans leur périmètre, dont 148 quartiers très peuplés

96 Inspection générale des affaires sociales. (2021). *Trajectoires pour de nouveaux partages de compétences entre professionnels de santé* (Tome 1). In: https://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2021-051r-tome_1_rapport.pdf

comptant entre 5 000 et 24 000 habitants. Par ailleurs, ces structures sont surtout concentrées en Île-de-France.

Dans ce contexte, les aides mises en place par certaines collectivités territoriales afin de **lutter contre les déserts médicaux** doivent être encouragées afin d'apporter des solutions face aux inégalités d'accès aux soins, dans le prolongement de ce qu'a montré le tome I de ce rapport⁹⁷.

PROPOSITION N° 21

PROPOSITION CLÉ

Dans le prolongement de l'objectif du Gouvernement de doublement des maisons et centres de santé, encourager le développement de ces structures afin de faciliter l'accès aux soins pour les habitants des quartiers pauvres.

Dans ce cadre, il convient de continuer à encourager la création de centres et maisons de santé (le gouvernement a annoncé la création de 60 centres et maisons de santé « communautaires » – appelés désormais « participatifs » – dans ou à proximité d'un QPV d'ici 2022-2023 dans le cadre du Ségur de la santé). En retenant l'hypothèse d'un investissement compris entre 1,2 et 1,8 M€ par opération⁹⁸ (hors charges de fonctionnement ultérieures), le besoin de financement pourrait atteindre de 72 M€ à 110 M€. **Le doublement du nombre des maisons de santé au sein des QPV par rapport à 2018 (84) représenterait quant à lui un coût supérieur, estimé entre 100 et 150 M€.**

97 Sur ce point, voir la partie 1.2. dans : Institut Montaigne. (2020). *Les quartiers pauvres ont un avenir.*

98 Voir le chiffrage réalisé par l'Institut Montaigne à l'occasion des élections municipales 2014 http://www.electionsmunicipales2014.fr/strasbourg_rolandries_proposition_ries-ouvrir-des-maisons-urbaines-de-sante-et-un-centre-medico-social-transfontalier

Les structures d'exercice coordonné de la médecine telles que les MSP et les centres de santé permettent aux professionnels de santé de mutualiser leurs moyens, ce qui peut inciter les jeunes médecins à s'installer, en limitant leur investissement, d'assurer la continuité des soins sur le territoire (en facilitant le remplacement des médecins absents) et de lutter contre l'isolement des professionnels de soin, qui peut être un frein important à l'installation des médecins sur un territoire. Les maisons de santé regroupent ainsi des professionnels de santé libéraux, qui peuvent bénéficier de financements spécifiques versés par l'Assurance maladie ou les Agences Régionales de Santé. Tout comme les centres de santé, leur mission est de proposer des activités de soins de premier recours, de prévention et d'éducation à la santé. Les centres de santé peuvent quant à eux être gérés et financés directement par les collectivités, les mutuelles ou des associations, et les coûts de gestion sont importants (liés aux charges de personnels principalement). L'action de l'ANRU dans le soutien à la construction d'équipements publics et privés de santé est d'ailleurs à souligner (par du co-financement de projets notamment)⁹⁹.

Le modèle des centres et maisons de santé participatifs imaginé par le gouvernement dans le Ségur de la santé 2021 entend prendre en compte toutes les problématiques de santé et du psycho-social, en intégrant au sein de ces structures des médecins généralistes mais aussi une équipe pluri-professionnelle constituée d'auxiliaires médicaux, de psychologues, de médiateurs en santé et d'interprètes, ce qui incite à l'exercice collaboratif. Un budget de 24 M € viendra soutenir une phase de 2 ans d'expérimentation ce qui semble constituer un premier effort nécessaire mais certainement insuffisant au regard des sommes à mobiliser.

La création des centres de santé pose également la question de l'accroissement du recrutement de médecins salariés par les collectivités territoriales à l'image de ce qui a été initié voici quelques années par le département de la Saône-et-Loire, afin d'inciter et d'attirer les médecins à s'installer en QPV et

d'y rester. Entre 2018 et 2021, ce territoire s'est doté de 6 centres de santé, 22 antennes et a recruté plus de 70 médecins généralistes¹⁰⁰. Cette initiative a inspiré de nombreux autres territoires qui se sont lancés dans la création de centres de santé et le recrutement de médecins salariés en leur sein. En 2019, la Fédération Nationale des centres de santé recensait 150 projets de création de centres de santé. L'expérience en Saône-et-Loire montre qu'au delà d'une stabilité dans leur travail, c'est aussi un environnement de travail avantageux qui a été proposé aux médecins, et qui a fait de cette initiative un succès : équipement médical de pointe, personnel administratif pour épauler les médecins... Les salaires quant à eux sont indexés à la grille hospitalière, en fonction de l'expérience.

En outre, dans le cadre du plan « Ma santé 2022 » et afin de répondre au manque de médecins dans les zones « sous-denses », dont les QPV, des aides financières sont accordées par les ARS aux structures employeuses (gestionnaire de centre de santé, établissement de santé, médecin libéral) qui embauchent un médecin salarié pendant deux ans, et cela dans la limite de 200 postes financés.

Il nous semble ainsi important d'initier une réflexion sur les initiatives allant dans le sens du renforcement du salariat des médecins, par un partenariat financier avec l'État et les collectivités. Le coût employeur annuel d'un médecin est estimé à 120 000 € par an¹⁰¹. Nous envisageons que les médecins soient recrutés par les collectivités territoriales. Un co-financement de la part de l'État pourrait être envisagé. Le nombre de médecins salariés par territoires dépendrait ainsi des besoins, qui devront faire l'objet

100 Jort, M. (6 avril 2021). *70 médecins salariés en 35 heures : Le pari gagnant de la Saône-et-Loire ?* In : <https://www.egora.fr/actus-pro/demographie-medicale/66062-70-medecins-salaries-en-35-heures-le-pari-gagnant-de-la-saone?page=0%2C1>

101 Selon les chiffres de la Drees pour 2018, un médecin dans le public percevait un salaire mensuel moyen de 5 665 € nets par mois, ce qui représente un coût salarial pour l'employeur en 2022, après prise en compte de l'inflation depuis 2018, de l'ordre de 120 000 € par an (voir Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques. (2018). *Revenus des médecins libéraux : Les facteurs démographiques modèrent la hausse moyenne entre 2005 et 2014* (Études & Résultats), page 6. In: <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/er1080.pdf>)

99 Agence Nationale de Renouvellement Urbain. (2021). *La santé et le bien-être dans les quartiers en renouvellement urbain : Outils et méthodes pour des projets favorables à la santé* (Les Carnets de l'innovation).

d'une estimation en amont au regard du manque de professionnels de santé sur les territoires.

Si ces actions sont louables, la question de leur financement reste entière. Le budget du centre de santé départemental de Saône-et-Loire est ainsi estimé à plus de 9 M €¹⁰² en 2021. Dans des petites communes ou dans des territoires urbains aux recettes peu dynamiques et aux marges de manœuvre financière faibles, le renforcement de leur action en matière de santé se heurtera inévitablement à l'insuffisance des moyens qu'elles pourront y consacrer. **Dans ce cadre, le prochain quinquennat pourrait être l'occasion de fixer les contours d'une relation nouvelle entre l'État et les collectivités territoriales dans le domaine de la santé.**

En outre, il convient de souligner la création de structures de santé expérimentales qui peuvent également émaner d'initiatives privées, en lien avec les collectivités territoriales, qui favorisent l'implantation de ces projets sur leurs territoires. L'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale 2018 permet ainsi d'expérimenter de nouvelles organisations en santé reposant sur des modes de financement inédits, dès lors qu'elles contribuent à améliorer le parcours des patients, l'efficacité du système de santé et l'accès aux soins. Cela facilite l'implantation des acteurs de santé privés, à l'image de Ramsay, qui a ouvert en décembre 2021 son premier centre de santé à Pierrelatte (26), une structure de soin de proximité dans une zone de désert médical. Cette structure se base sur le modèle de financement de capitation (c'est à dire au forfait par patient, cf. encadré n° 6 sur les différents types de rémunération des médecins de ville), qui incite à renforcer la prévention et le recours à de nouvelles manières d'appréhender la médecine de proximité, à travers la télémédecine notamment, permettant une certaine flexibilité pour les médecins généralistes qui sont salariés. Ces initiatives innovantes, qu'elles soient portées par le secteur privé ou public, ont tout intérêt à être encouragées pour davantage mailler le territoire de professionnels de santé et faciliter l'accès aux soins.

Encadré n°6 : les modèles de rémunération de la médecine de ville

Le schéma de rémunération de la médecine de ville en France reste largement dominé par le paiement à l'acte. D'autres modèles de rémunération existent pourtant et sont bien diffusés à l'étranger, tels que le salariat des médecins ou encore le paiement au forfait. On peut retenir la typologie suivante¹⁰³ :

1. La rémunération à l'acte : le revenu du médecin est fonction du nombre de consultations.
2. Le salariat : le revenu du médecin est fonction du temps de travail effectué, selon le forfait horaire retenu, indépendamment du nombre de consultations ou de patients.
3. La capitation : le revenu du médecin est fonction du nombre de patients suivis, une somme étant versée par patient sans lien avec le volume de soins reçus. Le médecin est donc rémunéré selon un forfait versé pour chaque patient indépendamment du nombre de consultations ou d'actes effectués.

Le paiement à l'acte valorise l'activité mesurée sous le prisme des consultations, tandis que la capitation aborde l'activité comme suivi des patients au-delà de la consultation et de l'acte médical. Le modèle de la capitation entraîne une concurrence accrue pour capter la patientèle¹⁰⁴, mais encourage aussi davantage les pratiques de prévention. Le salariat constitue quant à lui un modèle intéressant pour attirer
.../...

103 Albouy, V., & Déprez, M. (2009). Mode de rémunération des médecins. *Économie & prévision*, 188, 131-139.

104 *Ibid.*

102 Conseil départemental de Saône-et-Loire. (2020). *Rapport d'orientations budgétaires 2021*.

sur un territoire des médecins soucieux d'une meilleure répartition entre vie professionnelle et vie privée. En France, la rémunération sur objectifs de santé publique (ROSP) constitue une rémunération complémentaire pour aiguiller la pratique des médecins traitants en valorisant la prise en compte d'objectifs relatifs à des indicateurs de pratique clinique en termes de prévention, d'efficacité de l'activité et de suivi des pathologies chroniques.

L'analyse des différents modèles doit aussi intégrer la distinction entre rémunération du médecin et rémunération de la structure dans laquelle il opère dans le cas des centres de santé ou des cabinets de groupe – où le modèle de la capitation est très répandu parmi les pays de l'OCDE¹⁰⁵. Ainsi, une structure dont le financement est basé sur le modèle de la capitation peut ensuite rémunérer ses médecins selon le modèle du salariat par exemple.

Le schéma de rémunération a des effets sur l'ensemble de la pratique médicale : volume d'activité par médecin, qualité de la prise en charge, valorisation de la prévention, attractivité des territoires d'implantation. Il s'agit donc d'un levier puissant pour répondre aux défis du soin en QPV. L'article 51 de la Loi de financement de la sécurité sociale de 2018 met en place un dispositif permettant d'expérimenter pour une durée de cinq ans des nouveaux modes d'organisation des soins avec des modes de financements inédits. C'est dans ce cadre que le groupe Ramsay a lancé cinq centres de santé primaires rémunérant les soignants selon le modèle de la capitation – dont deux sont situés à proximité de QPV franciliens (Argenteuil et Ris-Orangis).



16h30 – Garantir la qualité du suivi scolaire pour les élèves des QPV

PROPOSITION N° 22

PROPOSITION CLÉ

Évaluer, renforcer et généraliser le suivi des devoirs pour les élèves du secondaire dans les QPV en augmentant de 40 millions d'euros par an sur cinq ans le budget du programme « Devoirs faits » à destination des collégiens résidant en QPV.

La tranche horaire 16h30 – 17h représente pour beaucoup d'élèves le moment où les enseignements et la vie dans l'établissement scolaire prennent fin, en attendant le lendemain, puis le week-end. C'est aussi le moment où se pose la question des devoirs à faire pour les jours suivants.

Pour les élèves des QPV, davantage exposés aux problématiques de retard ou de difficultés dans les apprentissages, des dispositifs de soutien sont nécessaires. **Un certain nombre ont déjà été déployés :**

- **Il s'agit notamment des Programmes de Réussite Éducatives (PRE),** instaurés par la Loi de programmation pour la Cohésion Sociale¹⁰⁶. Ils s'adressent aux enfants de 2 à 16 ans résidant prioritairement dans les QPV et présentant des signes de fragilités ou ne bénéficiant pas d'un environnement favorable aux apprentissages. En 2017, 9 502 établissements scolaires étaient couverts par un PRE, dont 58 % dans les réseaux d'éducation prioritaire, ce qui représente un chiffre conséquent. Dans le cadre des nouveaux contrats de ville actuellement à l'étude et annoncés lors du Comité

¹⁰⁶ Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

¹⁰⁷ Une aide pour accompagner mon enfant à faire ses devoirs. (2021). Gouvernement.fr. In : <https://www.gouvernement.fr/les-actions-du-gouvernement/education-jeunesse/une-aide-pour-accompagner-mon-enfant-a-faire-ses>

¹⁰⁵ Paris, V. & Devaux, M. (2013). Les modes de rémunération des médecins des pays de l'OCDE. *Les Tribunes de la santé*, 40, 45-52.

interministériel des villes du 29 janvier 2021, le gouvernement a émis le souhait d'une mise en cohérence de ces PRE avec le cadre général apporté par les Cités Éducatives. Cet objectif apparaît pertinent en termes de suivi éducatif. **Il gagnerait à être confirmé et mis en place de manière opérationnelle dans les prochains mois.**

- **Dans le secondaire, les élèves ont accès depuis fin 2017 au nouveau dispositif Devoirs Faits**, qui permet d'accompagner les collégiens volontaires à faire leurs devoirs au sein de l'établissement ainsi que de bénéficier d'un encadrement pédagogique adapté. Selon les chiffres communiqués en 2021 par le gouvernement, 43 % des collégiens des QPV bénéficient de ce dispositif. **Une évaluation récente a confirmé la pertinence du dispositif tout en recommandant de le flécher prioritairement sur les classes de 6^e et de 5^e** et en « encourageant les enseignants à inciter les élèves à participer à plusieurs séances « devoirs faits » dans la semaine et à considérer la possibilité de la compléter par un suivi à distance »¹⁰⁸.

Aujourd'hui, le coût du programme Devoirs Faits est de à 58,5 M€ par an¹⁰⁹. Ces crédits pourraient être progressivement doublés sur le prochain quinquennat, avec l'objectif de porter le nombre de collégiens suivis en QPV à plus de 80 %. **Le coût total de cet effort budgétaire progressif serait de 200 M€ sur l'ensemble du quinquennat.** Nous proposons donc de continuer à soutenir ce programme en augmentant la dotation budgétaire de 40 M€ par an sur cinq ans. Une évaluation devra être apportée, prenant en compte l'assiduité des élèves bénéficiaires du programme et la régularité de leur suivi.

D'autres dispositifs existent, notamment les **APC (Activités Pédagogiques Complémentaires)** et les **stages RAN (Remise À Niveau)** mais une

évaluation de leur efficacité est nécessaire pour identifier des pistes d'amélioration du suivi des élèves.



17h – Investir massivement dans les infrastructures sportives et culturelles des QPV

Les temps scolaire et professionnel touchent progressivement à leur fin. D'autres activités entrent en scène pour les habitants des QPV, notamment le sport et les pratiques culturelles.

1. L'accès au sport, un puissant levier d'insertion

Un déficit d'accès aux infrastructures sportives, en cours de correction



« Vous dites que c'est donc compliqué pour les ados de faire du sport s'ils n'ont pas trop les moyens ?
- Faut aller loin, dans un autre quartier »
Jeune mère de famille monoparentale habitant en quartier métropolitain.



« À côté de chez moi il y a un parc avec des jeux pour enfants mais il n'y a pas d'équipements sportifs dans un rayon de 50 ou 100 mètres. Je n'ai pas le souvenir d'en avoir vu dans le quartier. Une salle de sport dans le quartier je pense qu'il n'y en a pas. »
Jeune homme en quartier post-industriel.

108 Inspection générale de l'Éducation, du sport et de la recherche. (2020). *Mission de suivi et d'observation de la mise en œuvre des réformes en cours « Devoirs faits »* [Note d'étape]. In : <https://www.education.gouv.fr/mise-en-oeuvre-des-reformes-en-cours-devoirs-faits-note-d-etape-aout-2020-306400>

109 Longuet, G. (2021), Rapport général n° 163 fait au nom de la commission des finances du Sénat. In : https://www.senat.fr/rap/121-163-314/121-163-314_mono.html

L'ambition de ce rapport étant au premier chef d'identifier chaque levier d'action permettant de réduire la pauvreté et de favoriser l'insertion, il est essentiel de rappeler la capacité des activités physiques et sportives à être bénéfiques et riches d'opportunités pour les habitants des quartiers.

Or, globalement, les habitants des QPV vivent en marge de la dynamique sportive qui anime la société française depuis le début des années 2000 et qui se caractérise par une « massification » des pratiques¹¹⁰.

Ce constat provient de plusieurs données citées notamment par l'ANCT¹¹¹ :

- si la moyenne générale d'équipements sportifs en France est de 34 pour 10 000 habitants, dans les QPV métropolitains elle tombe à 22 pour 10 000 ;
- dans ces quartiers, le taux de licences sportives par habitant est plus de deux fois inférieur à la moyenne nationale (110 pour 1 000 contre 248 pour 1 000 hors QPV) ;
- si 99 % des habitants des QPV ont bien accès (en moins de 15 minutes de marche) à au moins un équipement sportif structurant, ce qui est supérieur à la moyenne nationale (90 % des habitants des autres quartiers des unités urbaines comprenant au moins un QPV), seul 1 QPV sur 7 a accès à des équipements sportifs « variés » (au moins cinq des six types d'équipements répertoriés par l'Agence nationale du sport) ;
- dans un quartier prioritaire sur deux, l'ensemble des habitants a accès au mieux à deux types d'équipements différents ;
- souvent, enfin, ces équipements font la part belle à certaines disciplines surreprésentées dans les QPV, notamment le football.

Cette situation alerte par sa redondance avec les autres thématiques de ce rapport, qui montrent un sous-investissement global chronique dans les investissements réalisés par l'État à destination des quartiers pauvres.

Pour remédier à ce décrochage et raccrocher les QPV à une politique nationale du sport parallèlement fortement dynamisée sur ce quinquennat (les crédits du ministère ont pratiquement doublés, passant de 481 M € en 2018 à 987 M € en 2022) et largement portée par l'accueil des Jeux Olympiques de 2024 à Paris, **le gouvernement a pris plusieurs décisions fortes en 2020 et 2021 :**

- à l'issue du Comité interministériel à la Ville (CIV) du 29 janvier 2021, une enveloppe de crédits supplémentaires de 30 M € a été attribuée à l'Agence pour financer un plan de rattrapage des équipements sportifs en QPV sur 2021 et 2022. Ainsi, l'accent doit être maintenu sur 100 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) identifiés comme ultra carencés en équipements sportifs ;
- le 14 octobre 2021, l'annonce par le Président de la République d'un plan « 5 000 terrains de sports » d'ici 2024¹¹² : ce plan doit permettre de passer d'un bilan, entre 2018 et 2020, de 467 équipements sportifs de proximité financés par l'État (pour un montant de 19,9 M €) à la livraison en trois ans de 5 000 équipements supplémentaires financés à hauteur de 200 M € (dont 100 M € dès 2022). Inédit par son ampleur, ce programme l'est aussi par son concept. Ces lieux de sport implantés prioritairement en QPV ou à proximité immédiate, mais aussi en milieu rural et dans les territoires ultramarins, ont vocation à assurer une mixité entre pratique libre, clubs associatifs et scolaires.

En QPV, le plan doit permettre de « réinvestir des locaux inoccupés dans les quartiers sous l'impulsion de fédérations déjà fortement engagées en QPV à l'image du judo, de la gymnastique, de la danse ou encore de la boxe. Au travers de conventions nouées avec les bailleurs ou les syndicats de copropriétés,

110 Mignon, P. (2015). Point de repère – La pratique sportive en France : évolutions, structuration et nouvelles tendances. *Informations sociales*, 187, 10-13.
In : <https://doi.org/10.3917/inso.187.0010>

111 Audras-Marcy, S., & Mondésir, O. (2019). L'accessibilité à pied aux équipements sportifs dans les quartiers prioritaires : Une bonne couverture mais une offre peu variée. Observatoire national de la politique de la ville. In : https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-05/en-detail-onpv-accessibilite-equipements-sportifs.original_CGET.pdf

112 Ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports. (2021). *Plan « 5 000 terrains de sport » d'ici 2024* [Dossier de presse]. In : https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2021/10/plan_5000_terrains_de_sport_dici_2024.pdf

des locaux vacants ou délabrés dont l'État financera la requalification, pourront retrouver une nouvelle utilité grâce à des activités sportives. »¹¹³

Porté par l'Agence nationale du sport, ce nouveau plan comprend deux volets : national et régional. Il permettra, dès 2022, aux collectivités territoriales et aux associations sportives (fédérations, ligues, comités et clubs) de proposer des projets de construction d'équipements que l'État financera *a minima* à 50 %, et jusqu'à 80 % maximum du montant subventionnable.

Ces décisions, à condition qu'elles fassent l'objet d'un taux d'exécution des investissements élevé et d'une bonne articulation avec les collectivités locales et clubs sportifs, vont dans le sens d'un rattrapage ambitieux et rapide, au bénéfice des habitants des QPV. Elles doivent être réalisées dans les délais et faire l'objet d'une attention particulière en matière d'aide financière au fonctionnement.

Une vision du sport comme levier d'insertion et d'accès à l'emploi, qui doit être développée et généralisée



« Le sport c'est ce qui aide les jeunes à s'en sortir, c'est ce qui leur permet de ne pas rester sans rien faire. Pour moi le sport ça empêche les gens de faire des bêtises justement. Dans certains quartiers où il n'y a pas de sport, les jeunes se mettent à fumer alors que si on se met au sport on ne va pas tomber là-dedans, on ne tombera pas dans la drogue. On reste loin de tout ça, ça protège. »
Jeune homme en quartier post-industriel.

Publics, privés, associatifs : de nombreux acteurs ont identifié de longue date la pratique du sport comme un outil de remobilisation et d'engagement vers l'insertion professionnelle pour les publics éloignés de l'emploi, notamment les jeunes en QPV. Il en résulte un ensemble d'initiatives intéressantes :

- le secteur associatif, d'abord, a développé des projets d'insertion par le sport avec des **résultats remarquables sur le terrain**. C'est notamment le cas de l'association « Sport dans la Ville »¹¹⁴, qui s'est progressivement positionnée, depuis ses débuts il y a vingt ans, comme un acteur à fort impact, avec plus de 7 000 jeunes accompagnés dans 46 centres ; mais aussi d'autres acteurs comme ActionPréventionSport (APS). On peut aussi citer l'exemple des sept fédérations sportives (fédérations françaises d'athlétisme, de badminton, de basketball, de boxe, des clubs omnisports, de judo, et de tennis de table) engagées conjointement depuis avril 2021 dans une démarche de promotion de l'insertion par le sport à l'échelle de l'ensemble du territoire métropolitain (17 000 clubs concernés) ;
- **début 2021, des propositions ont également été faites par un collectif d'élus et de professionnels** qui militent pour « **un Grenelle de l'éducation et de l'insertion par le sport, pour construire une politique ambitieuse du sport dans les quartiers** »¹¹⁵. Dans leur rapport, les membres de ce groupe de travail national fixent l'objectif « **d'accompagner dans les 5 ans 250 000 jeunes vers l'insertion par le sport, levier d'inclusion et d'éducation** », avec une focale sur les QPV, qui doivent notamment bénéficier d'une « nouvelle génération d'équipements sportifs » ;
- **à l'automne 2021, enfin, le gouvernement a chargé M. Karl Olive, maire de Poissy (Yvelines), d'une mission sur l'insertion des habitants des QPV par le sport**. Les propositions, qui doivent permettre de « renforcer la pratique sportive comme vecteur d'inclusion et d'insertion professionnelle », ont été publiées le 22 février. **Elles soulignent la nécessité d'un effort supplémentaire en faveur du sport comme vecteur d'inclusion avec, en termes de méthode, une meilleure articulation des interventions des différents acteurs dans l'esprit du Grenelle évoqué plus haut**. De manière plus opérationnelle, le rapport avance des mesures fortes comme l'ouverture des équipements sportifs le soir et le week-end dans les QPV, une meilleure intégration du sport dans le cadre des

114 Mission et impact – Sport dans la Ville. (2022). Sport dans la Ville : Du Sport à l'Emploi. In: <https://www.sportdanslaville.com/lassociation/mission-et-impact>

115 Bayeux, P. (2 février 2021). Les 10 propositions du Grenelle de l'éducation et de l'inclusion par le sport. *La Gazette des communes*.

Cités éducatives, le développement de l'intégration professionnelle par le sport *via* la mise en place d'un fond dédié, ou encore la création de tiers-lieux sportifs en pied d'immeuble¹¹⁶.

Ces initiatives venues de trois champs différents montrent une convergence de vues autour du potentiel d'insertion par le sport. Parmi elles, **l'objectif du Grenelle de l'insertion par le sport apparaît comme une réponse opérationnelle potentiellement efficace. Il convient donc d'encourager les actions permettant d'atteindre l'objectif, d'ici Paris 2024, d'accompagner 250 000 jeunes vers l'insertion par le sport.** En effet, cet objectif présente le triple intérêt d'associer l'ensemble des acteurs (associations, collectivités, fédérations et entreprises), de rappeler la capacité de « performance sociale » du sport et, pour finir, de mettre en lumière, en cohérence avec le fil d'Ariane de ce rapport, la nécessité d'investir particulièrement dans les QPV confrontés, comme nous l'avons dit à plusieurs reprises, à des difficultés supplémentaires en matière d'emploi, de pauvreté, d'éducation.

106

2. L'accès à la culture



« Bibliothèque et médiathèque ?

- Non je ne crois pas.

Où on trouve les plus proches ?

- Bonne question.

Salles de spectacles et cinémas ?

- Non plus, il n'y a pas de grosses infrastructures à côté de chez moi.

Le cinéma le plus proche, où se trouve-t-il ?

- Il me semble que c'est le Kinépolis à Lomme, encore une fois c'est desservi par le métro. J'ai 15 minutes en métro pour y aller. »

Jeune homme en quartier post-industriel.



« Moi j'ai ma carte mais sinon une place de cinéma c'est très cher, on ne peut pas y aller tous les jours. faudrait diminuer les prix. Un cinéma, c'est 13€, un spectacle entre 18 et 20€. C'est cher. »

Retraité en quartier excentré.



« La culture il n'y a rien, il faut prendre le tram au centre-ville. »

Retraité en quartier excentré.

L'accès à la culture sous toutes ses formes pour les habitants des QPV figure au cœur des objectifs de la politique du ministère de la Culture et de la politique de la ville.

107

En 2014, il apparaissait ainsi en haut des 10 objectifs fixés par la loi Lamy¹¹⁷, avec la mention suivante : « *Garantir aux habitants des quartiers défavorisés l'égalité réelle d'accès aux droits, à l'éducation, à la culture, au sport, aux services et aux équipements publics* ».

Dans le même esprit, en 2018, le gouvernement a fixé, dans le cadre de la Mobilisation nationale pour les habitants des quartiers¹¹⁸, trois objectifs communs à plusieurs ministères en matière d'action culturelle :

- jumeler les institutions culturelles avec les quartiers de la politique de la ville, pour favoriser l'accès à la culture des habitants ;

¹¹⁷ Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

¹¹⁸ Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales. (2018). *Mobilisation nationale pour les habitants des quartiers* [Dossier de presse]. In : https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-05/dp-feuilleteroute-pv_2018-10_web.pdf

¹¹⁶ Remise du Rapport de Karl Olive – « Faire Nation par le sport ». (23 février 2022). [Sports.gouv.fr]. In : <https://www.sports.gouv.fr/presse/article/remise-du-rapport-de-karl-olive-faire-nation-par-le-sport>

- déployer les « Micro-Folies »¹¹⁹ dans les quartiers pour diffuser les contenus des établissements nationaux culturels, favoriser la création et animer les territoires ;
- développer la pratique musicale, en élargissant la diffusion des projets « Démon » et « Orchestre à l'école ». Le nombre de pupitres de Démon (Dispositif d'éducation musicale et orchestrale à vocation sociale) devait ainsi passer de 30 à 75 à l'horizon 2021, et le nombre d'orchestre à l'école à 1 480 contre 1 230 en 2018.

Démon, initié par la Philharmonie de Paris, est un projet de démocratisation culturelle à destination des jeunes des quartiers ou des zones rurales insuffisamment dotées en structures culturelles. Il s'attache à favoriser la pratique de la musique classique par la participation à un orchestre. Ce dispositif est présenté comme un succès, devant sa réussite notamment à l'action coordonnée entre les encadrants éducatifs, les acteurs sociaux et culturels, le développement d'une pédagogie spécifique et la formation continue des intervenants.

Le dispositif « Orchestre à l'école » s'adresse quant à lui aux classes de primaire et de collège, auxquelles est proposé un accompagnement de trois ans afin de familiariser l'ensemble des élèves à la pratique instrumentale et à la lecture de la musique. Les classes deviennent ainsi des orchestres miniatures, avec en moyenne une heure de pratique instrumentale et une heure de pratique orchestrale chaque semaine. Ce dispositif repose sur le partenariat entre les établissements scolaires, les collectivités territoriales et les écoles de musique du territoire.

119 Une Micro-Folie est un dispositif muséal numérique qui peut être implanté dans une structure déjà existante, comme une médiathèque ou un centre culturel et social, ou dans d'autres lieux (patrimoine, centre commercial), afin de proposer l'accès aux œuvres à tous les publics. Initialement prévues pour être 200 sur le territoire national, elles devaient être 1 000 à la fin du quinquennat, selon l'annonce faite par le ministre de la Culture en septembre 2019.

Au-delà des dispositifs d'excellence et d'ouverture à la musique, des initiatives existent pour mettre en avant la richesse de la culture urbaine au sein de ces territoires. Les Ateliers Médicis accueillent ainsi en résidence à Clichy-Montfermeil des artistes provenant de toutes les disciplines tout en mettant en contact les populations de Seine-Saint-Denis avec le processus de création artistique. Plus de cinq cents projets portés par des jeunes artistes ont déjà été accompagnés. Les cultures urbaines au sens large y sont mises en avant, comme dans le projet Clichycago en partenariat avec l'ambassade de France à Chicago visant à nouer un échange autour de la représentation artistique des périphéries urbaines – par exemple à travers les chorégraphies hip-hop d'artistes comme Bintou Dembélé.

Pour aller plus loin, le Ministère de la Culture et l'ANCT ont voulu donner, depuis 2020, davantage d'impact à ces politiques, avec deux niveaux d'intervention :

- en complément des financements du ministère de la Culture, les crédits de la politique de la ville ont consacré 35,3 M€ à la thématique « culture » en 2020, et près de 70 % des dépenses ont été dédiées au financement des pratiques artistiques et de la diffusion culturelle ;
- le ministère de la Culture a créé en janvier 2021 une Délégation générale à la transmission, aux territoires et à la démocratie culturelle (DGTTDC) pour conforter la dimension territoriale des politiques publiques et renforcer l'aménagement culturel du territoire, en partenariat avec les collectivités territoriales.

Associées aux actions de sensibilisation et de médiation (gratuités, visites, rencontres, ateliers, programmations spécifiques, accompagnement de jeunes créateurs...) menées notamment par les collectivités et l'Éducation nationale, **toutes ces initiatives permettent de rapprocher une partie des « publics éloignés » des œuvres produites par l'ensemble des disciplines**, selon la terminologie en vigueur au sein du ministère de la Culture.

Toutefois, la situation demeure carencée. Nous avons fait le constat que les habitants expriment un net besoin de pouvoir accéder à une offre plus diversifiée, telle qu'elle peut exister dans les plus grands centres urbains.

Cette inégalité d'accès nécessite une action corrective à deux niveaux :

- le développement des pratiques culturelles, qui doivent être mises en place au plus tôt dans les parcours de vie, en recourant à des acteurs emblématiques de la politique culturelle à destination de la jeunesse, notamment les MJC (Maisons des Jeunes et de la Culture). Ces dernières sont au nombre de 600 en France, il conviendrait de quantifier leur présence dans les QPV et étudier la possibilité de nouvelles ouvertures dans les quartiers les plus carencés en matière d'équipements culturels ;
- l'accès plus fréquent pour les habitants des QPV à des projets culturels d'excellence, sur le modèle des projets Démonstrations ou Orchestre à l'école évoqués plus haut, en mettant également une priorité sur les disciplines les plus attractives, notamment les cultures urbaines.

Il nous semble donc souhaitable d'**apporter un soutien financier renforcé aux associations porteuses de projets d'ouverture culturelle, intervenant en dehors du temps scolaire et de surveiller la mobilisation des moyens annoncés**. Ces associations feraient l'objet de conventions pluriannuelles d'objectifs, comme développé ci-après.



18h – Moderniser et stabiliser le pilotage de l'action associative

La fin de journée est aussi, avec le week-end et les périodes de congés, un temps propice au bénévolat et à l'engagement associatif. Sur ce point, quelle est la situation du secteur associatif en QPV ?

En France, ce secteur joue un rôle économique et sociétal fondamental. Il représente ainsi 9,2 % des effectifs salariés de l'ensemble du secteur privé, ce qui est supérieur, à titre comparatif, aux effectifs de secteurs emblématiques comme ceux de la construction (8,3 %) ou des transports (7,6 %) ¹²⁰. Dans les QPV, les associations représentaient en 2019 plus de la moitié des 12 000 opérateurs soutenus au titre des crédits spécifiques de la politique de la ville. Elles portaient la majorité des 25 000 actions mises en œuvre dans les 1 514 quartiers de la politique de la ville ¹²¹.

Cet apport global de l'action associative à la Nation et à la cohésion sociale faisait dire au Conseil National des villes, dans son avis du 9 avril 2018, que « leur diversité, leur ancrage territorial, la souplesse de leur fonctionnement, leur permettent de construire des réponses originales et pertinentes aux enjeux des quartiers prioritaires. ¹²² »

Le choc de la pandémie, associé à des impacts plus structurels comme l'évolution des modalités de financement et des modèles économiques du mouvement associatif, a placé les acteurs du secteur face à une « augmentation des besoins sociaux dans un contexte économique de plus en plus contraint ».

¹²⁰ Les Essentiels 2020 de la vie associative en régions et départements. (2021). associations.gouv.fr. In : <https://www.associations.gouv.fr/les-essentiels-2020-de-la-vie-associative-en-regions-et-departements.html>https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-05/dp-feuillederoute-pv_2018-10_web.pdf

¹²¹ Soutien aux projets associatifs dans les quartiers prioritaires. (2019). cohesion-territoires.gouv.fr. In : <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/soutien-aux-projets-associatifs-dans-les-quartiers-prioritaires>

¹²² Préconisations pour le soutien et le développement des associations de proximité en QPV, (2018). In : https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-06/2018_avis_associations_de_proximite_v1.pdf

Dans les QPV, la perte de revenus des associations provoquée par la Covid-19 est significative (38 % contre 29 % pour les autres territoires), tout comme la baisse des ressources des cotisations (34 % contre 27 %)¹²³.

Face à ces enjeux de court et de long terme, le gouvernement a lancé un train de mesures en faveur des associations œuvrant en QPV, dès le début du quinquennat, énoncé notamment dans le cadre du plan La France une Chance, Mobilisation nationale pour les habitants des quartiers (2018)¹²⁴. Ce plan organise un soutien du ministère de la Ville fléché vers les « projets d'envergure nationale » avec quatre objectifs généraux : « la professionnalisation des actions, l'utilité sociale, l'essaimage de solutions associatives et une ingénierie dédiée aux 1 514 quartiers prioritaires de métropole et d'outre-mer. »

Plus spécifiquement, les associations sont appelées à proposer des projets relevant de quatre thématiques phares :

- développement du jeune enfant et soutien à la parentalité ;
- promotion de la citoyenneté et renforcement du lien social ;
- soutien à l'emploi et développement économique ;
- revalorisation de l'image des quartiers.

Ce plan abordait également une question centrale : la nécessité, traduite en volonté politique affichée, de proposer aussi un soutien renforcé visant « la pérennisation des ressources, notamment par l'accroissement des conventions pluriannuelles d'objectifs et la simplification de démarches administratives. »

Ce point représente effectivement un enjeu particulièrement stratégique, puisqu'il touche à la stabilité des projets associatifs et à leur capacité à se projeter à long terme, avec une action et un impact durables, protégés des temporalités administratives et des alternances politiques. Les acteurs continuent de demander des avancées concrètes en la matière, notamment par le biais des travaux du Mouvement associatif qui a publié en 2021 un « Plaidoyer pour une vie associative ambitieuse dans les QPV », demandant une « généralisation de la sécurisation pluriannuelle des financements d'objectifs, pour permettre aux associations de sécuriser leurs actions dans la durée et ainsi poursuivre leurs missions d'intérêt général sur les territoires.¹²⁵ »

Les élus locaux sont également nombreux à partager un regard critique sur la redondance des « appels à projets ». S'ils ont le mérite d'apporter des fonds réguliers et pertinents, ces dispositifs sont très souvent mis en place sur des calendriers trop courts. Les acteurs de terrain, notamment les communes, ont besoin de projets davantage inscrits dans le temps long, pilotés en mode projet et rigoureusement évalués, pour gagner en stabilité et réduire le temps de traitement administratif particulièrement chronophage pour les services.

PROPOSITION N° 23

PROPOSITION CLÉ

Systématiser les conventions pluriannuelles d'objectifs pour les associations en QPV, les assortir de volets incitatifs et de primes à la performance, et mobiliser les collectivités locales sur de l'ingénierie de pilotage de ces conventions.

Les conventions pluriannuelles d'objectifs permettent aux associations de soutenir et de sécuriser leur action dans la durée. En effet, grâce à ces conventions, la collectivité et l'État prennent un engagement d'un financement

123 Le Mouvement associatif, Réseau national des maisons des associations, Ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports, & Direction de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie associative. (2021). #Covid-19 : Où en sont les associations un an après ? In : https://lemouvementassociatif.org/wp-content/uploads/2021/06/LMA_COVID19_enquete3_resultats-detailles.pdf

124 Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales. (2018). Mobilisation nationale pour les habitants des quartiers [Dossier de presse]. In : https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-05/dp-feuillederoutepv_2018-10_web.pdf

125 Le Mouvement associatif. (4 février 2021). Vie associative dans les QPV : les 16 propositions. Le site du Mouvement associatif. In : <https://lemouvementassociatif.org/plaidoyer-vie-associative-qpv/>

dans la durée, de sorte que l'association qui bénéficie de celui-ci ne risque pas d'être tenue, le cas échéant, d'interrompre l'accomplissement de ses missions d'intérêt général.

Elles obligent aussi les associations à respecter des obligations comptables :

- fournir annuellement le compte-rendu financier correspondant à chaque projet, action ou programme d'action ;
- procéder à l'évaluation des conditions de réalisation des projets ou des actions pour lesquels l'État apporte son concours ;
- adopter un cadre budgétaire et comptable conforme aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations (Règlement n° 2018-06 du 5 décembre 2018 de l'Autorité des normes comptables).

Toutefois, la conclusion de la convention pluriannuelle d'objectifs n'est pas systématique ni obligatoire, à l'exception des financements visant l'organisation des spectacles vivants. Ce n'est que lorsque le montant de la subvention demandée dépasse 23 000 € que les associations doivent conclure une convention¹²⁶.

En cas d'inexécution, de modification substantielle des conditions d'exécution et en cas de retard significatif par l'association sans l'accord écrit de l'administration, cette dernière peut respectivement :

- réclamer le reversement de tout ou partie des sommes déjà versées ;
- diminuer ou suspendre le montant de la subvention, après examen des justificatifs adressés par l'association et avoir au préalable entendu ses représentants.

Pour répondre à ce besoin de stabilité, tout en renforçant la professionnalisation du modèle associatif et le soutien aux petites associations et structures émergentes qui agissent au plus près des habitants, une triple action simultanée est nécessaire :

- Systématiser les conventions pluriannuelles d'objectifs pour les acteurs associatifs œuvrant en QPV ;
- Assortir ces conventions de volets incitatifs et de primes à la performance, ouvrant droit à une hausse des moyens alloués en fonction du niveau de résultat atteint par les projets menés. Pour s'assurer de la mise en œuvre des objectifs de la convention, les subventions pourraient être versées en trois étapes : 75 % du montant en amont du projet, le reliquat de 25 % en fin de projet, la prime à la performance sous forme d'augmentation de l'enveloppe globale de la convention suivante.
- Mobiliser les collectivités locales pour que leurs services apportent aux associations l'ingénierie de pilotage des conventions, car les associations n'ont que rarement les ressources pour assumer cet aspect ;
- Veiller à la mise en place systématique d'indicateurs d'évaluation, pour assurer la bonne marche des projets et éviter tout effet de rente.



19h – Faire la ville avec les habitants, en passant par de nouvelles formes de concertation



« Je ne participe pas à la vie du quartier, je m'y intéresse mais je ne participe pas. Parce que j'ai pas envie, je préfère rester chez moi. Quand j'ai pas mes enfants je préfère aller ailleurs, voir des amis dans Paris ou partir en week-end. »

Jeune mère de famille monoparentale habitant en quartier métropolitain.

¹²⁶ Financement de l'association – La convention de subvention. (2021). Associathèque.
In : <https://www.associatheque.fr/fr/financement-de-l-association/convention-de-subvention.html>



« Je participais aux réunions, c'était justement lors de ces réunions qu'ils parlaient des difficultés au niveau de la circulation pour les résidents, ils ont refait un rond-point, ils ont planté des arbres et des fleurs, ils ont végétalisé le quartier. Mais il y a eu un changement

de président, donc ça s'était un peu arrêté, et j'ai un peu abandonné. »
Retraité en quartier excentré.

Pour celles et ceux qui sont engagés dans la vie citoyenne locale, le soir est souvent l'heure – avec les samedis – où se déroulent les réunions des Conseils Citoyens.

Fondée sur le diagnostic d'une participation électorale plus amputée dans les QPV qu'ailleurs, la volonté des pouvoirs publics de recréer un lien de confiance et de partenariat avec les citoyens a conduit à l'adoption en 2014 de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite « loi Lamy »¹²⁷. Cette loi fait suite à de précédents textes, notamment la loi sur la démocratie de proximité du 17 février 2002, qui souhaitait déjà « permettre un approfondissement de la démocratie locale par le développement de la démocratie participative »¹²⁸.

La loi Lamy instaure l'obligation de création des Conseils citoyens dans les QPV. Elle présente leurs rôles et détaille les modalités de mise en place. Surtout, elle donne un cap clair, puisque le rôle des conseils citoyens est de « stimuler et d'appuyer les initiatives citoyennes et de co-construire les contrats de ville à toutes les étapes et sur tous les volets »¹²⁹. Ils sont dotés d'un budget, abondé par les collectivités et l'État, et peuvent accéder à des formations permettant à leurs membres de monter en compétence en matière de construction de la décision publique.

127 Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

128 Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

129 *Ibid.*

Sur le papier, l'ambition de 2014 est grande, sincère, poussée par une volonté politique d'associer réellement, et au long cours, les habitants des QPV.

En pratique, la loi Lamy a produit des effets. Près de 1 200 conseils citoyens ont été créés¹³⁰. Ils regroupent aujourd'hui plus de 15 000 participants, répartis en deux collèges prévus par les textes : celui des habitants, censément tirés au sort, et celui des acteurs locaux, issus du monde associatif et économique.

Toutefois, l'impact est très en deçà du réarmement citoyen espéré. En 2019, à la demande du gouvernement, la Commission Nationale du Débat Public a rendu un rapport d'évaluation du dispositif¹³¹, fondé entre autres sur un questionnaire renseigné par 760 membres de conseils et sur l'audition qualitative de 128 personnes, dans 23 villes et 11 régions. Si elle salue l'avènement de ces instances, qui ont « bousculé le paysage traditionnel de la politique de la ville », la CNDP y conclut qu'à ce stade – c'était avant la pandémie mais les conditions sanitaires restrictives n'ont probablement guère modifié cet état de fait – « les conseils citoyens ne parviennent pas à déployer les effets escomptés comme l'intégration des habitants des quartiers dans les décisions cruciales qui les concernent. »

En cause, de multiples facteurs : les conseils ont été mis en place après la signature des contrats de ville, le portage politique a souvent été faible, le tirage au sort a rarement été réalisé dans les règles de l'art, l'obligation de se constituer en association a représenté une surcharge administrative inutile autant qu'elle a pu créer des jeux de pouvoirs internes, les associations y sont surreprésentées, les jeunes n'y viennent jamais, la portée des décisions est limitée¹³².

130 *Quartiers prioritaires : État des lieux des conseils citoyens*. (2019). Vie publique. In : <https://www.vie-publique.fr/enbref/24068-quartiers-prioritaires-etat-des-lieux-des-conseils-citoyens>

131 Casillo, I., & Rousseau, D. (2018). *Démocratie participative et quartiers prioritaires : Réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens*. Commission nationale du débat public.

132 Voir sur ce point l'étude réalisée en Auvergne-Rhône-Alpes par Labo Cités : Labo Cités. (2019). *Synthèse de l'étude Auvergne-Rhône-Alpes menée en 2019* (Les échos de Labo Cités n° 18).

La CNDP va plus loin en notant dans sa synthèse finale que « *les conseils citoyens reproduisent des difficultés propres à la démocratie participative institutionnalisée telle qu'elle est pratiquée dans le domaine de la politique de la ville depuis une trentaine d'années (...) : ils souffrent d'une vision de la participation comme simple complément à la décision, comme un levier n'ayant un effet que sur les projets urbains à périmètre limité et indépendant du reste de la ville.* »

Une fois encore, donc, la bonne volonté ne suffit pas. La création du dispositif n'a pas permis d'embarquer la population au-delà d'un périmètre de citoyens déjà engagés, d'une manière ou d'une autre. Pire, il laisse les jeunes sur le quai, alors qu'ils sont les plus touchés par les difficultés des QPV.

Cette expérience n'est pas négative. Au contraire. Elle peut même permettre d'ouvrir une nouvelle étape, en tirant des enseignements opérationnels permettant la mise en place d'outils de participation efficaces.

Plusieurs pistes gagneraient à être expérimentées à l'échelle des QPV, pour nourrir un nouvel empowerment (« pouvoir d'agir ») des habitants et permettre davantage d'innovation et de liberté en matière de participation citoyenne, en favorisant d'autres formes d'expressions :

- **Repenser le rôle et l'action des conseils citoyens, en donnant à leurs membres les moyens des ambitions participatives assignées à ces instances.** Concrètement, il s'agirait de leur donner un accès à des formations développant leur socle de connaissances de la politique de la ville, ce qui permettrait de rapprocher l'idéal citoyen de réforme de la mécanique rationnelle de la décision publique. C'est ce que propose notamment l'École du Renouvellement Urbain, qui pourrait devenir progressivement un partenaire des conseils dans tous les QPV.

PROPOSITION N° 24

Généraliser et aider à la mise en place des Tables de quartiers à chaque projet nécessitant la concertation des habitants.

- **Rompre avec le formalisme consubstantiel aux structures institutionnelles et remplacer la quête d'une représentativité idéale par la recherche d'une expression beaucoup plus libre et spontanée.** Cela passe concrètement par l'expérimentation, dans des territoires volontaires qui seraient soutenus par l'État, de modes de participation beaucoup plus agiles et souples. Des exemples historiques existent, comme les Tables de quartiers inventées à Montréal, qui ont fait l'objet d'une première expérimentation positive entre 2015 et 2018 dans quinze villes de France, avec l'appui du collectif Pas sans Nous¹³³. Ces Tables sont des espaces citoyens qui réunissent habitants, collectifs et associations mobilisés à l'échelle de leur quartier¹³⁴. Leur but est de mener des actions collectives permettant l'amélioration des conditions de vie dans le quartier, à partir d'enjeux, préoccupations et envies d'agir soulevés par les habitants. Il peut s'agir de solutions construites par les habitants eux-mêmes, ou de démarches d'interpellation. Ainsi, les propositions émanent des habitants, qui travaillent ensemble et négocient ensuite avec les pouvoirs publics. **Nous proposons donc que soient mises en place des Tables de quartier qui puissent discuter avec les pouvoirs publics sur tous les projets sur lesquels les habitants peuvent être consultés.**
- Nous pourrions également évoquer les conseils de projets, déjà pratiqués par certaines collectivités pour mobiliser les habitants sur une thématique particulière et temporaire, et les « ateliers citoyens », tous marqués par leur

133 Fédération des Centres sociaux et socioculturels de France, & Pas sans Nous. (2018). *Les Tables de quartier en France : Retour sur trois ans d'expérimentation*. In : <https://www.centres-sociaux.fr/ressources/les-tables-de-quartier-en-france-retour-sur-trois-ans-dexperimentation/>

134 Pas sans Nous. (2018). *Mobiliser autour du projet de Tables de quartiers*. In : <https://passansnous.org/wp-content/uploads/2019/05/Mobiliser-autour-du-projet-des-Tables.pdf>

format devançant le « aller vers », qui tend à se généraliser aujourd'hui dans les politiques publiques.

- **Proposer des formats d'échange utilisant le numérique et les médias sociaux, notamment pour cibler le public jeune qui est le plus décroché et qui est surreprésenté dans les QPV.** Les collectivités locales doivent être accompagnées dans leurs capacités à déployer des plateformes attractives, passant par les réseaux sociaux, de dépôt de contributions, de commentaires, d'organisation de réunions en ligne, de tutoriels citoyens vidéos.
- **Expérimenter des formats participatifs confiés aux acteurs privés ou associatifs,** pour faire émerger une parole moins dépendante des subventions locales et du jeu d'intérêts particuliers qui les entourent nécessairement.
- **Créer les conditions d'une articulation enfin réussie au pouvoir politique.** Trop de dispositifs sont déconnectés des lieux où les décisions se prennent réellement et trop d'initiatives échouent faute d'avoir influé sur les processus politiques. Cela passerait par exemple par la mise en place d'un droit de saisine des instances locales (Conseil municipal, Conseil d'agglomération, Conseil départemental...) simple et fluide, avec des seuils d'engagement suffisamment bas pour être incitatifs.



20h – Pour des lieux de vie apaisés : l'action des pouvoirs publics à destination des quartiers pauvres doit s'inscrire dans un effort renouvelé visant à accroître la mixité sociale et la tranquillité des habitants



« On a une gardienne mais elle n'est pas en mesure de nous aider, il manque un médiateur dans ce genre de situation. La communication j'essaie de la créer mais un moment donné ce n'est plus possible, il faut qu'il y ait une tierce personne. On estime que le bailleur a son rôle à jouer. Quand on a eu des problèmes avec les jeunes, ils ont changé le code de l'immeuble mais ils l'ont eu, ça n'a servi à rien. Même la police n'était pas suffisante. »
Jeune mère de famille monoparentale habitant en quartier métropolitain.



« Je pense qu'il faudrait remettre un gardien pour faire régner l'ordre dans les résidences HLM, les poubelles, la saleté, le bruit. La Ville a annoncé dernièrement qu'ils allaient expulser les dealers des logements, ça ne va pas se faire d'un coup de baguette magique. Il y a trop de choses à faire. On a fait une sorte de visioconférence et chacun a dit ce qui n'allait pas, il y a eu une synthèse. Et moi je pense qu'on devrait remettre des gardiens. Ce serait bénéfique. Des gens l'ont demandé, avant il y en avait partout. »
Retraité en quartier excentré.



« Parfois j'ai l'impression que quand on vit en HLM, les gens ne respectent pas les autres. On a tendance à oublier que certains habitent en dessous et que ces gens paient un loyer. Pour les ordures, il y a une négligence, les gens les jettent n'importe comment, on a un local à poubelle mais les gens laissent leurs ordures parfois devant la porte du local. Ça crée des soucis d'insalubrité, mais on n'a pas de retour, on est un HLM donc il n'y a pas de syndic, pas de réunion où on nous dirait « il y a tant de personnes qui se plaignent de ça. » »
Jeune mère de famille monoparentale en quartier métropolitain.

L'action de l'ANRU en faveur du renouvellement urbain a permis des avancées significatives au bénéfice du plus grand nombre.

Désormais, le sujet du logement, à l'image de l'ensemble des problématiques abordées dans ce rapport, s'enrichirait d'une approche pragmatique. Les entretiens menés dans le cadre de cette étude font d'abord ressortir un **besoin de proximité et de dialogue renoué entre les bailleurs sociaux et les habitants.**

PROPOSITION N° 25

Systématiser la présence de gardiens et de médiateurs dans les logements sociaux.

Les personnes rencontrées n'ont pas fait état de leur volonté de créer les conditions d'un « grand soir du logement ». Au contraire, leurs préoccupations portent avant tout sur des sujets du quotidien tels l'entretien des parties communes ou les troubles du voisinage.

À chaque fois, les personnes interrogées ont déploré la disparition progressive des gardiens et les incivilités répétées. **Plutôt qu'un grand plan national, les habitants des quartiers pauvres semblent attendre des réponses pragmatiques à l'image du retour de médiateurs ou de gardiens. Sur ce dernier point, le financement relèverait des bailleurs ou pourrait être l'occasion d'une prise en charge commune avec les collectivités territoriales voire avec l'État.** Ces mesures, qui doivent permettre de recréer de la proximité entre les institutions et les habitants, et entre les habitants eux-mêmes, ne nécessitent pas de mobiliser des moyens financiers considérables. Elles sont cependant au cœur du lien social.

PROPOSITION N° 26

PROPOSITION CLÉ

Instaurer dans la loi un plafond de logements sociaux par commune fixé à 40 % tout en veillant à la bonne exécution des quotas de 20 ou 25 % prévus par la loi SRU.

De manière plus générale, **la notion de mixité sociale dans son acception actuelle semble toucher à ses limites.** L'on sait désormais que beaucoup de quartiers pauvres concentrent l'ensemble des problèmes sociaux et que les habitants qui le peuvent quittent ces quartiers dès qu'ils en ont la possibilité¹³⁵.

Si ce constat peut être interprété positivement, car il montre que l'on peut sortir de ces quartiers, il témoigne également d'une forme de fatalité pour ceux qui y demeurent. Finalement, la mixité sociale que chacun appelle de ses vœux s'en trouve remise en cause. L'idée qu'on s'en faisait il y a cinquante ans n'est peut-être plus tout à fait adaptée aux enjeux de la France des années 2020. Comme le rappelle la Cour des comptes, notre politique du logement

¹³⁵ Sur ce point, voir par exemple le rapport de l'Observatoire national de la politique de la ville. Cf Vicaire, V., Sémécurbe, F., Faivre, C., & Darriau, V. (2018). *Mobilité résidentielle entre 2015 et 2016*. Observatoire national de la politique de la ville.

est « une politique publique qui a beaucoup vieilli et qui répond de moins en moins aux besoins de la France (...), profondément transformée sur les plans démographique, spatial, économique et social »¹³⁶.

Poser la question de ce que doit être la mixité sociale est lourd de conséquences. Un tel débat nous renvoie aux choix de société que nous souhaitons faire et, de manière plus pragmatique, à la façon de loger et d'insérer les plus démunis.

La concentration de la pauvreté et des difficultés qui en résultent dans quelques parties de notre territoire doivent nous inviter à repenser l'action publique. Construire des logements sociaux en masse dans des quartiers lourdement carencés est certainement l'un des meilleurs moyens de lutter contre la mixité sociale. Sur ce point, le plafonnement du nombre de logements sociaux dans les communes ayant déjà largement atteint les seuils fixés par la loi SRU apparaît nécessaire. **Les orientations fixées en ce sens dans le cadre du comité interministériel des villes de janvier 2021, et que le tome 1 de ce rapport appelait de ses vœux, doivent donc être pleinement traduites dans notre droit.**



22h – Changer le logiciel sécuritaire pour rétablir l'état de droit et recréer la confiance perdue dans les institutions



« Depuis un an et demi, ça a changé. Il y a des jeunes qui se sont mis à traîner. Ils venaient d'ailleurs. Ils se sont mis à dégrader l'immeuble et l'image du quartier. C'était super tendu avec la police. Il y avait du deal, des colis ont été volés car ils avaient forcé les boîtes aux lettres. Ils avaient mis un canapé, tourné des clips, il y avait des chiens dangereux. Ils buvaient, ils parlaient forts, ils n'étaient pas respectueux des habitants. C'était très tendu, il y avait souvent la police, il y avait des jeunes dans l'immeuble, des chiens. Tout ce qu'on voit à la télé. On n'avait jamais connu ça avant. Je pense que la police a fait pas mal de choses, et puis il y avait pas mal d'embrouilles entre les habitants et les jeunes. »

Jeune mère de famille monoparentale en quartier métropolitain.



« C'est un quartier très sale et très insécurisé. Malgré les caméras, les jeunes font leurs petites affaires le soir, ils se cachent. Il y a des dealers, des jeunes qui ne font rien qui traînent. Ils s'installent sur des chaises dehors, ils boivent des bières qu'ils jettent par terre.

Je n'arrête pas d'appeler la municipalité, j'ai fait des courriers, des photos. Je me suis battu pendant un an, la rue était très mal éclairée. Et quand on arrive devant chez moi, l'éclairage ne s'allume que quand on est devant la porte, c'est-à-dire que toute l'allée est noire. Quand quelqu'un vient vous voir, on ne voit rien. »

Retraité en quartier excentré.

¹³⁶ Cour des comptes. (2021). *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise : Concilier soutien à l'activité et soutenabilité* [Communication au Premier ministre].



« C'est mitigé, je n'ai pas peur mais je me dis qu'il peut m'arriver quelque chose parfois. Des voisins ont été cambriolés, en étant chez eux d'ailleurs. C'était des gamins. »

Retraité en quartier excentré.

Encadré n° 6 : témoignage d'un commandant de gendarmerie en quartier métropolitain

« La population urbaine attend une réactivité sans faille des FSI. Que la sollicitation soit pour un appel de police secours (appel 17) ou pour résoudre un fait délictuel ou criminel, l'exigence est présente, de la sollicitation à la réponse pénale. Aucune erreur n'est tolérée pour l'ensemble de la chaîne... Il est donc nécessaire, dans des environnements urbains à très forte activité, pour faire face à un contentieux judiciaire et opérationnel extrêmement dense, de prioriser les actions pour répondre qualitativement aux attentes de la population quand la quantité n'est matériellement pas soutenable. Cela se traduit par la définition politique des priorités, déclinées administrativement et judiciairement, pour élaborer une offre de service optimisée sur les contentieux définis comme prioritaires. »

S'attaquer à la question de la sécurité dans les quartiers nécessite de formuler certaines précautions et précisions initiales, tout en repositionnant cette problématique dans l'histoire récente de la République.

En effet, les passions qui enserrant et parfois hystérisent ce sujet requièrent de pouvoir décrire le réel de manière distanciée, sans affect ni parti pris, afin de servir au mieux l'intérêt général. La seule et unique ambition des développements qui suivent est d'alimenter un état des lieux objectif des politiques de sécurité menées dans les QPV et de formuler des propositions opérationnelles d'évolution, permettant *in fine* la constitution de politiques publiques efficaces pour tous les Français.

En premier lieu, et bien que cela puisse paraître relever de l'évidence, il nous paraît essentiel de rappeler que la sécurité ne saurait être un problème spécifique aux QPV et que le propos de ce rapport n'est pas de dire que seuls les habitants des QPV seraient confrontés à l'insécurité, notamment dans ses formes les plus dures. Poser la question de la sécurité dans ces territoires ne revient pas à négliger celle des autres, ni de leurs habitants, bien au contraire. L'insécurité, avec ses manifestations multiples et ses réponses politiques, touche la quasi-totalité du territoire national, avec des formes particulières induites par la géographie, le peuplement, l'économie et toutes les spécificités locales qui peuvent exister. Elle constitue pour les Français une préoccupation à la fois durable et prioritaire, positionnée dans la partie haute des enquêtes d'opinion depuis la fin des années 1990. Au fil des mandatures, la question sécuritaire est ainsi devenue omniprésente dans les débats publics, particulièrement en période de pré élections présidentielles, avec une accélération notable lors de la première qualification, le 21 avril 2002, du Front National pour le second tour. Il n'est d'ailleurs pas inutile de se remémorer les mots du candidat Jean-Marie Le Pen qui, dans son discours du 1^{er} mai 2002, abordait le sujet en déployant un champ lexical et une rhétorique qui, déjà, en appelaient aux émotions populaires davantage qu'à l'énoncé de problèmes circonstanciés : « Quand on n'est plus maître chez soi, il n'y a plus ni liberté, ni prospérité. »¹³⁷. Par la suite, en 2007, le candidat Nicolas

137 Le Pen, J.-M. (1^{er} mai 2002). *Déclaration de M. Jean-Marie Le Pen, candidat du Front national à l'élection présidentielle 2002, sur son programme politique et ses aspirations pour la France, notamment rétablir la souveraineté et l'indépendance nationale en renégociant les traités européens, assurer l'indépendance de la justice, garantir la sécurité. Vie publique*. In : <https://www.vie-publique.fr/discours/127827-declaration-de-m-jean-marie-le-pen-candidat-du-front-national#lelec>

Sarkozy en a fait l'un des thèmes pivots de sa campagne, avec le travail et le pouvoir d'achat¹³⁸, et malgré une relative accalmie en 2012, ce sujet n'a depuis lors cessé de s'affirmer comme un pôle d'attente majeur pour les Français. Plusieurs enquêtes récentes estiment qu'il est « déterminant dans le choix de 82 % des Français en âge de se rendre aux urnes, soit une proportion analogue à celle constatée à la veille des échéances de 2017.¹³⁹ »

Ensuite, s'il est essentiel de considérer l'emprise nationale des problèmes de sécurité, il est absolument nécessaire, pour se donner une chance de les solutionner un jour, d'observer à quel point cette question a pris une tournure spécifique dans les QPV. Non pas parce

que leurs habitants demanderaient davantage d'actions que d'autres, mais parce qu'ils sont simplement confrontés à un cumul de difficultés singulières, clairement identifiées par nos travaux et ceux de bien d'autres institutions de tous horizons, et dont ce rapport fait état : pauvreté, décrochage scolaire, chômage sont ici largement plus importants qu'ailleurs. Et la sécurité ne déroge pas à ce régime d'exception. Le premier tome de cette étude dédiée aux quartiers pauvres le rappelait et la situation ne s'est pas inversée depuis sa publication à l'automne 2020 : les quartiers pauvres demeurent structurellement « confrontés à des taux de délinquance significativement supérieurs à la moyenne nationale ».

Les données sur lesquelles s'appuyait l'analyse provenaient des travaux de l'Observatoire National de la Politique de la Ville (ONPV), publiés courant 2020. Un an plus tard, la nouvelle édition de ce rapport confirme la persistance de la situation. « À l'exception des cambriolages et des vols sans violence contre des personnes, le nombre d'infractions enregistrées par habitant est, en moyenne, plus élevé en QPV que sur l'ensemble du territoire national pour les crimes et délits considérés » relate l'ONPV. Les développements à l'appui de ce constat

138 Nicolas Sarkozy fait de la sécurité un thème majeur de la campagne. (1^{er} avril 2007). *Le Monde*. In : https://www.lemonde.fr/societe/article/2007/04/01/nicolas-sarkozy-fait-de-la-securite-un-theme-majeur-de-la-campagne_890443_3224.html

139 Cornevin, C. (25 octobre 2021). La sécurité, préoccupation déterminante pour les Français dans leur choix de vote. *Le Figaro*. In : <https://www.lefigaro.fr/actualite-france/la-securite-preoccupation-determinante-pour-les-francais-dans-leur-choix-de-vote-20211025>

permettent d'entrer dans les composantes de cette insécurité : la différence avec les autres quartiers du pays est particulièrement marquée pour « les coups et blessures volontaires dans et hors cadre familial » (respectivement + 1,9 point et + 2,0 points), « les vols dans les véhicules et d'accessoires sur les véhicules » (+ 2,0 points). En ce qui concerne les crimes et délits, le nombre d'infractions enregistrées par habitant est également « nettement plus élevé dans les QPV, notamment pour les homicides, les vols violents avec ou sans arme, les coups et blessures volontaires, les viols, les agressions et harcèlements sexuels intrafamiliaux, qui sont de 1,2 à 2,0 fois plus fréquents dans les QPV que dans leurs unités urbaines englobantes. »

Telle est la situation des problématiques de sécurité aujourd'hui. Sujet de préoccupation central pour les Français, elle se vit de manière plus dure et plus spécifique à l'échelle des QPV.

Face à ce constat, que font les pouvoirs publics ?

Des décisions en série ont été prises par l'État depuis la fin des années 1990, assorties d'un partenariat toujours plus intégré avec les collectivités territoriales, aboutissant au concept de « coproduction de la sécurité ». Les Contrats Locaux de Sécurité (CLS), les Groupes Locaux de Traitement de la Délinquance (GLTD), les Conseils Intercommunaux (et locaux) de Sécurité et Prévention de la Délinquance (CISPD/CLSPD) en ont été les principales traductions institutionnelles, à l'échelle de l'ensemble du pays, tout comme les Zones de Sécurité Prioritaires (ZSP), créées en 2012, qui incarnent une volonté politique de proposer une réponse calibrée et spécifique aux problèmes de sécurité dans les QPV.

Durant le quinquennat qui s'achève, le gouvernement a poursuivi et amplifié ce mouvement avec la création, parmi d'autres mesures, de 62 Quartiers de Reconquête Républicaine (QRR), où sont progressivement affectés 1 300 policiers et gendarmes supplémentaires. Il a également lancé des concertations d'ampleur, avec le « Beauvau de la Sécurité », conclu en septembre 2021. Les recrutements ont été relancés, puisqu'au total ce sont près de 10 000 postes

de policiers et gendarmes supplémentaires qui ont été créés depuis 2017 pour l'ensemble des territoires¹⁴⁰.

Les politiques publiques françaises font ainsi montre, toutes majorités confondues, d'une volonté de répondre concrètement et au long cours à la situation sécuritaire des QPV. L'ensemble des dispositifs existants a d'ailleurs été récapitulé par les services de l'ANCT, avec la communication en 2021 d'un *Guide sur la sécurité dans la politique de la ville*, présentant aussi bien la récente « *Police de Sécurité du Quotidien* » que la « *Prévention sociale et situationnelle* », la « *lutte contre la radicalisation* », « *l'économie souterraine* », ou encore « *la relation police population* », incarnée notamment par les nouveaux « *délégués à la cohésion police population* ».

Pour autant, malgré ces efforts, le problème de l'insécurité dans les QPV ne se résout pas. Au contraire, il persiste. Et ce sont les habitants qui le disent : 55 % d'entre eux estiment que leur quartier est concerné par la délinquance, contre 23 % dans les autres quartiers du pays, et 27 % d'entre eux renoncent à sortir de chez eux, contre 11 % ailleurs, selon le *Guide sur la sécurité dans la politique*¹⁴¹ de la ville publié en juin 2021 par l'ANCT.

Pourquoi ? Quelles sont les explications de cette inertie ? Comment y remédier ?

À défaut de proposer une plateforme de solutions clef en main, ce qui apparaît aujourd'hui hors de portée, ce rapport propose de partager avec chaque lecteur, chaque responsable public, **une série de propositions visant à répondre aux dysfonctionnements qui s'empilent et alimentent cette situation intenable.**

140 Sénécot, A. (12 mai 2021). Recrutement de 10 000 policiers et gendarmes durant le quinquennat : Le gouvernement pas si loin du compte. *Le Monde*. In : https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2021/05/12/recrutement-de-10-000-policiers-et-gendarmes-durant-le-quinquennat-le-gouvernement-pas-si-loin-du-compte_6079990_4355770.html

141 Agence Nationale de la Cohésion des Territoires. (2021). *Guide sur la sécurité dans la politique de la ville à l'attention des élus et des acteurs locaux.*

Avant de les présenter, une précision essentielle : la conviction qui anime cette étude est que la politique menée dans le pays depuis au moins deux décennies manque, malgré les efforts substantiels réalisés y compris pendant ce quinquennat, d'une doctrine claire et d'une organisation opérationnelle susceptibles de traduire enfin les paroles en actes. Pour être respectée de tous et générer des résultats tangibles, cette doctrine doit impérativement respecter les fondements du contrat social qui lie les citoyens français entre eux et avec leurs institutions : la sécurité, pour être réelle, doit faire l'objet d'une politique transversale associant prévention et répression, qui ne peuvent fonctionner l'une sans l'autre. À trop privilégier l'une au détriment de l'autre, chaque gouvernement prend le risque d'un échec assuré. De même, la politique de sécurité doit être pensée comme absolument indissociable des autres politiques publiques, dont l'utilité et l'efficacité alimentent la sécurité globale et sont au cœur de la raison d'être de la politique de la ville. Cette approche est celle qui doit guider l'énoncé de propositions pour le devenir des QPV en matière de sécurité. Ce faisant, l'observation à la loupe de ce qui se passe dans les QPV peut fournir à la nation toute entière les éléments pour répondre enfin à la demande générale de protection et de tranquillité publique formulée par les Français.

1. Agir sur les moyens, en deçà des besoins, et l'organisation, qui s'éloigne du terrain

PROPOSITION N° 27

PROPOSITION CLÉ

Augmenter la présence policière sur le terrain dans les QPV en :

- Explorant la possibilité de recruter 13 500 policiers dans ces territoires spécifiquement, ce qui permettrait de combler le sous-investissement en masse salariale dans les quartiers, estimé à 540 millions d'euros dans le cadre du Tome 1 de

.../...

ce rapport¹⁴², ou bien réaffecter 13 500 policiers déjà en poste dans ces quartiers ou en faisant un mix entre nouveaux recrutements et réaffectation des moyens.

- **Agissant sur l'organisation du travail des forces de l'ordre, avec une approche intégrée permettant une meilleure répartition entre charges administratives et présence extérieure.**
- **Investissant massivement dans les NTIC pour aider les forces de l'ordre dans leurs interventions et dans le repérage de situations critiques (liées à la radicalisation notamment).**

Si les dispositifs se multiplient, les moyens globaux affectés aux QPV par le couple État/Collectivités sont en deçà de ce qu'exigerait un véritable rétablissement de la situation. Le premier rapport de l'Institut Montaigne apportait la preuve de ce déséquilibre en rappelant les données du département de la Seine-Saint-Denis : « avec un taux de vols avec armes vingt fois plus important que l'Indre (36), le département a 2 fois moins de policiers par habitant. » Cette situation est d'autant plus préoccupante que ce sous-investissement chronique touche d'autres professions de la chaîne judiciaire : la pénurie de magistrats est également criante, évaluée à 2 000 postes par le rapport *Vivre ensemble, vivre en grand* en 2018.

Par ailleurs, l'organisation opérationnelle quotidienne est frappée d'un paradoxe invraisemblable : **malgré les investissements, la présence de terrain recule, et l'efficacité du service avec.** Un récent rapport de la Cour des comptes¹⁴³ révèle qu'en dix ans, de 2010 à 2020, la masse salariale de la Police nationale a augmenté de 21 %, alors que les effectifs sont restés quasiment les mêmes (+ 1 % pour atteindre 145 969)¹⁴⁴. Cela signifie que les

policiers sont mieux rémunérés, sans pour autant être plus efficaces, comme le montrent les chiffres de la présence sur le terrain ou d'élucidation des affaires. Le problème vient notamment d'« une organisation du travail inadaptée », dénonce la Cour des comptes. Le « taux d'engagement » des policiers sur le terrain diminue depuis dix ans et se situe à 37 % (-2 points) contre 58 % pour la gendarmerie. Le taux d'élucidation des homicides (62,6 %) baisse lui aussi, de plus de 4 points. L'élucidation des vols avec violence augmente (15,4 %) mais celle des cambriolages reste très basse, autour de 10 %.

Si la France veut se sortir de l'injonction paradoxale qui consiste à demander le retour de l'ordre sans se donner les moyens d'y parvenir, elle doit mettre fin au sous-investissement et à une organisation trop éloignée du terrain. C'est la clef pour un rétablissement de la sécurité, de la confiance dans les institutions et du respect de la loi républicaine.

2. Territorialiser l'action

Contrairement à ce qui est régulièrement expliqué par les gouvernements successifs, le traitement des problèmes de sécurité suit toujours la même logique de déploiement vertical et déclinaison locale d'une offre nationale. **Jamais la sécurité ne part de la demande locale, avec ses enjeux et besoins pourtant si particuliers.**

Les dispositifs évoqués plus haut, notamment les ZSP et QRR, ont en commun de poser sur les territoires un même modèle organisationnel (une offre de politique publique), qui laisse trop peu de place à l'adaptation locale. Ainsi, les QRR appliquent le même schéma à l'ensemble des zones ciblées, consistant pour l'essentiel à allouer des moyens policiers supplémentaires sans évolution des modes d'action (patrouilles, contrôles, fouilles...). Si les intentions vont dans le sens d'une meilleure réponse, elles achoppent sur l'incapacité à penser chaque dispositif par rapport aux spécificités locales, qu'elles soient démographiques, sociologiques ou géographiques, qu'ils s'agissent de la nature du tissu économique et associatif présent, ou encore du degré d'investissement porté par les élus locaux dans la police municipale, ses effectifs,

142 Institut Montaigne (2020).

143 Cour des comptes. (2021). La gestion des ressources humaines au cœur des difficultés de la police nationale (Les enjeux structurels pour la France).

144 Bayle-Iniguez, A., Boullay, C., Ducros, E., Grandin de l'Épervier, J., Legendre, R., Lombard-Latune, M.-A., Merchet, J.-D., & Motte, M. (15 décembre 2021). *Dépenses : 13 chiffres qui vont secouer la présidentielle*. l'Opinion. In : <https://www.lopinion.fr/economie/depenses-13-chiffres-qui-vont-secouer-la-presidentielle>

ses matériels, la nature des brigades et leurs horaires... Tous ces paramètres forment la signature, l'identité d'un quartier. Ils devraient inspirer les politiques déployées, plutôt que de devoir y entrer de manière mécanique.

Il apparaît donc nécessaire de davantage **territorialiser les politiques publiques de sécurité en construisant une réponse sécuritaire localisée et définie à partir des besoins et de l'identité d'un quartier, en lien avec les élus locaux.**

3. Mieux coordonner les missions des polices nationales et municipales

La clarification des missions des polices municipales a fait l'objet de nombreux débats ces dernières années. Et pour cause. Sur le terrain, le développement rapide des polices municipales depuis le début des années 2010, avec un fort engagement des maires, a progressivement créé un manque de repères clairs entre les attributions et rôles des uns et des autres. Régulièrement, une proposition revient, consistant à confier à l'une la proximité et les petits délits, à l'autre la police judiciaire, la grande délinquance et la lutte contre le terrorisme. Cette doctrine manichéenne est, dans les faits, inopérante. Comment recréer un lien de confiance entre les quartiers et la police nationale si celle-ci n'intervient pas sur les affaires du quotidien ? De la même manière, comment renforcer l'action et la présence sur le terrain si la police municipale perd son rôle de « force d'appoint » pour devenir la seule force « du quotidien » ?

Cette situation entraîne une discontinuité entre prévention, dissuasion et répression et limite considérablement les effets de synergies attendus d'une offre de sécurité renforcée et intégrée. In fine, cela rend l'approche par étage inconsistante pour les citoyens. Il est donc nécessaire de concevoir les missions de la police nationale et celles des polices municipales comme complémentaires et synergiques, afin d'optimiser les investissements réalisés dans la sécurité par un effet levier et une réelle densification de l'offre de proximité.

Une partie de ce débat a été tranchée par la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés. En partie consacrée aux moyens, rôles et domaines d'intervention des polices municipales, elle instaure le principe d'une **convention de coordination des interventions entre polices municipales et police nationale assortie d'un diagnostic préalable des problématiques de sûreté et de sécurité du territoire.** Ce texte nous paraît aller dans le bon sens, puisqu'il crée une « doctrine d'emploi du service de police municipale »¹⁴⁵. **Il convient donc de veiller à l'application de ces conventions, et d'ici à 2024, d'engager une mission d'évaluation sur leur mise en place.**

L'enjeu est à présent de s'assurer de la mise en place de ces conventions et de leur capacité à coordonner réellement, et à court terme, les actions de différentes forces, avec un résultat en matière de sécurité dans les QPV.

4. Mieux articuler les travaux de la police et de la justice

PROPOSITION N° 28

PROPOSITION CLÉ

Organiser, par le biais d'évolutions législatives, un détachement de magistrats aux seins des services de police et de gendarmerie pour décider de peines immédiates et mettre fin au sentiment d'impunité de certains délinquants.

Pour apporter une réponse ferme et rapide aux délits mineurs et aux phénomènes de récidive (petits deals, rodéos, occupation de halls, tapages...) qui empoisonnent la vie quotidienne, spécifiquement dans les QPV mais aussi à une plus large échelle du territoire, il faut aussi agir sur la coordination et l'intégration des actions menées par les services de police et de

¹⁴⁵ Article L. 512-6 du Code de la sécurité intérieure.

justice. Concrètement, **les forces de l'ordre pourraient bénéficier d'un détachement de magistrats aux seins des services de police et de gendarmerie, avec la capacité de prononcer des peines courtes et immédiates**, et donc de mettre fin aux libérations post-interpellations qui minent la crédibilité des forces de l'ordre.

Actuellement, le fonctionnement repose sur des contacts téléphoniques et par mail avec un système de permanence, présentant de nombreux inconvénients fonctionnels (il est souvent difficile de joindre le magistrat qui, de son côté, est saturé d'appels et doit décider très vite avec les éléments transmis). **Insérer des magistrats permettrait d'améliorer le traitement en temps réel, de les rapprocher davantage des policiers et des gendarmes avec qui ils travaillent et d'améliorer *in fine* la vitesse et la qualité de la décision.**

Il y aurait un **véritable gain de temps et d'efficacité** (en fin de garde à vue, décision immédiate, directement au commissariat, en présence de l'auteur d'infraction et de son avocat, sans avoir besoin de faire les escortes au palais de justice etc.). De plus, cela libérerait un temps important pour les forces de l'ordre en les affranchissant d'une partie des présentations au parquet en fin de garde à vue qui représentent régulièrement une journée de travail pour 2 à 3 effectifs de police. Enfin, en 2018, les derniers chiffres publiés par le ministère de la Justice l'indiquaient avec précision : pour les affaires poursuivables, la durée moyenne entre l'arrivée de la procédure au parquet et la fin de la procédure était de 8,8 mois. Entre-temps, le risque de récidive est généralement important, son occurrence régulière.

Par ailleurs, les Travaux d'Intérêt Général pour mineurs, instaurés il y a bientôt 40 ans par la loi du 10 juin 1983, demeurent un **dispositif emblématique de la prévention de la récidive**, puisqu'ils permettent de mettre les auteurs de trouble dans une « démarche réparatrice », au profit de la société¹⁴⁶. Au début

des années 2010, la Ville de Paris a fait de cet instrument l'un des fers de lance de sa politique de répression de la délinquance juvénile, en ouvrant un volume important de postes d'accueil. De manière plus générale, ce volume n'a cessé de croître, les collectivités y ayant de plus en plus recours, en lien avec le ministère de la Justice, y voyant notamment une alternative positive aux peines de prisons.

Dans ce contexte, le gouvernement a souhaité soutenir le dispositif, en faisant passer le nombre de postes dédiés aux TIG en France de 18 000 à 30 000 pendant le quinquennat¹⁴⁷. Une plateforme dédiée a également été créée en 2019 pour faciliter ce déploiement et faciliter leur recours pour les magistrats et avocats¹⁴⁸. **La crise sanitaire a manifestement ralenti la mise en place de la mesure, puisque seulement 21 600 postes sont aujourd'hui actifs¹⁴⁹. L'objectif de 30 000 aurait intérêt à être réaffirmé.**

5. Prendre des mesures spécifiques pour la sécurité des femmes



« Je suis enfermée à la maison, je ne sors pas, enfin juste pour aller faire les courses et aller voir mes parents. Sinon je reste enfermée à la maison. J'aime pas trop sortir seule. J'ai une copine qui s'est déjà fait agresser. Elle était à la gare, elle attendait son train.

Et deux hommes l'ont agressée, ils ont commencé à la toucher, devant tout le monde et personne n'a réagi. »

Jeune mère de famille monoparentale en quartier métropolitain.

147 Développer le recours au travail d'intérêt général (TIG). (2019). Gouvernement.fr.

In : <https://www.gouvernement.fr/developper-le-recours-au-travail-d-interet-general-tig>

148 La plateforme TIG 360° sera accessible aux avocats le 4 octobre. (2021). justice.gouv.fr. In : <http://www.justice.gouv.fr/le-garde-des-seaux-10016/la-plateforme-tig-360-sera-accessible-aux-avocats-le-4-octobre-34065.html>

149 Conseil des ministres du 2 février 2022. Résultats. Les réformes prioritaires du ministère de la justice. (2022). Vie publique.fr. In : <https://www.vie-publique.fr/discours/283589-conseil-des-ministres-02022022-reformes-prioritaires-ministere-justice>

146 Direction de l'information légale et administrative, & Ministère de la Justice. (2020).

Travail d'Intérêt Général (TIG). [demarches.interieur.gouv.fr](https://www.demarches.interieur.gouv.fr). In : <https://www.demarches.interieur.gouv.fr/particuliers/travail-interet-general-tig#:~:text=Le%20travail%20d'int%C3%A9r%C3%AAt%20g%C3%A9n%C3%A9ral,Il%20doit%20donner%20son%20accord.>

interieur.gouv.fr/particuliers/travail-interet-general-tig#:~:text=Le%20travail%20d'int%C3%A9r%C3%AAt%20g%C3%A9n%C3%A9ral,Il%20doit%20donner%20son%20accord.

L'insécurité dans les QPV touche particulièrement les femmes, qui sont nombreuses à expliquer renoncer régulièrement à sortir et préférer rester chez elles. Deux mesures devraient être engagées rapidement pour remédier à cette situation, et permettre aux femmes d'agir sur leur sécurité dans le quartier :

- Faire reculer l'insécurité la nuit en créant des Boulevard « *women friendly* » avec éclairage spécifique et vidéosurveillance dédiée ;
- Développer et systématiser les marches exploratoires, ce qui permet aux femmes d'agir sur leur sécurité dans le quartier, dans une démarche de coconstruction avec les pouvoirs publics et les associations locales.

Les marches exploratoires relèvent d'une démarche mise en place dans le cadre de la gestion urbaine de proximité, et importée sur le modèle d'expérimentations menées au Canada dans les années 1990, dans des quartiers de Toronto et de Montréal, sous l'impulsion conjointe de groupes de femmes et des services municipaux. En France, le dispositif est expérimenté pour la première fois dans les années 2000 dans les villes de Paris, Arcueil et Lille.

Cela consiste en la réalisation d'un diagnostic reposant sur la participation de femmes arpentant les rues de leur quartier, dans l'objectif de déterminer les problématiques de sécurité auxquelles elles sont confrontées, en observant et en analysant les atouts et faiblesses d'un site urbain en particulier, et en recherchant des solutions pour améliorer conjointement leur sécurité. Ces marches sont réalisées en partenariat avec les institutions publiques (collectivités locales, délégués du préfet, services de police et de gendarmerie...) et les associations de proximité. L'intérêt est de mettre en œuvre une démarche participative, dont les préconisations finales de politiques publiques auront intégré la perspective de genre et permettront une réappropriation de l'espace public et de leur sécurité par les femmes¹⁵⁰.

6. Expertiser une évolution des législations du cannabis sous l'autorité du Comité Consultatif National d'Éthique

La question de la consommation et du trafic de cannabis est récurrente dans les QPV. Nous l'avons abordée dans le cadre du premier tome de cette étude, publié en octobre 2020. Nous y avons démontré que le cannabis ne fait pas vivre les quartiers pauvres, contrairement à un stéréotype largement répandu, mais qu'il constitue une partie de l'économie de subsistance, parmi d'autres éléments de l'économie informelle.

L'intérêt de la société aujourd'hui est que le débat et la recherche de solutions puissent s'extraire de l'approche « tout sécuritaire », souvent peu rationnelle. Partant du constat que la dépénalisation, voire la légalisation, ne réglerait pas le problème de la pauvreté dans ces quartiers, constatant aussi que le trafic de drogues a sérieusement contribué à la dégradation de la qualité de vie dans certains QPV, reconnaissant enfin que le problème de la drogue dépasse la seule question des quartiers pauvres des grandes villes, nous proposons que le sujet soit traité par l'intermédiaire d'un débat qui pourrait être organisé par le Comité consultatif national d'éthique (CCNE).

Pourquoi ce comité ? Parce que nous pensons que ce sujet n'est *in fine* ni uniquement un sujet de sécurité ni seulement une question de santé publique, mais d'abord et avant tout une question d'éthique, notamment pour le législateur s'il devait voter un texte de libéralisation de la consommation, voire du commerce, de drogues et en particulier du cannabis.

150 Secrétariat général à la Ville. (2012). Guide méthodologique des marches exploratoires. *Les Cahiers Pratiques, Hors-série.*



POUR UNE GOUVERNANCE QUI FASSE CONFIANCE AUX ACTEURS LOCAUX

Un premier constat apparaît, en chapeau aux propositions opérationnelles qui seront formulées dans la seconde partie de ce rapport. En matière de politique de la ville, ce ne sont pas les idées qui manquent, mais la méthode qui fait défaut.

Les six mois d'échanges qui ont nourri ce travail ont vu nombre d'interlocuteurs poser un regard critique étayé sur la série de faiblesses qui limitent considérablement les effets de l'action nationale menée en direction des populations vivant dans les QPV.

Au cœur d'une longue crise sanitaire qui a affecté ces territoires encore plus que le reste du pays, la politique de la ville est décrite par ses propres acteurs comme un espace d'intervention publique éparpillé, marqué par la dispersion des moyens et la désynchronisation des opérateurs, pourtant nombreux, imaginatifs et volontaires :

- **l'État**, maître d'œuvre, ensemblier revendiqué, sommé par ses partenaires de multiplier les moyens humains et financiers à l'envie pour construire, aménager, protéger, former, soutenir, sans avoir l'agilité requise pour épouser les particularismes de chaque territoire ;
- **les collectivités locales**, qui revendiquent avoir la plus grande proximité, la perception la plus précise de la vie des Français dans ces quartiers, et donc la meilleure légitimité à agir... sans pour autant disposer des moyens adaptés ;

- **les associations**, qui s'activent, imaginent, défendent et développent chacune une solution pour l'emploi, l'insertion, l'égalité des chances, sans forcément une évaluation ou des indicateurs suffisamment pertinents ;
- **les entreprises**, prêtes à prendre leur part dans la résolution de ce grand problème national et à jouer le jeu de la formation, du recrutement, mais qui peinent à trouver les profils recherchés, désarmées face à l'absence de codes professionnels partagés avec les habitants des quartiers, principalement les jeunes ;
- **les citoyens** : face à cette constellation d'acteurs que rien ne relie ni ne guide véritablement, si ce n'est une réelle bonne volonté à agir au quotidien et à « s'en sortir », les habitants des quartiers pauvres sont toujours à la peine. Et pour cause.

Si la politique en faveur des quartiers pauvres revêt des attributs d'exception compte tenu de l'investissement massif qu'elle requiert, **le présent rapport plaide pour un renforcement du droit commun plutôt que pour un énième chamboule-tout.**

L'évolution de la gouvernance que nous proposons ne saurait être assimilée à la révolution de l'organisation des pouvoirs publics. Elle n'est pas synonyme de nouveaux transferts de compétences, de création de nouvelles instances ou de nouveaux dispositifs. Elle est au contraire un appel au pragmatisme et à la modestie des acteurs. **Osons faire confiance aux outils existants lorsqu'ils sont performants et aux acteurs de la société civile plutôt qu'aux grands rassemblements institutionnels.** Faire émerger une nouvelle gouvernance de la politique de la ville, c'est d'abord remettre sur un pied d'égalité les pouvoirs publics et ceux qui sont les destinataires de leur action.

Finalement, au-delà de la question institutionnelle, « l'ANRU » des habitants se nourrira d'abord d'une gouvernance renouvelée, associant habitants et pouvoirs publics. Telle doit être la finalité des réformes à venir.

La refonte de la gouvernance, fondée sur une plus grande horizontalité des échanges, devra s'accompagner de la mise en place des moyens financiers et de l'ingénierie adéquats.

1. Pour une évolution de l'organisation de l'action publique dans les quartiers pauvres

PROPOSITION N° 29

Initier un recensement des normes législatives et réglementaires qui pourraient faire l'objet d'un droit à la différenciation au bénéfice des collectivités territoriales afin d'adapter l'action publique aux spécificités des quartiers pauvres.

Dans le rapport qu'elle consacre à l'évaluation des quartiers prioritaires, la Cour des comptes observe que si « la politique de la ville (...) suscite de fortes attentes et mobilise des dépenses importantes, elle ne peut être évaluée dans sa globalité (...). Cette impossibilité résulte de la largeur de son champ d'intervention, de ses objectifs évolutifs, souvent peu chiffrés et non hiérarchisés, et, plus généralement, du caractère inaccessible, voire de l'absence de données (...) »¹⁵¹.

Parmi les difficultés pointées par la juridiction financière figure notamment la difficile articulation entre les pouvoirs publics. L'action de l'État et des collectivités territoriales à destination des quartiers pauvres bute sur « une vision nationale trop prescriptive, assortie d'objectifs nombreux et imprécis. Elle peine à concilier la priorité donnée aux initiatives locales (...). Le partage des compétences entre les acteurs publics – État, métropoles ou communautés

d'agglomération, communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) – est loin d'être clair (...) »¹⁵².

Si le présent rapport n'a pas l'ambition de proposer une nouvelle organisation des pouvoirs publics, force est de constater que la répartition des compétences entre les acteurs publics et la capacité d'initiative du local ont démontré certaines limites.

À cet égard, il apparaît indispensable que l'action en faveur des quartiers pauvres s'inscrive dans une logique de proximité renforcée afin de libérer les initiatives territoriales, qu'elles émanent tant des acteurs publics que privés, à l'image du secteur associatif.

Le droit à la différenciation contenu dans la loi dite « 3DS »¹⁵³ pourrait constituer un outil efficace en ce sens. Dès son élection en 2017, le président de la République a fait part de son intention de faire inscrire dans la Constitution, pour les collectivités territoriales, « un droit à la différenciation ». Si, à la date de ce rapport, sa portée définitive n'était pas encore connue, ce droit pourrait regrouper deux dimensions :

- d'abord la **différenciation des compétences** : la loi pourrait prévoir que certaines collectivités exercent des compétences, en nombre limité, dont ne disposent pas l'ensemble des collectivités de la même catégorie ;
- ensuite, la **différenciation des normes** : les collectivités territoriales pourraient, lorsque cela sera prévu par la loi ou le règlement, déroger pour un objet limité aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences, éventuellement après une expérimentation.

Le cadre juridique né de la loi 3DS doit encore être précisé concrètement et seul le temps nous donnera le recul nécessaire pour en mesurer les effets. Force est de constater que l'introduction d'un droit à la différenciation dans notre ordre juridique constitue une avancée majeure afin d'adapter l'action publique aux enjeux territoriaux.

¹⁵² *Ibid.*, page 17.

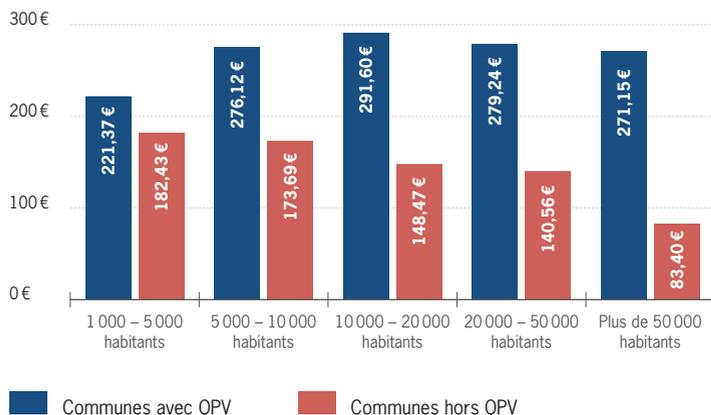
¹⁵³ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

¹⁵¹ Cour des comptes. (2020). *L'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires* [Rapport public thématique], p. 13.

2. Pour la mise en œuvre de moyens financiers et d'ingénierie adéquats

Avant toute chose, précisons qu'il n'est pas question de faire fi de l'engagement de l'État en faveur des quartiers pauvres. Ainsi que le montre le graphique ci-dessous, les concours financiers versés par l'État sont en moyenne plus élevés dans les communes qui abritent sur leur territoire un quartier en politique de la ville (QPV). En moyenne, les dotations de l'État atteignent 267,90 € dans ces communes contre 145,71 € dans les autres. Il convient également de relever que plus le nombre d'habitants est important, et plus l'écart de dotation s'accroît en conséquence. L'État verse ainsi 271,15 € par habitant dans les communes en QPV de plus de 50 000 habitants contre 83,40 € hors QPV.

Graphique 3 : concours de l'État par habitant en 2020



Source : Direction générale des collectivités locales, Bulletin d'information statistique, n° 161, janvier 2022.

Il est tout aussi indéniable que la situation financière des communes en QPV est plus dégradée. Les recettes y sont moins dynamiques, l'endettement plus fort et les dépenses d'équipement plus faibles.

Si une telle somme peut paraître considérable de prime abord, elle doit être relativisée. En quarante ans de « plans banlieues » et de politique de la ville, force est de constater que les quartiers pauvres et leurs habitants sont encore trop souvent délaissés. **Finalement, la persistance de territoires en difficulté en dépit des sommes qui leur sont consacrées par la puissance publique révèle une situation de sous-investissement public chronique depuis plusieurs décennies.** Plus que des montants financiers, c'est bien ce constat qui doit être rappelé.

Ce dernier point fait écho aux travaux du tome I de ce rapport qui avait estimé les dépenses de l'État en faveur des quartiers pauvres à 5,7 Md €. Rapportés aux 5,5 millions d'habitants de ces quartiers, cela revient en réalité à 830 € par personne et par an.

S'il fallait quantifier l'ampleur de ce sous-investissement, rappelons que le tome I l'évalue à 1 Md € pour les seuls champs de l'éducation, de l'intérieur et de la justice (cf. tableau n° 1).

Tableau 1 : montant du sous-investissement public dans les quartiers pauvres

Politique publique	Montants absolus	Par habitant
Éducation	353,9 M €	62 €
Intérieur	544 M €	99 €
Justice	108 M €	20 €
Total	1,0059 Md €	181 €

Source : Institut Montaigne. (2020). Les quartiers pauvres ont un avenir. <https://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/les-quartiers-pauvres-ont-un-avenirrapport.pdf>.

PROPOSITION N° 30

Dès le début du prochain quinquennat et sous le contrôle du Parlement, faire un état des lieux précis et territorialisé des moyens que la puissance publique consacre aux quartiers pauvres.

Pour parachever le travail initié à la faveur du premier tome et lever le voile sur les inégalités de moyens entre les quartiers pauvres et le reste du pays, les auteurs de la présente note appellent à la réalisation d'un travail objectif et impartial qui poursuivrait deux objectifs :

1. Le premier consisterait enfin à **déterminer précisément les moyens que la puissance publique (État, collectivités territoriales, etc.) consacre aux quartiers pauvres**. Outre les 558 M€ inscrits au budget de l'État en 2022¹⁵⁴, de nombreuses ressources de l'ensemble des pouvoirs publics sont destinées aux quartiers pauvres (moyens de droit commun, dotation de solidarité urbaine...). **L'enchevêtrement des acteurs et des flux financiers rend cependant l'action de chacun peu lisible**. Ce manque de visibilité et de stabilité doit être levé, et nous avons la conviction que cela passera par un renforcement conséquent des politiques et budgets de droit commun, c'est aussi l'objectif de la méthode que nous proposons avec un ANRU des habitants.
2. Le second permettrait de **connaître enfin avec exactitude l'ampleur du sous-investissement et les sommes à mobiliser pour y remédier**. Au regard de l'importance démocratique fondamentale d'une telle entreprise, ce travail pourrait être réalisé sous l'égide du Parlement dès le début du prochain quinquennat.

PROPOSITION N° 31

Accroître la dimension redistributrice des concours financiers de l'État en direction des quartiers pauvres et renforcer la péréquation entre les communes.

Accorder des moyens aux quartiers pauvres, c'est aussi tenir compte de la situation de chacun. **Plutôt que l'égalité stricte en matière financière, l'équité semble être une notion bien plus pertinente pour lutter contre le sous-investissement public.**

Depuis le début du quinquennat, des avancées sont à souligner cependant. Par exemple, la dotation de solidarité urbaine a crû de 18 % entre 2017 et 2021, soit une hausse globale de près de 400 M€ sur la période. **Pour autant, les dispositifs de péréquation horizontale, à l'image du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) doivent être poursuivis et les sommes allouées revues à la hausse à l'heure où elles tendent à être stabilisées en valeur.**

Dans le même ordre d'idée, les mécanismes de péréquation prévus par la loi « Lamy » pour les intercommunalités signataires d'un contrat de ville doivent être effectivement mis en place. En application de son article 12, les EPCI doivent « définir des objectifs de péréquation et de renforcement des solidarités financière et fiscale entre ses communes membres sur la durée du contrat de ville ». L'EPCI signataire du contrat de ville s'engage à élaborer, en concertation avec les communes, un pacte financier et fiscal de solidarité visant à renforcer la solidarité financière entre ces dernières. À ce jour, ces mécanismes demeurent d'une grande complexité et sont, dans les faits, souvent imparfaitement mis en œuvre.

Dans le prolongement de ce qui précède, les critères d'éligibilité à la dotation politique de la ville (DPV) pourraient également faire l'objet d'une discussion. Parmi eux, celui réservant l'octroi de la DPV aux seules communes qui

concentrent au moins 19% d'habitants en QPV apparaît discutable. Loin de n'être qu'une dotation résiduelle, la DPV représente 150 M€ par an.

Les sujets financiers, trop souvent mis de côté en raison de leur technicité, sont au cœur de la réflexion sur les quartiers pauvres. Il incombe ainsi aux élus locaux et nationaux, aux citoyens et aux associations, de s'en saisir afin de se doter des moyens nécessaires à la résorption des inégalités territoriales.

Loin des clichés et poncifs habituels, le tome 1 de ce rapport a révélé les richesses humaines, économiques et sociales créées au sein des quartiers pauvres. En s'appuyant sur leurs habitants et en faisant confiance aux initiatives locales, ce tome 2 a entendu montrer comment, en une série de mesures réparties tout au long de la journée, le sort de ces territoires pourrait s'en trouver amélioré.

Pour autant, au-delà des propositions construites à la faveur de ce rapport, rien ne se fera sans un changement profond d'état d'esprit.

Parce que l'État ne peut pas tout, il doit accepter que l'action publique se construise d'abord en redonnant des marges de manœuvre aux acteurs de terrain. Plutôt qu'une énième réforme de l'organisation des pouvoirs publics, osons nous appuyer sur le cadre existant, éventuellement remodelé à la marge, pour laisser s'exprimer celles et ceux qui, chaque jour, vivent dans ces quartiers. Acceptons également que le monde économique joue un rôle plus important à destination de ces territoires. Osons enfin poser la question des moyens consacrés aux quartiers pauvres et à leurs habitants afin que les financements bénéficient d'abord à celles et ceux qui en ont le plus besoin.

Comme dans bien des domaines, les mouvements sociaux de ces dernières années nous rappellent combien il est important de trouver des réponses pragmatiques aux difficultés quotidiennes des Français, indifféremment de leur origine sociale ou de leur lieu de vie. Telle est, finalement, l'ambition de l'ANRU des habitants.

Espérons que le quinquennat qui s'ouvre permette de donner toute leur place aux quartiers pauvres et à leurs habitants.

LISTE DES PROPOSITIONS

31 PROPOSITIONS POUR UN ANRU DES HABITANTS



8h – Investir massivement pour l'éducation dans les quartiers pauvres

Proposition n° 4 : expérimenter dans les QPV des programmes de forte stimulation cognitive dès le plus jeune âge (type Perry Preschool), grâce à un encadrement resserré en lien avec les familles.

Proposition n° 5 : expérimenter divers canaux de recrutement des professeurs, notamment au sein de l'Académie de Créteil afin de pallier les problèmes de recrutement, à l'image du dispositif « Apprenti professeur ».

Proposition clé

Proposition n° 6 : recruter sur profil tous les enseignants des classes dédoublées afin d'affecter devant les élèves les plus en difficulté les enseignants les plus efficaces.

Proposition clé

Proposition n° 7 : déployer un éventail de dispositifs dont la puissance publique dispose, en coordination avec les collectivités locales, pour attirer les enseignants les plus efficaces dans les classes dédoublées des REP +.

Proposition n° 8 : généraliser le dispositif Mallette des parents à l'ensemble des REP, renforcer le dispositif École des parents et fournir à chaque famille des kits éducatifs constitués de lettres et de chiffres pour que les familles puissent accompagner le travail de l'enseignant dans l'apprentissage des fondamentaux.

Proposition n° 9 : inciter les enseignants à suivre une cohorte d'élèves tout au long de la scolarité élémentaire pour intensifier les relations entre les parents et les enseignants, favoriser l'individualisation des enseignements et stabiliser les équipes enseignantes au sein des quartiers.



7h – Pour une révolution de l'accueil de la petite enfance dans les QPV, qui doit bénéficier à chaque famille

Proposition clé

Proposition n° 1 : entre l'âge de 6 mois et 3 ans, systématiser l'intégration des familles à un « parcours petite enfance », amenant l'enfant et ses parents dans des lieux d'accueil collectifs et dédiés à la parentalité et ouvrir 300 nouveaux EAJE (Établissements d'accueil du Jeune Enfant) pour équiper les QPV non dotés et permettre la mise en place de ce parcours à l'échelle de l'ensemble des quartiers populaires.

Proposition n° 2 : renforcer la dotation budgétaire aux communes pour la création de 15 000 places en crèche sur le prochain quinquennat.

Proposition n° 3 : accompagner le « parcours petite enfance » d'une stratégie d'accueil dans les structures petite enfance des personnes souhaitant exercer le métier d'assistante maternelle ou de puéricultrice, afin de soutenir et faciliter la création d'emplois dans ce secteur.

Proposition clé

Proposition n° 10 : pour lutter contre les carences alimentaires, qui pénalisent les plus pauvres, généraliser et pérenniser le dispositif « petit-déjeuner gratuit » dans les accueils du matin du CP au CM2 en QPV.

Proposition clé

Proposition n° 11 : généraliser et pérenniser les dispositifs des « vacances apprenantes » et « colonies apprenantes » à destination des jeunes des QPV.

Proposition n° 12 : diligenter une étude auprès de l'inspection générale de l'éducation nationale sur l'absentéisme des élèves et des enseignants en REP et REP +.



10h – Refonder l'orientation en milieu scolaire et renforcer le lien entre les entreprises et les quartiers

Proposition clé

Proposition n° 13 : multiplier les secteurs multi-collèges en favorisant la méthode de la montée alternée (dont l'efficacité a été démontrée¹⁵⁵), avec un périmètre de distribution dépassant les QPV, et fermer les collèges où les indicateurs de ségrégation sont les plus élevés.

Proposition clé

Proposition n° 14 : dans le cadre d'un nouveau « Contrat de Solidarité Nationale », mettre en place un système de tutorat obligatoire permettant à chaque jeune issu d'un QPV, mais aussi et plus généralement des zones les plus pauvres du pays, notamment en milieu rural, d'être accompagné, à partir de la classe de seconde et jusqu'à la signature de son premier contrat de travail, par un tuteur adulte, en poste.

155 Grenet, J., & Souidi, Y. (2021). Les secteurs multi-collèges, un outil efficace pour renforcer la mixité scolaire : Les enseignements d'une expérimentation menée à Paris. *INJEP Analyses et Synthèses*, 49.

Proposition n° 15 : pour ouvrir un accès facilité et renforcé aux filières d'excellence et aller plus loin que les places ouvertes en grandes écoles par les Conventions d'Éducation Prioritaire, expérimenter l'ouverture de classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) dans les lycées des QPV.

Proposition n° 16 : élargir le champ des secteurs concernés par les clauses sociales d'insertion à davantage de marchés publics et en généraliser la présence dans les contrats publics, et systématiser le recours aux facilitateurs des clauses sociales pour favoriser leur développement.

Proposition clé

Proposition n° 17 : encourager et valoriser, dans le rapport annuel de gestion soumis aux assemblées générales et dans l'ensemble des documents relatifs au reporting extra-financier, la communication d'informations relatives à la stratégie des entreprises à destination des quartiers pauvres. Cette stratégie pourrait être intégrée aux critères ESG afin d'inciter les entreprises à prendre des engagements majeurs en faveur du développement économique et de l'emploi dans les quartiers pauvres.

Proposition n° 18 : sur la base de données déjà disponibles (ex : lieu de résidence des salariés, lieu de naissance et de leurs ascendants, etc.), mesurer la diversité des entreprises, collectivités publiques, État, hôpitaux (pour les contrats de droit privé) à l'échelle de leur branche professionnelle.



12h – Une pause méridienne ouverte à de nouvelles socialisations

Proposition n° 19 : élargir le dispositif Cantine à 1 euro aux collectivités proposant un service de restauration scolaire situé en QPV et étudier la possibilité de proposer un tarif à 0,5 euro pour les familles les plus pauvres.

Proposition clé

Proposition n° 20 : repenser le temps du déjeuner à la cantine scolaire en l'ouvrant à de nouvelles socialisations bénéfiques pour les enfants des QPV, par l'accueil d'étudiants, retraités et adultes volontaires.

**14h – Améliorer l'accès à l'offre de santé****Proposition clé**

Proposition n° 21 : dans le prolongement de l'objectif du Gouvernement de doublement des maisons et centres de santé, encourager le développement de ces structures afin de faciliter l'accès aux soins pour les habitants des quartiers pauvres.

**16h30 – Garantir la qualité du suivi scolaire pour les élèves des QPV****Proposition clé**

Proposition n° 22 : évaluer, renforcer et généraliser le suivi des devoirs pour les élèves du secondaire dans les QPV en augmentant de 40 millions d'euros par an sur cinq ans le budget du programme « Devoirs faits » à destination des collégiens résidant en QPV.

**17h – Investir massivement dans les infrastructures sportives et culturelles**

- Encourager les actions permettant d'atteindre l'objectif, d'ici Paris 2024, d'accompagner **250 000 jeunes vers l'insertion par le sport**, dans le cadre d'**un Grenelle de l'éducation et de l'insertion par le sport**, pour construire une politique ambitieuse du sport dans les quartiers.

**18h – Moderniser et stabiliser le pilotage de l'action associative****Proposition clé**

Proposition n° 23 : systématiser les conventions pluriannuelles d'objectifs pour les associations en QPV, les assortir de volets incitatifs et de primes à la performance, et mobiliser les collectivités locales sur de l'ingénierie de pilotage de ces conventions.

**19h – Faire la ville avec les habitants, en passant par de nouvelles formes de concertation**

Proposition n° 24 : généraliser et aider à la mise en place des Tables de quartiers à chaque projet nécessitant la concertation des habitants.

**20h – Pour des lieux de vie apaisés : l'action des pouvoirs publics à destination des quartiers pauvres doit s'inscrire dans un effort renouvelé visant à accroître la mixité sociale et la tranquillité des habitants**

Proposition n° 25 : systématiser la présence de gardiens et de médiateurs dans les logements sociaux.

Proposition clé

Proposition n° 26 : instaurer dans la loi un plafond de logements sociaux par commune fixé à 40 % tout en veillant à la bonne exécution des quotas de 20 ou 25 % prévus par la SRU.



22h – Changer le logiciel sécuritaire dans les QPV, pour recréer la confiance perdue dans les institutions et l'état de droit

Proposition clé

Proposition n° 27 : augmenter la présence policière sur le terrain dans les QPV en :

- explorant la possibilité de recruter 13 500 policiers dans ces territoires spécifiquement, ce qui permettrait de combler le sous-investissement en masse salariale dans les quartiers, estimé à 540 millions d'euros dans le cadre du Tome 1 de ce rapport¹⁵⁶ ou bien réaffecter 13 500 policiers déjà en poste dans ces quartiers ou en faisant un mix entre nouveaux recrutements et réaffectation des moyens ;
- agissant sur l'organisation du travail des forces de l'ordre, avec une approche intégrée permettant une meilleure répartition entre charges administratives et présence extérieure ;
- investissant massivement dans les NTIC pour aider les forces de l'ordre dans leurs interventions et dans le repérage de situations critiques (liées à la radicalisation notamment).

Proposition clé

Proposition n° 28 : organiser, par le biais d'évolutions législatives, un détachement de magistrats au sein des services de police et de gendarmerie pour décider de peines immédiates et mettre fin au sentiment d'impunité de certains délinquants.

Pour une gouvernance qui fasse confiance aux acteurs locaux

Proposition n° 29 : initier un recensement des normes législatives et réglementaires qui pourraient faire l'objet d'un droit à la différenciation au bénéfice des collectivités territoriales afin d'adapter l'action publique aux spécificités des quartiers pauvres.

Proposition n° 30 : dès le début du prochain quinquennat et sous le contrôle du Parlement, faire un état des lieux précis et territorialisé des moyens que la puissance publique consacre aux quartiers pauvres.

Proposition n° 31 : accroître la dimension redistributrice des concours financiers de l'État en direction des quartiers pauvres et renforcer la péréquation entre les communes.

Chiffrage global des propositions

Proposition	Chiffrage
1. Systématiser l'intégration des familles à un « parcours petite enfance » et ouvrir 300 nouveaux Établissements d'accueil du Jeune Enfant dans les QPV non dotés.	<ul style="list-style-type: none"> • 100 millions d'euros en investissement à répartir entre l'État, les collectivités et porteurs de projet. • 90 millions d'euros annuels en fonctionnement à répartir entre l'État et les collectivités.
2. Renforcer la dotation budgétaire aux communes pour la création de 15 000 places en crèche.	<ul style="list-style-type: none"> • 50 millions d'euros en investissements • 37,5 millions d'euros annuels en fonctionnement.
3. Développer l'accueil de personnes souhaitant exercer le métier d'assistante maternelle ou de puéricultrice dans les structures petites enfance par un rehaussement des aides existantes pour le recrutement d'un alternant.	<ul style="list-style-type: none"> • 35 millions d'euros annuels pour relever le budget alloué aux aides pour les alternants de 30 %.
4. Déployer des programmes de forte stimulation cognitive dès le plus jeune âge	<ul style="list-style-type: none"> • Expérimenté à l'échelle d'une ou deux circonscriptions sur 5 000 élèves, sur deux années, le coût du déploiement d'un tel dispositif serait d'environ 50 millions d'euros.
7. Déployer un éventail de dispositifs dont la puissance publique dispose, en coordination avec les collectivités locales, pour attirer les enseignants les plus efficaces dans les classes dédoublées des REP +.	<ul style="list-style-type: none"> • 64 millions d'euros annuels.
8. Généraliser le dispositif Mallette des parents / distribution de kits.	<ul style="list-style-type: none"> • 10 millions d'euros annuels.
10. Généraliser et pérenniser le dispositif « petit-déjeuner gratuit » dans les accueils du matin du CP au CM2 en QPV.	<ul style="list-style-type: none"> • 110 millions d'euros annuels.

Chiffrage global des propositions

Proposition	Chiffrage
11. Généraliser et pérenniser les dispositifs « vacances apprenantes ».	<ul style="list-style-type: none"> • 85 millions d'euros annuels.
15. Expérimenter l'ouverture de classes préparatoires aux grandes écoles dans les lycées des QPV.	<ul style="list-style-type: none"> • 15 millions d'euros annuels.
19. Élargir le dispositif Cantine à 1 €.	<ul style="list-style-type: none"> • 367 millions d'euros annuels.
21. Encourager le développement des centres et maisons de santé.	<ul style="list-style-type: none"> • Au minimum entre 100 et 150 millions d'euros (hors fonctionnement).
22. Évaluer, renforcer et généraliser le suivi des devoirs pour les élèves du secondaire dans les QPV en augmentant de 40 millions d'euros par an sur cinq ans le budget du programme « Devoirs faits » à destination des collégiens résidant en QPV.	<ul style="list-style-type: none"> • 40 millions d'euros annuels.
27. Recruter 13 500 policiers supplémentaires	<ul style="list-style-type: none"> • 540 millions d'euros.

L'ensemble de ces propositions représente un coût total de **300 millions d'euros en investissement, et 2 milliards d'euros annuels en fonctionnement** pour compenser le sous-investissement public dans ces quartiers.

GLOSSAIRE

- **ACS** – Aide pour une complémentaire santé [aide financière remplacée par la Complémentaire Santé Solidaire].
- **AFEV** – Association de la Fondation Étudiante pour la Ville.
- **ANCT** – Agence Nationale de la Cohésion des Territoires.
- **ANRU** – Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine.
- **APC** – Activités pédagogiques complémentaires.
- **AVIP** – Crèches à vocation d'insertion professionnelle.
- **CCNE** – Comité Consultatif National d'Éthique.
- **CIV** – Comité interministériel à la Ville.
- **CMU-C** – Couverture Maladie Universelle Complémentaire [remplacée par la Complémentaire Santé Solidaire].
- **CNA** – Conseil National de l'Alimentation.
- **CNDP** – Commission Nationale du Débat Public.
- **Cnesco** – Centre National d'Étude des Systèmes Scolaires.
- **CPGE** – Classe préparatoire aux grandes écoles.
- **CSS** – Complémentaire Santé Solidaire.
- **Démos** – Dispositif d'éducation musicale et orchestrale à vocation sociale.
- **DGTTDC** – Délégation générale à la transmission, aux territoires et à la démocratie culturelle.
- **DPV** – Dotation de politique de la ville.
- **DREES** – Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques.
- **ETP** – Équivalent temps plein.
- **FPIC** – Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales.
- **GS** – Grande Section de l'école maternelle.
- **HCFEA** – Haut Conseil de la Famille, de l'Enfance et de l'Âge.
- **ONPV** – Observatoire National de la Politique de la Ville.
- **PaQte** – « Pacte avec les Quartiers pour toutes les entreprises ».
- **PMI** – Protection maternelle et infantile.
- **PRE** – Programme de réussite éducative.
- **Psy-EN** – Psychologue de l'Éducation nationale.
- **QPV** – Quartier Prioritaire de la Politique de la Ville.
- **QRR** – Quartier de reconquête républicaine.
- **RAN** – Stage de remise à niveau.
- **REP** – Réseau d'éducation prioritaire.
- **RSA** – Revenu de solidarité active.
- **SRU** – Loi Solidarité et Renouvellement Urbain (loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain).
- **TIG** – Travaux d'Intérêt Général.
- **ZSP** – Zone de Sécurité Prioritaire.

Rapports et littérature institutionnelle

- Agence Nationale de la Cohésion des Territoires. (2021). *Guide sur la sécurité dans la politique de la ville à l'attention des élus et des acteurs locaux*
- Agence Nationale de Renouvellement Urbain. (2021). *La santé et le bien-être dans les quartiers en renouvellement urbain : Outils et méthodes pour des projets favorables à la santé* (Les Carnets de l'innovation)
- Bentolilla, A. (2007). *La maternelle : Au front des inégalités linguistiques et sociales* [Rapport au Ministre de l'Éducation nationale]
- Borloo, J.-L. (2018). *Vivre ensemble, vivre en grand la République : Pour une réconciliation nationale*
- Caisse nationale de l'Assurance Maladie. (2018). *Lutte contre le renoncement aux soins : Un dispositif généralisé à l'ensemble du territoire* [Dossier de presse]
- Casillo, I., & Rousseaux, D. (2018). *Démocratie participative et quartiers prioritaires : Réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens*. Commission nationale du débat public
- Conseil national des villes. (2019). *Mères isolées en QPV, monoparentalité et employeurs publics et privés : Le défi de la conciliation des temps* [Avis au Premier ministre]
- Conseil national d'évaluation du système scolaire. (2017). *Qualité de vie à l'école : Enquête sur la restauration et l'architecture scolaires*
- Cour des comptes. (2012). *Égalité des chances et répartition des moyens dans l'enseignement scolaire* [Référé n° 64421]
- Cour des comptes. (2020). *L'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires* [Rapport public thématique]
- Cour des comptes. (2021). *La gestion des absences des enseignants : Garantir la continuité pédagogique* [Rapport public thématique]
- Cour des comptes. (2021). *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise : Concilier soutien à l'activité et soutenabilité* [Communication au Premier ministre]

- Cour des comptes. (2021). *La gestion des ressources humaines au cœur des difficultés de la police nationale* (Les enjeux structurels pour la France)
- Défenseur des droits. (2019). *Un droit à la cantine scolaire pour tous les enfants : Intérêt supérieur de l'enfant, égalité des droits et non-discrimination*
- Défenseur des droits. (2021). *14^e Baromètre des discriminations dans l'emploi*
- Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, & Caisse nationale des allocations familiales. (2021). *L'égalité des chances dès les premiers pas : Un soutien sans précédent à l'accueil du jeune enfant en 2021*
- Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté. (2021). *Rapport d'étape national : Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté : Le point sur la mise en œuvre 2018-2021*
- Department for Education, & ICF Consulting Services Ltd. (2017). *Evaluation of Breakfast Clubs in Schools with High Levels of Deprivation* [Rapport de recherche]
- Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques. (2018). *Revenus des médecins libéraux : Les facteurs démographiques modèrent la hausse moyenne entre 2005 et 2014* (Études & Résultats)
- Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance & Ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports. (2019). *Dédoulement des classes de CP en éducation prioritaire renforcée : Première évaluation*
- Fédération des Centres sociaux et socioculturels de France, & Pas sans Nous. (2018). *Les Tables de quartier en France : Retour sur trois ans d'expérimentation*
- Fédération française des entreprises de crèches, Ernst & Young Advisory. (2019). *1^{er} Baromètre Économique de la Petite Enfance : Réalités, enjeux et perspectives économiques de la petite enfance en France*
- Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge. (2018). *Lutter contre la pauvreté des familles et des enfants : Constats et propositions du HCFEA* [Note de synthèse]
- Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge. (2018). *L'accueil des enfants de moins de trois ans*
- Ifop (2021). *Rapport d'enquête : Observatoire Biogaran de la Santé au Quotidien*

- Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche. (2020). *Mission de suivi et d'observation de la mise en œuvre des réformes en cours « Devoirs faits »* [Note d'étape]
- Institut Montaigne. (2020). *Les quartiers pauvres ont un avenir*
- Institut Montaigne. (2021). *Quinquennat Macron, le décryptage : Éducation*
- Institut Montaigne. (2021). *Parcours patient : Parcours du combattant ?*
- Institut Montaigne. (2022). *Une jeunesse plurielle : Enquête auprès des 18-24 ans*
- Iperia, Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion, ASSMAT, & SPE. (2021). *Étude prospective des branches professionnelles des assistants maternels et salariés du particulier employeur : Relever les défis de l'emploi, des métiers et des compétences d'ici 2030*
- Labo Cités. (2019). *Synthèse de l'étude Auvergne-Rhône-Alpes menée en 2019* (Les échos de Labo Cités n° 18)
- Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales. (2018). *Mobilisation nationale pour les habitants des quartiers* [Dossier de presse]
- Ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports, & Conseil national d'évaluation du système scolaire. (2016). *Comment l'école amplifie-t-elle les inégalités sociales et migratoires ?* [Dossier de synthèse]
- Ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports. (2021). *Plan « 5 000 terrains de sport » d'ici 2024* [Dossier de presse]
- Observatoire national de la politique de la ville. (2018). *Mobilité résidentielle des habitants des quartiers prioritaires : Rapport 2017*
- Observatoire national de la politique de la ville. (2020). *Bien vivre dans les quartiers prioritaires : Rapport 2019*
- Observatoire national de la politique de la ville. (2021). *Fiches : Chiffres clés Éducation*
- Observatoire national de la politique de la ville. (2021). *Fiches : Chiffres clés Pauvreté*
- Secrétariat général à la Ville. (2012). *Guide méthodologique des marches exploratoires*. Les Cahiers Pratiques, Hors-série
- Longuet, G. (2021), Rapport général n° 163 fait au nom de la commission des finances du Sénat

Articles scientifiques

- Albouy, V., & Déprez, M. (2009). Mode de rémunération des médecins. *Économie & prévision*, 188, 131-139
- Audras-Marcy, S., & Mondésir, O. (2019). *L'accessibilité à pied aux équipements sportifs dans les quartiers prioritaires : Une bonne couverture mais une offre peu variée*. Observatoire national de la politique de la ville
- Batista, A., & Le Normand, M.-T. (2010). Gestes, verbalisations et combinaisons bimodales dans les productions d'enfants français âgés de 18 mois à 4 ans et demi. *Lidil*, 42, p.55-75
- Boulet, P., Chaigneau, M., & Dieusaert, P. (2019). *Les lycéens des quartiers prioritaires dans l'enseignement supérieur : Une orientation moins ambitieuse, essentiellement attribuable au cursus scolaire*. Observatoire national de la politique de la ville
- Couppié, T., Dieusaert, P., & Vignale, M. (2020). Que deviennent les jeunes des quartiers prioritaires de la ville après leur bac ? *Bulletin de Recherches Emploi Formation*, 391
- Desprès, C. (2013). Significations du renoncement aux soins : une analyse anthropologique. *Sciences sociales et santé*, 31, 71-96
- Grenet, J., & Souidi, Y. (2021). Les secteurs multi-collèges, un outil efficace pour renforcer la mixité scolaire : Les enseignements d'une expérimentation menée à Paris. *INJEP Analyses et Synthèses*, 49
- Grenet, J., & Souidi, Y. (2021). Secteurs multi-collèges à Paris : Quel bilan après trois ans ? Note IPP, 62
- Hart, B., & Risley, T. R. (2003). The Early Catastrophe : The 30 Million Word Gap By Age 3. *American Educator*, 27(1)
- Heckman, J. J., & Masterov, D. V. (2007). The Productivity Argument for Investing in Young Children. *Review of Agricultural Economics*, 29(3), 446-493
- Legendre, B. (2021). Le renoncement aux soins : un phénomène aux ressorts économiques mais aussi sociaux. *Revue française des affaires sociales*, 179-204
- Mignon, P. (2015). Point de repère – La pratique sportive en France : évolutions, structuration et nouvelles tendances. *Informations sociales*, 187, 10-13

- Paris, V. & Devaux, M. (2013). Les modes de rémunération des médecins des pays de l'OCDE. *Les Tribunes de la santé*, 40, 45-52
- Petit, P., Duguet, E. & L'Horty, Y. (2015). Discrimination résidentielle et origine ethnique : une étude expérimentale sur les serveurs en Île-de-France. *Économie & prévision*, 206-207, 55-69
- Suchaut, B. (1996). La gestion du temps à l'école maternelle primaire : Diversité des pratiques et effets sur les acquisitions des élèves. *L'Année de la recherche en sciences de l'éducation*, p. 123-153
- Vicaire, V., Sémécurbe, F., Faivre, C., & Darriau, V. (2018). Mobilité résidentielle entre 2015 et 2016. Observatoire national de la politique de la ville

Articles de presse et articles en ligne

- Bayeux, P. (2 février 2021). Les 10 propositions du Grenelle de l'éducation et de l'inclusion par le sport. *La Gazette des communes*
- Blanpain, N. (5 octobre 2011). L'espérance de vie s'accroît, les inégalités sociales face à la mort demeurent. *Insee Première*
- Chetrit, J. (5 juillet 2019). *Bibliothèques dans les quartiers prioritaires : Même combat ?* La Gazette des communes
- Cornevin, C. (25 octobre 2021). La sécurité, préoccupation déterminante pour les Français dans leur choix de vote. *Le Figaro*
- Foin, M. (28 novembre 2017). Quand la fermeture des collèges ghettos est envisagée. *La Gazette des communes*
- Foin, M. (19 mars 2021). Petits-déjeuners à l'école : L'État triple la mise. *La Gazette des communes*
- Gagnebet, P. (06 octobre 2021). À Toulouse, un dispositif de « mixité sociale » dans les collèges jugé satisfaisant. *Le Monde*
- Segauens, N. (15 septembre 2021). Avec la police, Macron cherche l'équilibre. *L'Opinion*
- Sénécat, A. (12 mai 2021). Recrutement de 10 000 policiers et gendarmes durant le quinquennat : Le gouvernement pas si loin du compte. *Le Monde*
- Nicolas Sarkozy fait de la sécurité un thème majeur de la campagne. (1^{er} avril 2007). *Le Monde*.

REMERCIEMENTS

L'Institut Montaigne remercie particulièrement les personnes suivantes pour leur contribution à ce travail :

Présidents du groupe de travail :

- **Hakim El Karoui**, *Senior Fellow* à l'Institut Montaigne et *Senior Partner*, Brunswick
- **Olivier Klein**, maire de Clichy-sous-Bois, président de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)

Membres du groupe de travail :

- **Catherine Arenou**, maire de Chanteloup-les-Vignes
- **Patrick Calvar**, *Senior Fellow* à l'Institut Montaigne, ancien directeur général de la Sécurité Intérieure
- **Arthur Commins**, *visiting Fellow* à l'Institut Montaigne, commandant de compagnie de gendarmerie départementale
- **Rémi Engrand**, directeur de cabinet et de la communication, Ville de Chanteloup-les-Vignes.
- **Olivier Galland**, sociologue, directeur de recherche émérite au CNRS
- **François Lamy**, ancien député, ancien ministre délégué à la Ville
- **Cécile Maisonneuve**, *Senior Fellow* Ville, Territoires, Développement durable, Institut Montaigne
- **Naima M'Faddel**, essayiste, conseillère politique de la ville
- **Boris Ravignon**, maire de Charleville-Mézières, président d'Ardennes Métropole, vice-président de la région Grand Est
- **Catherine Vautrin**, présidente de la Communauté Urbaine du Grand Reims

Rapporteurs :

- **Jean Barois**, haut fonctionnaire
- **Laurent Piquard**, directeur conseil, Groupe Rouge Vif, ancien directeur de cabinet de Laurent Hénart, maire de Nancy, ancien Ministre

Équipe de travail :

- **Maximilien Chaperon**, assistant chargé d'études
- **Thomas Feugier**, assistant chargé d'études
- **Iona Lefebvre**, chargée d'études
- **Léo Michel-Wackermann**, assistant chargé d'études

Nous remercions tout particulièrement **Baptiste Larseneur**, chargé d'études à l'Institut Montaigne, pour sa contribution sur les questions relatives à l'éducation.

Nous tenions également à remercier **Sophie Conrad**, responsable du Pôle politiques publiques de l'Institut Montaigne, pour son aide précieuse durant l'élaboration de ce travail.

Nous remercions également les personnes avec qui nous avons échangé dans l'élaboration de ce travail :

- **Isabelle Aprile**, directrice de l'innovation sociétale et des nouveaux modèles économiques de croissance, Sodexo – CEO La Passerelle
- **Fabrice Aubert**, secrétaire général-Nexity
- **Ève Bel Ange**, responsable Mission Développement Économique et Social, Groupe RATP
- **Michel Bisson**, maire de Lieusaint, président de l'agglomération Grand Paris Sud
- **Benjamin Blavier**, co-fondateur, co-président, Article 1
- **Jaleh Bradea**, directrice projets inclusion et égalité des chances pour le groupe Vivendi, rédactrice et animatrice de l'émission citoyenne ENVIE d'AGIR sur C8
- **Johanna Buchter**, haut fonctionnaire, ancienne sous-préfète pour Roubaix
- **Professeur Simon Cattan**, cardiologue président de la CME de l'hôpital Le Raincy Montfermeil
- **Kim Chiusano**, responsable du pôle « Innovation et ville durable », direction de la Stratégie et de l'Accompagnement des Acteurs, Agence Nationale de la Rénovation Urbaine

- **Ericka Cogne**, directrice générale, Télémaque
- **Denys Cordonnier**, Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée, ATD Quart-Monde
- **Sandrine De Boras**, docteur en Sciences Économiques et Gestion, chef de projets Innovation, Transdev France
- **Béatrice Failles**, membre du Conseil National de Territoire de Progrès, Déléguée du 18^e arrondissement de Paris
- **Léa Gislais**, directrice du programme emploi, formation et développement économique chez ANCTerritoires
- **Marc Goua**, maire de Trélazé, vice-président de la communauté urbaine Angers Loire Métropole
- **Frédérique Granado**, directrice RSE France, Sanofi
- **Marie-Aleth Gard**, présidente d'Agir tous pour la dignité ATD Quart-Monde
- **Nicolas Grivel**, directeur Général, ANRU (au moment de l'étude)
- **Saïd Hammouche**, président fondateur, Fondation Mozaïk et fondateur du sommet de l'inclusion économique
- **Florence Henry**, directrice de la distribution des politiques publiques, Branche Grand Public et Numérique, Groupe La Poste
- **Emmanuel Heyraud**, directeur cohésion sociale et développement urbain, France urbaine
- **Thierry Huck**, Responsable mission insertion des jeunes à la DRH du Groupe ENGIE
- **Marie-Emmanuelle Huillo**, directrice déléguée relations institutionnelles, Transdev
- **Pascal Jacqueson**, responsable communication et plaidoyer, Télémaque
- **Anicia Jaegler**, doyenne associée à l'inclusivité, KEDGE Business School
- **Nathalie Jampoc-Bertrand**, vice-présidente de l'Eurométropole de Strasbourg, Adjointe de la commune de Schiltigheim
- **Élisabeth Lathier**, expert-référent Petite Enfance pour l'Association des Maires de France (AMF), présidente du Comité de filière petite enfance
- **Angéline Lamy**, déléguée générale de la Fondation Accenture
- **Orianne Le Henaff**, directrice de cabinet de Pascal Roché, directeur général de Ramsay Santé

LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

- **Gilles Leproust**, maire d'Allonnes et secrétaire général de l'Association des Maires Ville & Banlieue de France
- **Général Richard Lizurey**, adjoint au maire de Chartres
- **François-Antoine Mariani**, directeur général délégué, adjoint au directeur, ANCT
- **Constance Maudoux**, chargée d'affaires publiques, Doctolib
- **Philippe Maugendre**, directeur des Politiques Publiques – Affaires publiques et Gouvernementales, Sanofi
- **Radoine Mebarki**, fondateur TousTesPossibles, Porte parole du « Collectif Emploi »
- **Philippe Oddou**, directeur général et co-fondateur, Sport dans la Ville
- **Gaëtan Perche**, directeur Département Projets, Prospective & Innovation, Transdev Artois Gohelle
- **Jean Louis Porcedo**, président de Nexity Villes & Projet
- **Nicolas Portier**, délégué général de l'Assemblée des communautés de France (ADCF) (au moment de l'audition)
- **Alain Pothet**, IA-IPR, correspondant académique pour l'éducation prioritaire, Ministère chargé de l'Éducation nationale
- **Nicolas Samsoen**, maire de Massy, Vice-Président du Conseil départemental de l'Essonne
- **Éric Sirven**, *Chief Entrepreneurship and Philanthropy Officer*, KEDGE Business School
- **Olivier Théophile**, directeur général de LIVE – L'Institut des Vocations pour l'Emploi et Directeur Responsabilité sociale, LVMH
- **Gilles Vermot-Desroches**, *Corporate Citizenship Senior Vice-President*, Schneider Electric
- **Frédéric Vigouroux**, maire de Miramas
- **Anne Voituriez**, maire de Loos, vice-présidente de la Métropole Européenne de Lille

**Les opinions exprimées dans ce rapport
n'engagent ni les personnes précédemment citées
ni les institutions qu'elles représentent.**

- Du permis à l'emploi : roulez jeunesse (mai 2022)
- Santé : faire le pari des territoires (mai 2022)
- Infrastructures de transport : vers le futur et le durable! (avril 2022)
- China Trends #12 – Ukraine : un narratif chinois pro-russe gravé dans le marbre? (mars 2022)
- Géopolitique et technologie : le tournant de la stratégie européenne (mars 2022)
- Reconversion professionnelle : pour le meilleur et pour l'avenir (février 2022)
- Droit du travail : 18 idées pour le prochain quinquennat (février 2022)
- Baromètre européen des impôts de production 2022 (février 2022)
- Xi Jinping, un ordolibéral : les marges de croissance de la Chine en 2022 (février 2022)
- Logement : rebâtir nos ambitions (février 2022)
- Une jeunesse plurielle – Enquête sur les 18-24 ans (février 2022)
- Aviation décarbonée : embarquement immédiat (janvier 2022)
- Cinq ans pour faire progresser la France des ETI (janvier 2022)
- 2022-2027 : quelles perspectives pour les finances publiques? (janvier 2022)
- Santé 2022 : tout un programme (janvier 2022)
- China Trends #11 – Une ouverture à la carte : les investissements directs étrangers en Chine (décembre 2021)
- Transports du quotidien : en route vers le sans carbone! (décembre 2021)
- La présidence française de l'Union européenne à la loupe (décembre 2021)
- Europe-Inde : quelles ambitions face à la Chine? (décembre 2021)
- Réinvestir le secteur bancaire européen (novembre 2021)
- Une France convalescente, une France du « proche » Baromètre des Territoires 2021 (novembre 2021)
- China Trends n° 10 – Comment l'intelligence artificielle transformera la Chine (novembre 2021)
- Prix Interne du Carbone : une solution qui tombe à PIC pour les entreprises? (novembre 2021)
- En campagne pour l'agriculture de demain (octobre 2021)
- La France dans le bouleversement du monde (octobre 2021)

- Automobile : feu vert pour une industrie durable (octobre 2021)
- Innovation française : nos incroyables talents (octobre 2021)
- Parcours patient : parcours du combattant? (septembre 2021)
- Europe : agir ensemble pour la décarbonation (septembre 2021)
- Quelle Allemagne après Merkel? (septembre 2021)
- Quinquennat Macron : le grand décryptage (août 2021)
- China Trends n° 9 – Une Chine décarbonée est-elle possible? (juillet 2021)
- Villes : à vos données! (juillet 2021)
- Vu de Pékin : le rebond de l'économie chinoise (juin 2021)
- Régions : le renouveau de l'action publique? (juin 2021)
- La stabilité du Maghreb, un impératif pour l'Europe (mai 2021)
- Bien-vieillir : faire mûrir nos ambitions (mai 2021)
- Relance en Afrique : quel rôle pour les entreprises (mai 2021)
- Religion au travail : croire au dialogue – Baromètre du Fait Religieux en Entreprise (mai 2021)
- Fintech chinoise : l'heure de la reprise en main (avril 2021)
- Enseignement supérieur et recherche : il est temps d'agir! (avril 2021)
- Filière santé : gagnons la course à l'innovation (mars 2021)
- Rééquilibrer le développement de nos territoires (mars 2021)
- China Trends n° 8 – L'armée chinoise en Asie : puissance et coercition (février 2021)
- Repenser la défense face aux crises du 21^e siècle (février 2021)
- Les militants du djihad (janvier 2021)
- Compétitivité de la vallée de la Seine : comment redresser la barre? (janvier 2021)
- Semi-conducteurs : la quête de la Chine (janvier 2021)
- Vaccination en France : l'enjeu de la confiance (décembre 2020)
- Santé mentale : faire face à la crise (décembre 2020)
- Construire la métropole Aix-Marseille-Provence de 2030 (novembre 2020)
- Allemagne-France : pour une politique européenne commune à l'égard de la Chine (novembre 2020)
- Plan de relance : répondre à l'urgence économique (novembre 2020)
- Réformer les retraites en temps de crise (octobre 2020)
- Les quartiers pauvres ont un avenir (octobre 2020)
- Trump ou Biden – comment reconstruire la relation transatlantique? (octobre 2020)
- Le capitalisme responsable : une chance pour l'Europe (septembre 2020)
- Rebondir face au Covid-19 : neuf idées efficaces en faveur de l'emploi (septembre 2020)
- Un virus clarificateur L'impact du Covid-19 sur la politique étrangère de la France (juin 2020)
- Les entreprises françaises en Afrique face à la crise du Covid-19 (juin 2020)
- Transatlantic Trends 2020 (juillet 2020)
- Europe's Pushback on China (juin 2020)
- E-santé : augmentons la dose! (juin 2020)
- Dividende carbone : une carte à jouer pour l'Europe (juin 2020)
- L'action publique face à la crise du Covid-19 (juin 2020)
- Seine-Saint-Denis : les batailles de l'emploi et de l'insertion (mai 2020)
- Rebondir face au Covid-19 : relançons l'investissement (mai 2020)
- Rebondir face au Covid-19 : l'enjeu du temps de travail (mai 2020)
- Internet : le péril jeune? (avril 2020)
- Covid-19 : l'Asie orientale face à la pandémie (avril 2020)
- Algorithmes : contrôle des biais S.V.P. (mars 2020)
- Retraites : pour un régime équilibré (mars 2020)
- Espace : le réveil de l'Europe? (février 2020)
- Données personnelles : comment gagner la bataille? (décembre 2019)
- Transition énergétique : faisons jouer nos réseaux (décembre 2019)
- Religion au travail : croire au dialogue - Baromètre du Fait Religieux Entreprise 2019 (novembre 2019)
- Taxes de production : préservons les entreprises dans les territoires (octobre 2019)
- Médicaments innovants : prévenir pour mieux guérir (septembre 2019)
- Rénovation énergétique : chantier accessible à tous (juillet 2019)
- Agir pour la parité : performance à la clé (juillet 2019)
- Pour réussir la transition énergétique (juin 2019)
- Europe-Afrique : partenaires particuliers (juin 2019)
- Media polarization « à la française »? Comparing the French and American ecosystems (mai 2019)
- L'Europe et la 5G : le cas Huawei (partie 2, mai 2019)
- L'Europe et la 5G : passons la cinquième! (partie 1, mai 2019)
- Système de santé : soyez consultés! (avril 2019)

- Travailleurs des plateformes : liberté oui, protection aussi (avril 2019)
- Action publique : pourquoi faire compliqué quand on peut faire simple (mars 2019)
- La France en morceaux : baromètre des Territoires 2019 (février 2019)
- Énergie solaire en Afrique : un avenir rayonnant? (février 2019)
- IA et emploi en santé : quoi de neuf docteur? (janvier 2019)
- Cybermenace : avis de tempête (novembre 2018)
- Partenariat franco-britannique de défense et de sécurité : améliorer notre coopération (novembre 2018)
- Sauver le droit d'asile (octobre 2018)
- Industrie du futur, prêts, partez! (septembre 2018)
- La fabrique de l'islamisme (septembre 2018)
- Protection sociale : une mise à jour vitale (mars 2018)
- Innovation en santé : soignons nos talents (mars 2018)
- Travail en prison : préparer (vraiment) l'après (février 2018)
- ETI : taille intermédiaire, gros potentiel (janvier 2018)
- Réforme de la formation professionnelle : allons jusqu'au bout! (janvier 2018)
- Espace : l'Europe contre-attaque? (décembre 2017)
- Justice : faites entrer le numérique (novembre 2017)
- Apprentissage : les trois clés d'une véritable transformation (octobre 2017)
- Prêts pour l'Afrique d'aujourd'hui? (septembre 2017)
- Nouveau monde arabe, nouvelle « politique arabe » pour la France (août 2017)
- Enseignement supérieur et numérique : connectez-vous! (juin 2017)
- Syrie : en finir avec une guerre sans fin (juin 2017)
- Énergie : priorité au climat! (juin 2017)
- Quelle place pour la voiture demain? (mai 2017)
- Sécurité nationale : quels moyens pour quelles priorités? (avril 2017)
- Tourisme en France : cliquez ici pour rafraîchir (mars 2017)
- L'Europe dont nous avons besoin (mars 2017)
- Dernière chance pour le paritarisme de gestion (mars 2017)
- L'impossible État actionnaire? (janvier 2017)
- Un capital emploi formation pour tous (janvier 2017)
- Économie circulaire, réconcilier croissance et environnement (novembre 2016)
- Traité transatlantique : pourquoi persévérer (octobre 2016)
- Un islam français est possible (septembre 2016)
- Refonder la sécurité nationale (septembre 2016)
- Breman ou Brexit : Europe, prépare ton avenir! (juin 2016)
- Réanimer le système de santé - Propositions pour 2017 (juin 2016)
- Nucléaire : l'heure des choix (juin 2016)
- Un autre droit du travail est possible (mai 2016)
- Les primaires pour les Nuls (avril 2016)
- Le numérique pour réussir dès l'école primaire (mars 2016)
- Retraites : pour une réforme durable (février 2016)
- Décentralisation : sortons de la confusion / Repenser l'action publique dans les territoires (janvier 2016)
- Terreur dans l'Hexagone (décembre 2015)
- Climat et entreprises : de la mobilisation à l'action / Sept propositions pour préparer l'après-COP21 (novembre 2015)
- Discriminations religieuses à l'embauche : une réalité (octobre 2015)
- Pour en finir avec le chômage (septembre 2015)
- Sauver le dialogue social (septembre 2015)
- Politique du logement : faire sauter les verrous (juillet 2015)
- Faire du bien vieillir un projet de société (juin 2015)
- Dépense publique : le temps de l'action (mai 2015)
- Apprentissage : un vaccin contre le chômage des jeunes (mai 2015)
- Big Data et objets connectés. Faire de la France un champion de la révolution numérique (avril 2015)
- Université : pour une nouvelle ambition (avril 2015)
- Rallumer la télévision : 10 propositions pour faire rayonner l'audiovisuel français (février 2015)
- Marché du travail : la grande fracture (février 2015)
- Concilier efficacité économique et démocratie : l'exemple mutualiste (décembre 2014)
- Résidences Seniors : une alternative à développer (décembre 2014)
- Business schools : rester des champions dans la compétition internationale (novembre 2014)
- Prévention des maladies psychiatriques : pour en finir avec le retard français (octobre 2014)
- Temps de travail : mettre fin aux blocages (octobre 2014)

- Réforme de la formation professionnelle : entre avancées, occasions manquées et pari financier (septembre 2014)
- Dix ans de politiques de diversité : quel bilan? (septembre 2014)
- Et la confiance, bordel? (août 2014)
- Gaz de schiste : comment avancer (juillet 2014)
- Pour une véritable politique publique du renseignement (juillet 2014)
- Rester le leader mondial du tourisme, un enjeu vital pour la France (juin 2014)
- 1 151 milliards d'euros de dépenses publiques : quels résultats? (février 2014)
- Comment renforcer l'Europe politique (janvier 2014)
- Améliorer l'équité et l'efficacité de l'assurance-chômage (décembre 2013)
- Santé : faire le pari de l'innovation (décembre 2013)
- Afrique-France : mettre en œuvre le co-développement Contribution au XXVI^e sommet Afrique-France (décembre 2013)
- Chômage : inverser la courbe (octobre 2013)
- Mettre la fiscalité au service de la croissance (septembre 2013)
- Vive le long terme! Les entreprises familiales au service de la croissance et de l'emploi (septembre 2013)
- Habitat : pour une transition énergétique ambitieuse (septembre 2013)
- Commerce extérieur : refuser le déclin
Propositions pour renforcer notre présence dans les échanges internationaux (juillet 2013)
- Pour des logements sobres en consommation d'énergie (juillet 2013)
- 10 propositions pour refonder le patronat (juin 2013)
- Accès aux soins : en finir avec la fracture territoriale (mai 2013)
- Nouvelle réglementation européenne des agences de notation : quels bénéfices attendre? (avril 2013)
- Remettre la formation professionnelle au service de l'emploi et de la compétitivité (mars 2013)
- Faire vivre la promesse laïque (mars 2013)
- Pour un « New Deal » numérique (février 2013)
- Intérêt général : que peut l'entreprise? (janvier 2013)
- Redonner sens et efficacité à la dépense publique 15 propositions pour 60 milliards d'économies (décembre 2012)
- Les juges et l'économie : une défiance française? (décembre 2012)
- Restaurer la compétitivité de l'économie française (novembre 2012)
- Faire de la transition énergétique un levier de compétitivité (novembre 2012)
- Réformer la mise en examen Un impératif pour renforcer l'État de droit (novembre 2012)
- Transport de voyageurs : comment réformer un modèle à bout de souffle? (novembre 2012)
- Comment concilier régulation financière et croissance : 20 propositions (novembre 2012)
- Taxe professionnelle et finances locales : premier pas vers une réforme globale? (septembre 2012)
- Remettre la notation financière à sa juste place (juillet 2012)
- Réformer par temps de crise (mai 2012)
- Insatisfaction au travail : sortir de l'exception française (avril 2012)
- Vademecum 2007 – 2012 : Objectif Croissance (mars 2012)
- Financement des entreprises : propositions pour la présidentielle (mars 2012)
- Une fiscalité au service de la « social compétitivité » (mars 2012)
- La France au miroir de l'Italie (février 2012)
- Pour des réseaux électriques intelligents (février 2012)
- Un CDI pour tous (novembre 2011)
- Repenser la politique familiale (octobre 2011)
- Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties (octobre 2011)
- Banlieue de la République (septembre 2011)
- De la naissance à la croissance : comment développer nos PME (juin 2011)
- Reconstruire le dialogue social (juin 2011)
- Adapter la formation des ingénieurs à la mondialisation (février 2011)
- « Vous avez le droit de garder le silence... » Comment réformer la garde à vue (décembre 2010)
- Gone for Good? Partis pour de bon?
Les expatriés de l'enseignement supérieur français aux États-Unis (novembre 2010)
- 15 propositions pour l'emploi des jeunes et des seniors (septembre 2010)
- Afrique - France. Réinventer le co-développement (juin 2010)
- Vaincre l'échec à l'école primaire (avril 2010)



- Pour un Eurobond. Une stratégie coordonnée pour sortir de la crise (février 2010)
- Réforme des retraites : vers un big-bang ? (mai 2009)
- Mesurer la qualité des soins (février 2009)
- Ouvrir la politique à la diversité (janvier 2009)
- Engager le citoyen dans la vie associative (novembre 2008)
- Comment rendre la prison (enfin) utile (septembre 2008)
- Infrastructures de transport : lesquelles bâtir, comment les choisir ? (juillet 2008)
- HLM, parc privé. Deux pistes pour que tous aient un toit (juin 2008)
- Comment communiquer la réforme (mai 2008)
- Après le Japon, la France...
Faire du vieillissement un moteur de croissance (décembre 2007)
- Au nom de l'Islam... Quel dialogue avec les minorités musulmanes en Europe ? (septembre 2007)
- L'exemple inattendu des Vets
Comment ressusciter un système public de santé (juin 2007)
- Vademecum 2007-2012 – Moderniser la France (mai 2007)
- Après Erasmus, Amicus. Pour un service civique universel européen (avril 2007)
- Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne ? (mars 2007)
- Sortir de l'immobilité sociale à la française (novembre 2006)
- Avoir des leaders dans la compétition universitaire mondiale (octobre 2006)
- Comment sauver la presse quotidienne d'information (août 2006)
- Pourquoi nos PME ne grandissent pas (juillet 2006)
- Mondialisation : réconcilier la France avec la compétitivité (juin 2006)
- TVA, CSG, IR, cotisations... Comment financer la protection sociale (mai 2006)
- Pauvreté, exclusion : ce que peut faire l'entreprise (février 2006)
- Ouvrir les grandes écoles à la diversité (janvier 2006)
- Immobilier de l'État : quoi vendre, pourquoi, comment (décembre 2005)
- 15 pistes (parmi d'autres...) pour moderniser la sphère publique (novembre 2005)
- Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs (juillet 2005)
- Hôpital : le modèle invisible (juin 2005)
- Un Contrôleur général pour les Finances publiques (février 2005)
- Les oubliés de l'égalité des chances (janvier 2004 - Réédition septembre 2005)

Pour les publications antérieures se référer à notre site internet :

www.institutmontaigne.org

ABB FRANCE	CAREIT
ABBVIE	CARREFOUR
ACCENTURE	CASINO
ACCURACY	CHUBB
ACTIVEO	CIS
ADECCO	CISCO SYSTEMS FRANCE
ADEO	CLIFFORD CHANCE
ADIT	CLUB TOP 20
AÉMA	CMA CGM
AIR FRANCE - KLM	CNP ASSURANCES
AIR LIQUIDE	COHEN AMIR-ASLANI
AIRBUS	COMPAGNIE PLASTIC OMNIUM
ALLEN & OVERY	CONSEIL SUPÉRIEUR DU NOTARIAT
ALLIANZ	CORRÈZE & ZAMBEZE
ALVAREZ & MARSAL FRANCE	CRÉDIT AGRICOLE
AMAZON	D'ANGELIN & CO.LTD
AMBER CAPITAL	DASSAULT SYSTÈMES
AMUNDI	DE PARDIEU BROCAS MAFFEI
ANTIN INFRASTRUCTURE PARTNERS	DIOT SIACI
ARCHERY STRATEGY CONSULTING	DOCTOLIB
ARCHIMED	ECL GROUP
ARDIAN	EDENRED
ARQUUS	EDF
ASTRAZENECA	EDHEC BUSINESS SCHOOL
AUGUST DEBOUZY	EDWARDS LIFESCIENCES
AVRIL	EGIS
AXA	ELSAN
BAKER & MCKENZIE	ENEDIS
BEARINGPOINT	ENGIE
BESSÉ	EQT
BG GROUP	ESL & NETWORK
BNP PARIBAS	EUROGROUP CONSULTING
BOLLORÉ	FIVES
BONA FIDÉ	FONCIÈRE INEA
BOUYGUES	GETLINK
BROUSSE VERGEZ	GIDE LOYRETTE NOUEL
BRUNSWICK	GOJOB
CANDRIAM	GOOGLE
CAPGEMINI	GROUPAMA
CAPITAL GROUP	GROUPE BEL

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE



GROUPE EDMOND DE ROTHSCHILD
 GROUPE M6
 GROUPE ORANGE
 HAMEUR ET CIE
 HENNER
 HITACHI ENERGY FRANCE
 HSBC CONTINENTAL EUROPE
 IBM FRANCE
 IFPASS
 ING BANK FRANCE
 INKARN
 INSTITUT MÉRIEUX
 INTERNATIONAL SOS
 INTERPARFUMS
 INTUITIVE SURGICAL
 IONIS EDUCATION GROUP
 IQO
 ISRP
 IZIWORK
 JEANTET ASSOCIÉS
 JOLT CAPITAL
 KANTAR
 KATALYSE
 KEARNEY
 KEDGE BUSINESS SCHOOL
 KKR
 KPMG S.A.
 LA BANQUE POSTALE
 LA COMPAGNIE FRUITIÈRE
 LINEDATA SERVICES
 L'ORÉAL
 LOXAM
 LVMH - MOËT-HENNESSY - LOUIS VUITTON
 M.CHARRAIRE
 MACSF
 MAIF
 MALAKOFF HUMANIS
 MAREMMA
 MAZARS
 MCKINSEY & COMPANY FRANCE

MÉDIA-PARTICIPATIONS
 MEDIOBANCA
 MERCER
 MERIDIAM
 MICHELIN
 MICROPORT CRM
 MICROSOFT FRANCE
 MITSUBISHI FRANCE S.A.S
 MOELIS & COMPANY
 MOODY'S FRANCE
 NATIXIS
 NESTLÉ
 ODDO BHF
 OLIVER WYMAN
 ONDRA PARTNERS
 ONEPOINT
 ONET
 OPTIGESTION
 ORANO
 ORTEC GROUP
 OWKIN
 PAI PARTNERS
 PERGAMON
 POLYTANE
 PRODWARE
 PRUDENTIA CAPITAL
 PWC FRANCE & MAGHREB
 RAISE
 RAMSAY GÉNÉRALE DE SANTÉ
 RANDSTAD
 RATP
 RELX GROUP
 RENAULT
 REXEL
 RICOL LASTEYRIE
 RIVOLIER
 ROCHE
 ROLAND BERGER
 ROTHSCHILD & CO
 RTE



SAFRAN
 SANOFI
 SAP FRANCE
 SCHNEIDER ELECTRIC
 SERVIER
 SGS
 SIA PARTNERS
 SIEMENS ENERGY
 SIER CONSTRUCTEUR
 SNCF
 SNCF RÉSEAU
 SODEXO
 SNEF
 SPRINKLR
 SPVIE
 STAN
 SUEZ
 SYSTEMIS
 TALAN

TECNET PARTICIPATIONS SARL
 TEREGA
 THE BOSTON CONSULTING GROUP
 TILDER
 TOFANE
 TOTALENERGIES
 UBS FRANCE
 UNIBAIL-RODAMCO
 VEOLIA
 VERLINGUE
 VINCI
 VIVENDI
 WAKAM
 WAVESTONE
 WENDEL
 WILLIS TOWERS WATSON FRANCE
 WORDAPPEAL
 ZURICH



COMITÉ DIRECTEUR

PRÉSIDENT

Henri de Castris président, Institut Montaigne

MEMBRES

David Azéma associé, Perella Weinberg Partners

Emmanuelle Barbara *Senior Partner*, August Debouzy

Marguerite Bérard directrice des Réseaux France, BNP Paribas

Jean-Pierre Clamadieu président du Conseil d'Administration, ENGIE

Paul Hermelin président du Conseil d'administration, Capgemini

Marwan Lahoud président, Ace Capital Partners

Natalie Rastoin présidente, Polytane ; *Senior Advisor*, WPP

René Ricol président, Ricol Lasteyrie

Jean-Dominique Senard président du Conseil d'administration, Groupe Renault

Arnaud Vaissé président-directeur général, International SOS

Natacha Valla économiste ; doyenne de l'École de Management
et d'Innovation, Sciences Po

Florence Verzelen directrice générale adjointe, Dassault Systèmes

Philippe Wahl président-directeur général, Groupe La Poste

PRÉSIDENT D'HONNEUR

Claude Bébéar fondateur et président d'honneur, AXA

INSTITUT MONTAIGNE



IL N'EST DÉSIR PLUS NATUREL QUE LE DÉSIR DE CONNAISSANCE

Un nouvel avenir pour les quartiers pauvres – Tome 2

En octobre 2020, l'Institut Montaigne publiait le rapport *Les Quartiers Pauvres ont un avenir*, qui déconstruisait les stéréotypes entourant les 1 296 Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville (QPV) de la France Métropolitaine et qui proposait une stratégie pour leur donner la place qu'ils méritent dans la République. Ce travail concluait à la nécessité de conduire une nouvelle phase dans la politique suivie, centrée sur les habitants de ces quartiers, afin de favoriser la promotion sociale et de lutter contre la pauvreté.

Depuis plus de 30 ans, la pauvreté, les flux migratoires et les difficultés économiques sont concentrés dans quelques territoires, les quartiers pauvres, notamment métropolitains. Comment apprendre à faire ou refaire société dans des territoires qui en accumulent tous les maux ? Quelles mesures pour améliorer durablement les conditions de vie des habitants des QPV ?

À travers ce rapport, l'Institut Montaigne propose de se plonger 24 heures dans la vie d'un habitant d'un quartier et formule 31 propositions opérationnelles, à l'échelle du quotidien vécu.

Ces 31 mesures concrètes constituent le fondement d'un « ANRU des habitants », une méthode d'action publique inspirée de celle de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, et qui se donne pour objectif de répondre à la demande sociale globale dans ces territoires. C'est un profond changement d'état d'esprit qui est nécessaire pour oser laisser s'exprimer celles et ceux qui vivent ces quartiers au quotidien, faire confiance aux initiatives menées dans les territoires, et poser la question des moyens consacrés aux habitants de ces quartiers. Car, contrairement aux idées reçues, ils sont encore bien en deçà des besoins nécessaires pour faire vivre la promesse républicaine dans ces quartiers.

Rejoignez-nous sur :



Suivez chaque semaine notre actualité
en vous abonnant à notre newsletter sur :
www.institutmontaigne.org

Institut Montaigne
59, rue La Boétie - 75008 Paris
Tél. +33 (0)1 53 89 05 60
www.institutmontaigne.org

10 €
ISSN 1771-6764
JUN 2022