

## A. Contexte général

Jean-Louis Borloo a remis le 26 avril 2018 au Premier ministre (et non au président comme prévu) le rapport « Vivre ensemble, vivre en grand : pour une réconciliation nationale »<sup>1</sup>. Ce rapport lui a été commandé par le président lors des Etats généraux de la politique de la ville, organisés par des associations d'élus de banlieue (Villes & banlieues, France urbaine...) en novembre 2017<sup>2</sup>.

Ce rapport est donc plus à prendre plutôt comme une plateforme revendicative des maires de banlieue et des professionnels de la politique de la ville, concernant principalement la mobilisation de financements d'Etat<sup>3</sup>. L'importance des moyens évoqués (plus de 10 milliards d'euros, dont plus de 3 à la charge de l'Etat, hors CAF) rend très incertains les arbitrages qui seront effectivement pris par le gouvernement.

### Un rapport à charge contre la mobilisation limitée et discontinuée des politiques publiques depuis 40 ans

Le rapport s'ouvre sur l'importance démographique, sociale et politique des « Quartiers Politique de la Ville » (QPV) : « *L'archipel des 1 500 QPV, c'est l'équivalent de la population cumulée des 10 premières villes de France. Parmi eux, 216 connaissent des difficultés urbaines plus graves encore, 60 sont en risque de fracture et 15 en risque de rupture.* »

Le rapport se veut très critique sur la récurrence d'annonces politiques grandiloquentes suivies de mesures cosmétiques et éclatées, et en général conçues comme des réponses en urgence à des explosions sociales dans les quartiers populaires de relégation. De manière très factuelle, le rapport rappelle qu'il n'y a pas de sur-dotations de moyens publics dans ces quartiers, au contraire : « *Dans les QPV, les communes ont plus de besoins mais moins de ressources : elles disposent de 30% de capacité financière en moins, bien que leur taux d'imposition soit 2 fois plus élevé et que leurs besoins soient de 30% supérieurs.* »

Les crédits de la PV, qui représentent **0,3% du budget de l'Etat**, sont ainsi loin de compenser la faiblesse ou l'absence des services publics, notamment au regard de la concentration des difficultés sociales et économiques.

### Une approche utilitariste des quartiers pour justifier l'action ?

Deux arguments très utilitaristes sont invoqués pour justifier la mobilisation en faveur des quartiers :

- Ils serviraient de « sas d'accès à la République » (p 9), car « 13% des habitants déménagent », notamment vers l'extérieur. En somme, ces quartiers auraient pour mérite de servir d'acclimatation et d'accueil de la pauvreté et des migrants primo-arrivants. On pourrait presque penser qu'un de leurs mérites consiste à pouvoir en sortir pour accéder à la République...

<sup>1</sup> <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/rapport-de-jean-louis-borloo-vivre-ensemble-vivre-en-grand-pour-une-reconciliation-nationale>

<sup>2</sup> Analyse des annonces présidentielles dans la revue d'actualité du Labo de novembre, pages 4 à 6 <https://laligue.org/etat-de-lecole-plan-mercredi-reforme-de-formation-revue-dactu-education/>

<sup>3</sup> Voir l'analyse de Thomas Kirszbaum sur France Culture le 27/4 <https://www.franceculture.fr/emissions/la-grande-table-2eme-partie/le-plan-borloo-va-t-il-peter-le-ghetto>

- Ils représenteraient un réservoir de « ressources humaines » (p 10) et un potentiel de croissance économique « 500 000 jeunes disponibles représentent le dynamisme de notre pays », ce qui promettrait ainsi une forme de retour sur investissement...

A l'inverse, ne rien faire alimenterait le repli communautaire, la délinquance, voire la radicalisation, « laissant les ennemis de la République occuper le terrain ».

On peut sans doute regretter, à l'instar de Thomas Kirszbaum, que rien ne soit dit des processus ségrégatifs et du séparatisme social, et donc de la responsabilité collective et sociétale qui est à l'origine de la constitution de ces quartiers de relégation par mise à l'écart ou assignation à résidence de certaines populations depuis les grandes vagues d'immigration économique d'après-guerre...

### **Le refus de la concurrence entre les territoires**

On peut relever un point positif du rapport, évoqué en conclusion (p120) : il faut dénoncer l'instrumentalisation politique qui viserait à mettre en concurrence les QPV et les Outremer avec une France supposée « périphérique », prétendument plus blanche, rurale et délaissée, et qui ne bénéficierait pas des mêmes « avantages ». Il s'agit selon le rapport des « mêmes oubliés ».

Il s'agit ainsi de sortir des concurrences identitaires ou victimaires qui alimentent les logiques oppositionnelles et xénophobes. Le rapport y invite sans hélas être très précis sur la manière d'y arriver...

### **Une réflexion limitée sur la qualité des politiques publiques de droit commun**

Si le rapport argumente concrètement sur la mobilisation quantitative nécessaire de l'action publique, il reste très allusif sur la question de la « qualité » de l'action publique dans les QPV, notamment en termes d'égalité d'accès aux droits ou de lutte contre la reproduction des inégalités sociales.

Ainsi la notion de « cité éducative » est peu précise sur les mécanismes de tri interne à l'institution scolaire (voir infra). De même, rien n'est dit des effets pervers du fort cloisonnement des politiques sectorielles, des défauts de pilotage partenarial, des ruptures de priorités au rythme des alternances politiques locales et nationales.

On peut notamment regretter que quasiment rien ne soit dit des acquis (et des limites) des politiques partenariales territorialisées expérimentées depuis la fin des années 80 (contrats et projets de territoires en matière d'éducation, de culture, de lutte contre les discriminations...). En tout cas elles ne sont pas identifiées comme un levier structurant de mobilisation de l'ensemble des institutions.

### **Une omission de taille : la démocratie implicative et la mobilisation des habitants**

Un des principaux points totalement aveugles du rapport concerne la démocratie implicative et la place des habitants. Non seulement, ils n'ont pas été associés à la concertation, mais par ailleurs rien n'est dit des tentatives de démocratie implicative (sans parler de développement social communautaire), telles que l'instauration des conseils citoyens par la loi Lamy de 2014, dont il conviendrait de tirer au minimum le bilan.

Les logiques de mobilisation des habitants comme vecteurs de renouvellement de l'action publique ne sont ainsi jamais évoquées comme des pistes prioritaires (tout au plus on évoque la place des parents à l'École).

La mobilisation collective de la société civile semble ainsi tout à fait secondaire au regard des logiques institutionnelles, et les associations, dont le travail est largement salué, ne sont présentées que comme des fournisseuses de services à la population qui compensent les carences de l'Etat (*cf infra*), et en aucun cas des cadres collectifs renforçant la capacité collective et l'adhésion des habitants-citoyens.

La participation des habitants à la définition et la mise en œuvre de l'intérêt général, et à la décision publique, n'est jamais évoquée. On aurait pu, sous l'angle des droits civiques, citer entre autres le droit de vote aux élections locales pour les résidents étrangers...

### « Casser le ghetto » ?

Cette formulation du maire démissionnaire de Sevrans, Stéphane Gatignon, pourrait un peu résumer la philosophie d'un programme qui s'inscrit dans la continuité du Plan de cohésion sociale et de rénovation urbaine du ministre Borloo en 2003-2005. Ce programme semble renoncer à une philosophie historique de la politique de la ville qui visait à valoriser les potentialités des habitants de ces quartiers (lutte contre les discriminations à l'échelle de toute la société et développement des capacités collectives des habitants). On n'est plus non plus dans une approche sur les rapports dynamiques de ces territoires avec le reste des tissus urbains et de la société en général.

## B. Synthèse des propositions

Les propositions du rapport sont organisées autour de 19 programmes, incluant un chiffrage des moyens publics à mobiliser. Parmi celles qui retiennent notre attention et nous interrogent :

- **Le volet emploi-formation**

Il propose notamment une mobilisation des entreprises (développement de l'intérim et des emplois francs, clauses sociales généralisées...), l'insertion par l'économique (coaching individuel...), et l'aide à l'initiative économique par des incitations fiscales. Rien n'est dit dans ce programme plutôt « adéquationniste » des enjeux autour de la formation scolaire et de l'accès aux diplômes, notamment du supérieur, alors qu'il sont au cœur de l'ambition de promotion sociale et de lutte durable contre les inégalités.

- **« Investir dans la petite enfance »**

Concernant la **petite enfance**<sup>4</sup>, il est proposé la création de 30 000 places d'accueil en QPV, contre les 11 000 prévues actuellement dans la négociation de la COG de la CNAF. Il est également proposé de tripler la scolarisation à 2 ans, et de relancer les classes passerelles. Il est par ailleurs proposé la création d'un programme BASE (bonus d'accompagnement social et éducatif) sur le modèle de dispositifs anglo-saxons (Perry Preschool, Carolina Abecedarian...) qui inspirent depuis longtemps la logique de Réussite éducative.

---

<sup>4</sup> Sur l'analyse des enjeux à partir des récentes Assises de la maternelle et de la petite enfance présidée par B. Cyrulnik, voir la note d'analyse du Labo de mars dernier : <https://laligue.org/assises-de-la-maternelle-ce-quil-faut-retenir-et-questionner/>

- « De l'école à la 'cité éducative' »

### Les « cités éducatives »

Concernant l'Ecole, le rapport se montre ambitieux en proposant la création de « **cités éducatives** ». Ce concept est très proche de 2 dimensions que nous avons défendues dans le cadre de la Refondation :

- une logique d'école du Socle Commun, organisée à partir des cycles réaffirmés, et structurée autour d'un établissement scolaire unique centré sur le collège et rassemblant toutes les écoles de son ressort (le programme proposant d'élargir le dédoublement en REP+ aux maternelles)
- Une logique de Maison des savoirs et de la Formation, permettant l'ouverture des locaux scolaires sur le quartier en dehors des heures de cours pour y accueillir des activités culturelles, sportives, sociales... intégrant ainsi notamment le Plan mercredi élargi à tout le péri et l'extrascolaire

Le programme propose de confier l'animation globale de cette cité éducative à l'autonomie renforcée à un dirigeant adjoint au chef d'établissement. L'autonomie devrait permettre de développer une offre d'options rares permettant de renforcer l'attractivité dans une logique de marche locale de la scolarité, et de lutter contre l'évitement scolaire. Si ce programme s'appuie sur certaines orientations affichées par l'actuel ministre de l'Education nationale, il les dépasse largement dans toutes ces dimensions d'ouverture de l'Ecole sur son environnement.

On peut néanmoins être sceptique sur la possibilité pour l'institution scolaire d'ainsi piloter une logique d'éducation partagée globale, en substitution des logiques de projets éducatifs de territoire que nous défendons depuis plus de 20 ans.

### La relance des programmes de réussite éducative

Ce programme propose enfin la relance des Programmes de Réussite Educative en lançant un PRE+, en structurant des GPI ou des Etablissements Public de Coopération Educative EPCE (prévus par la loi de 2005 mais sans décret d'application), principe que nous avons soutenu avec un champ d'application global avec le RFVE dans le cadre de la dynamique de l'Appel de Bobigny.

A noter également le recyclage des Grands Projets Educatifs, qui existaient déjà pour les agglomérations à la fin des années 1990 dans le cadre des Grands Projets de Ville. Il s'agit néanmoins là de la seule mention explicite à une politique partenariale territorialisée dans tout le rapport.

- « Grandir par la culture »

Concernant la culture, l'approche relève assez classiquement de la démocratisation culturelle : développer l'offre culturelle à partir de l'Ecole, des associations et des institutions culturelles, ainsi que le Pass culture (sans aborder la concurrence budgétaire que ce Pass individuel induit). Les enjeux plus globaux de la démocratie culturelle et des droits culturels sont ignorés : les acquis sur les parcours d'éducation artistique et culturelle, les pratiques amateurs, les enjeux

d'expression individuelle et collective, l'ouverture culturelle, et la médiation culturelle ne sont pas du tout évoqués (voir l'analyse du plan « culture près de chez vous »).

- **« Développer et insérer nos quartiers par le sport »**

Le programme Sport insiste beaucoup sur la dimension insertion professionnelle, et sur le développement des équipements. Les inégalités de pratiques et d'accès, notamment genrées, ne sont pas abordées.

- **« Un plan national pour gagner la bataille de l'illettrisme et l'illectronisme, former aux savoirs de base »**

La lutte contre l'illettrisme et l'accès aux savoirs de base recycle le plan national existant reposant notamment sur la certification CléA dont nous sommes opérateurs, en l'élargissant vers une nouvelle certification Clé@venir intégrant les compétences développées en milieu professionnel. Ce nouveau plan repose sur une augmentation très importante de l'enveloppe allouée (1,5 milliards pour 500 000 personnes), un recentrement du pilotage, et une plus grande proximité de l'offre.

Les « 200 quartiers d'excellence numérique » repose sur le postulat d'un numérique vecteur de développement économique et d'accès aux services publics. C'est notamment par ce biais que l'accès à l'enseignement supérieur est envisagé, via un partenariat avec le CNED « si tu ne peux pas aller à l'université, alors l'université vient à toi ». Le numérique comme remède polyvalent à toutes les inégalités d'accès (diplômes, santé, etc...).

- **« Reconnaître les nouveaux visages de Marianne » (égalité femmes-hommes)**

Les « nouveaux visages de Marianne » est une déclinaison d'une approche plus globale sur la place et la visibilité des femmes dans l'espace public et dans l'accès à l'emploi. Le rapport n'échappe pas dans ses perspectives à quelques clichés sur les métiers de l'aide à la personne ou les « petits métiers » de l'économie informelle (vente d'alimentation à la sauvette).

- **Une nouvelle armée de la République solidaire (reconnaître les professionnels de l'action sociale)**

La « nouvelle armée de la République solidaire » recycle la rhétorique martiale de la 3<sup>ème</sup> République pour mieux valoriser et reconnaître les 35 000 professionnels de l'action sociale des QPV. Outre la reconnaissance par le statut (passage en catégorie A pour les fonctionnaires), il s'agit de développer la formation (notamment autour du « community organizing ») et le travail en équipe. Il s'agit aussi de sortir des financements par projets qui mobilisent énormément de temps au détriment des cœurs de métiers. Rien n'est dit ici de l'importance de la culture partagée entre acteurs et professionnalités qui trop souvent s'ignorent, ou de la reconnaissance des professionnalités du champ associatif, culturel, sportif...

- **Lutter contre les discriminations**

La lutte contre les discriminations est un programme centré principalement sur la lutte contre les inégalités d'accès à l'emploi et au logement. Les mesures sont donc ainsi surtout des mesures de défense des droits, et n'abordent pas la lutte contre les stéréotypes et l'éducation à la différence comme nécessaire à la prévention des discriminations pour l'ensemble de la société.

- **Le programme « associations : le cœur des quartiers »**

Il débute par un hommage appuyé à un tissu associatif qui « *pallie souvent la faiblesse des pouvoirs publics* ». Il reprend les grands principes de la charte d'engagement réciproque (sans la nommer), et notamment le financement global et pluriannuel du projet associatif sur une base de CPO (lutter contre les effets pervers du financement par projet et de l'évaluation bureaucratique). Le programme propose le développement d'emplois francs associatifs, mais n'évoque pas le programme Emploi-compétences. Il propose également le fléchage de 15 000 postes de service civique. Enfin il propose la création de la « plateforme des solutions » élaborée par Bleu Blanc Zèbre, à partager avec les grands réseaux associatifs (dont la Ligue), et dotée d'un budget annuel de 10 millions d'euros.

- **Le programme « à la rencontre de l'Autre »**

Il promeut l'importance de l'apprentissage de la mobilité et de la découverte de l'autre et de l'ailleurs pour des jeunes qui plus que les autres en ont peu l'expérience. Cela passe notamment par une obligation de 4 voyages scolaires et extrascolaires (classes de découverte ou « *colonie de vacances* ») pour chaque jeune des QPV au cours de sa scolarité. La question de l'organisation de la mixité et de la rencontre effective dans les séjours reste un point aveugle de cette proposition.