

Contribution du Conseil d'orientation des politiques de jeunesse

Les révoltes urbaines de l'été 2023 : Politique de la ville et participation citoyenne des jeunes des quartiers populaires

*Contribution adoptée, le 10 juillet 2024
par les membres du Bureau du COJ (hors membres du collège de l'Etat)*

Contexte

Du 27 juin au 7 juillet 2023, des révoltes urbaines se sont déclenchées dans toute la France à la suite de la mort de Nahel Merzouk, un adolescent de 17 ans tué par un policier pour un refus d'obtempérer.

Ces révoltes urbaines, d'une intensité plus aigüe que celles survenues en 2005, interrogent les acteurs des politiques en faveur des jeunes sur leurs causes et sur les moyens de répondre aux nombreux enjeux auxquels sont confrontés cette partie de la jeunesse, principalement issue des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Le Conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COJ) a organisé, le 22 janvier 2024, un temps d'échanges avec ses membres sur ces événements. A cette occasion, Julien TALPIN, Directeur de recherche en science politique au CNRS (Centre d'Etudes et de Recherches Administratives Politiques et Sociales - CERAPS) et co-directeur du Groupement d'intérêt scientifique « Démocratie et Participation », a été invité à partager une analyse sociologique de ces révoltes urbaines.

Par cette contribution écrite, le COJ souhaite alerter les pouvoirs publics sur certains points qui empêchent une partie de la jeunesse de se réaliser et qui, de fait, engendrent des situations de décrochage et de blocage.

1. Un fort sentiment de marginalisation et une défiance envers les institutions

La dimension politique des événements de juillet 2023 est soulignée par tous les chercheurs en sciences sociales. Ces révoltes urbaines traduisent un sentiment d'injustice et de colère qui traverse les quartiers dits « populaires ».

Les jeunes impliqués dans ces épisodes de violence ont particulièrement ciblé des institutions publiques (commissariats, mairies, écoles, centres socioculturels et bibliothèques), ce qui vient souligner un rapport conflictuel avec l'Etat, les institutions et les pouvoirs publics.

Les habitants de ces territoires, loin d'être massivement impliqués dans les émeutes de juin 2023, imputent fréquemment leur marginalisation à l'Etat et aux pouvoirs publics, alors que celle-ci était davantage imputée au capitalisme par le passé. Ils considèrent que la République ne remplit pas ses devoirs et ses idéaux d'égalité et de soutien des plus fragiles. Le sentiment de colère et d'injustice dépasse largement le seul contexte de la relation entre jeunes citoyens et forces de l'ordre.

Par exemple, les parents, faisant reposer leur seul espoir sur l'école comme moyen d'ascension sociale, sont en colère vis-à-vis des défaillances de l'école publique. Les jeunes, eux-mêmes, ont le sentiment de disposer d'écoles au rabais.

Les financements publics, tant d'investissement que de fonctionnement dans les territoires REP ou REP+ demeurent, en effet, insuffisantes au regard des énormes besoins pour rattraper d'autres établissements plus favorisés.

En complément, l'analyse comparée et socio-territoriale des émeutes de 2023 en France de Marco Oberti et Maela Guillaume (octobre 2023), met en lumière l'impact de la ségrégation sur l'amplification des émeutes. Les auteurs notent ainsi, en se fondant sur l'Indice de Position Sociale (IPS), une surreprésentation des collèges publics très populaires et très homogènes au sein des communes concernées par les émeutes. Cet indice est d'autant plus pertinent car il intègre des établissements en dehors des zones REP et REP+, dans un contexte de nouvelle cartographie qui devrait paraître à la rentrée 2024.

Le sentiment de ségrégation scolaire semble ainsi corrélé aux émeutes.

France Stratégie analyse, dans une note d'avril 2019¹, l'ajustement du label des écoles (REP, REP+, hors EP) aux caractéristiques sociales des quartiers dans lesquels elles se situent. Si elle considère que l'ajustement est globalement satisfaisant, elle pointe que « près de 700 000 élèves, soit un écolier sur sept, sont scolarisés dans une école dont le label ne semble pas correspondre aux caractéristiques sociales de son quartier ». Pour France Stratégie, la définition de cibles de taux d'encadrement selon les caractéristiques sociales des territoires ainsi qu'une meilleure information sur les ressources allouées pour chaque école permettraient en outre de mieux garantir que les écoles défavorisées bénéficient effectivement de moyens supplémentaires.

¹ « Écoles primaires : mieux adapter les moyens aux territoires », France Stratégie, Clément Dherbécourt avec la collaboration de Daniel Agacinski, La note d'analyse n°76, avril 2019

Dans son étude sur les secteurs multi-collèges², l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) note que la piste des secteurs multi-collèges est prometteuse pour favoriser la mixité scolaire lorsque le tissu urbain est suffisamment diversifié pour permettre un brassage social des élèves.

Il est donc nécessaire que les pouvoirs publics, l'Etat et les collectivités territoriales, restaurent l'égalité des chances républicaine.

- ↳ **Recommandation 1** : Assurer un plan de rattrapage des infrastructures et équipements publics (éducation, santé, culture, sport, mobilité, etc.) au profit des quartiers populaires.
- ↳ **Recommandation 2** : Intensifier les moyens accordés aux établissements scolaires dans les établissements à l'IPS le plus faible. Encourager les dynamiques de proportionnalité pour éviter les effets de seuil, notamment en mettant l'accent sur la formation et le recrutement des enseignants.
- ↳ **Recommandation 3** : Etendre les expérimentations de secteurs multi-collèges pour favoriser le brassage social dans les établissements.
- ↳ **Recommandation 4** : Dans la perspective de la nouvelle cartographie des REP et REP+, renforcer le pilotage de l'éducation prioritaire en affectant une ligne budgétaire définie et mettre en place une évaluation régulière de cette politique.
- ↳ **Recommandation 5** : S'appuyer sur la concertation et évaluation avant de prendre de nouvelles mesures.

² « Les secteurs multi-collèges, un outil efficace pour renforcer la mixité scolaire », INJEP, 2021

2. L'expérience de la vie dans les quartiers dits « populaires » et celle de la discrimination vécue ou ressentie, comme dénominateurs communs du déclenchement des révoltes urbaines

Les grandes métropoles n'ont pas été les seuls territoires touchés par les révoltes urbaines. Des petites communes et des villes moyennes ont également connu de tels incidents.

Malgré cette géographie hétérogène de l'émeute, un facteur commun est ainsi identifié : le quartier prioritaire de la politique de la ville. En effet, les incidents ont principalement émané de quartiers prioritaires de la politique de la ville : 75 % des communes touchées par ces révoltes comptent en leur sein des quartiers relevant de la politique de la ville³⁴. Les incidents ont surtout eu lieu dans les quartiers les plus pauvres, signe de grandes difficultés sociales.

Par ailleurs, un autre facteur commun se présente : une surreprésentation des descendants de l'immigration, confirmée, sensibles aux questions de discriminations. La « Mission d'analyse des profils et motivations des délinquants interpellés à l'occasion de l'épisode de violences urbaines » de l'Inspection générale de la justice et de l'Inspection générale de l'administration confirme cette surreprésentation⁵. Selon une préfecture de police, les personnes interpellées ont un profil sociodémographique similaire, marqué par une majorité de jeunes issus de l'immigration (2^{ème} ou 3^{ème} génération) maghrébine ou d'Afrique subsaharienne⁶.

Depuis de nombreuses années, les habitants de ces quartiers populaires, y compris les jeunes, aspirent avant tout à l'égalité. Ils souhaitent être traités comme tout le monde. Cette exigence républicaine d'égalité est la condition pour que les mêmes maux ne produisent pas les mêmes effets.

³ « Analyse comparée et socio-territoriale des émeutes de 2023 en France », Marco Oberti, Maëla Guillaume le Gall, 10 octobre 2023.

⁴ Christophe Béchu, alors ministre de la cohésion des territoires, soulignait le 4 juillet 2023 que sur « 553 communes touchées en huit jours d'émeutes sur tout le territoire français, 170 n'avaient pas de quartiers prioritaires de la politique de la ville ».

⁵ Si 75% des majeurs (selon la mission inter-inspection) et 90% des mineurs (selon le recueil de renseignements socio-éducatifs de la PJJ) mis en cause dans le cadre des émeutes sont de nationalité française, plusieurs éléments suggèrent que les personnes racisées (au sens sociologique : qui se considèrent et sont considérées comme non-blanches) pourraient être surreprésentés parmi les émeutiers. Cela s'explique tout d'abord par les caractéristiques sociodémographiques des quartiers les plus ségrégués, où ces populations (décrites comme « issues de l'immigration ») sont dans la plupart des cas majoritaires. De plus, le sentiment de discrimination raciale, notamment dans les rapports avec la Police, a pu constituer en lui-même une motivation à la participation aux émeutes.

⁶ « Analyse des profils et motivations des délinquants interpellés lors des violences urbaines du 27 juin au 7 juillet 2023 », Rapport définitif de l'Inspection générale de la justice et de l'Inspection générale de l'administration, août 2023.

Le rapport du Défenseur des droits de juin 2020⁷ soulignait ainsi que « *l'expérience répétée des discriminations et leur nature systémique ont des conséquences délétères et durables sur les parcours individuels, les groupes sociaux concernés, et plus largement sur la cohésion de la société française (...). Ces discriminations entament le rapport de confiance des individus à la société française et aux institutions (...), et alimentent ainsi une recherche d'identité douloureuse et un sentiment de désaffiliation nationale qui, du reste, ne se trouvent pas contrebalancés par des discours politiques forts* ».

- ↳ **Recommandation 6⁸** : Lutter contre le sur-contrôle des jeunes des quartiers populaires en assurant la traçabilité des contrôles d'identité avec la délivrance d'un PV de contrôle et en permettant l'effectivité du recours en cas de suspicion de contrôle discriminatoire.

- ↳ **Recommandation 7** : Engager des expérimentations visant à l'apaisement des relations policiers/jeunes basées sur d'autres champs que celui du contrôle. Par exemple, le projet de recherche participatif Policité mené à Vaulx-en-Velin permet d'impulser une dynamique d'interconnaissance et de co-construction de pistes de solutions par les différents acteurs impliqués (jeunes, professionnels de l'éducation populaire, institutionnels, chercheurs).

- ↳ **Recommandation 8** : Encourager les initiatives portées par les jeunes permettant de porter un nouveau regard, défaire des stigmatisations, sur les quartiers dits « populaires » et leurs habitants (exemple : « Ma Cité va briller »).

- ↳ **Recommandation 9⁹** : Encourager et faciliter la mobilité des jeunes hors de leurs territoires, y compris les déplacements depuis les territoires ultramarins vers la métropole, ainsi que les déplacements à l'international.

⁷ « Discriminations et origines : l'urgence d'agir », Défenseur des droits, 2020

⁸ « Contrôle d'identité : que dit le droit et comment mettre fin aux contrôles discriminatoires ? », Le Défenseur des droits, 15 février 2024.

⁹ « Les Grands défis des années à venir pour les jeunes », COJ, 21 juin 2022

3. Des discriminations à l'emploi et des offres ou parcours insertion non attractifs

Un autre marqueur des quartiers populaires est leur taux de chômage élevé. Le chômage touche bien évidemment les non diplômés mais également des jeunes qualifiés. La structure de l'emploi des quartiers est également marquée par la précarité des missions et des statuts.

Cette situation nourrit bien évidemment des situations de détresse sociale, ainsi qu'un sentiment de relégation et de discrimination.

Il s'en suit des formes de démission à s'engager professionnellement, voire, dans le pire des cas, des formes à se tourner vers des pratiques illégales (travail au noir, trafic). La lutte contre les discriminations à l'embauche et une priorité de recrutement des jeunes qualifiés des quartiers sont indispensables pour tenter de rectifier le tir.

- ↳ **Recommandation 10** : Conformément à la mesure du plan gouvernemental 2023-2026 de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations, lancer une campagne de testing, essentiellement axée sur les jeunes issus des quartiers dits « populaires », pour rendre compte de ce phénomène de discrimination à l'emploi.
- ↳ **Recommandation 11** : Renforcer les moyens humains et financiers du Réseau des acteurs de l'emploi et notamment les missions locales et France Travail, en adaptant l'accompagnement du Contrat d'engagement jeunes en tenant compte des discriminations auxquelles ce public peut faire face.
- ↳ **Recommandation 12** : Renforcer les actions « d'aller-vers » pour lever les freins des jeunes invisibles.

4. La fragilisation des corps intermédiaires (associations, travailleurs sociaux)

Au cours de ces dernières années, la fragilisation des corps intermédiaires s'est accélérée. Le nombre « d'agents de première ligne » du travail social dans les quartiers populaires a fortement diminué. Les petites associations, qui étaient en première ligne, ont été fragilisées et précarisées. Les difficultés de recrutement doivent également être évoquées.

Par ailleurs, s'ajoute à cette tendance un sentiment de méfiance de la part des pouvoirs publics à l'égard des associations de quartiers.

L'INJEP rapporte les propos de plusieurs responsables associatifs dans son ouvrage¹⁰ :

« Les associations de quartier créées par la population suscitent parfois des formes de méfiance de la part des collectivités territoriales, plus particulièrement lorsque ces dernières ne sont pas à l'origine de leur création ou ne sont pas invitées à siéger dans leurs instances dirigeantes. Dans des quartiers où les populations immigrées sont surreprésentées par rapport à leur proportion au niveau national, le soupçon est souvent corrélé avec un discours sur la "peur de communautarisme". Les jeunes descendants de migrants qui participent aux activités des associations font ainsi l'objet d'injonctions contradictoires. Leur engagement est encouragé au nom de leur appartenance à un groupe spécifique ("jeunes de quartiers" et/ou "jeunes issus de l'immigration") ; ils sont parallèlement sommés de se comporter comme des citoyens dégagés de toute appartenance ».

La loi séparatisme de 2021 a accéléré une forme d'autocensure des travailleurs sociaux dans les quartiers populaires. Ceux-ci estiment qu'ils ne sont plus en mesure d'effectuer le travail d'éducation populaire. Concrètement, ils n'abordent plus (ou moins) certains sujets (la laïcité, le conflit israélo-palestinien, le sentiment de répression policière, les discriminations, le racisme) afin d'éviter les sanctions institutionnelles. Cette autocensure des acteurs associatifs nuit à la vitalité du tissu associatif, indispensable dans les quartiers populaires. Les recherches de l'Observatoire des libertés associatives mettent en lumière une tension accrue entre les associations locales des quartiers populaires et les pouvoirs publics depuis la mise en place du Contrat d'engagement républicain.

« Les démarches d'éducation populaire revêtent également un caractère « émancipateur » en sortant ceux qui participent à ses activités d'une logique individuelle d'engagement pour les conduire vers une logique de production de communs interrogeant aussi bien ce qui est en partage que la manière de le faire. »¹¹. Elles constituent des espaces de débats, d'échanges et de négociations afin d'éviter les conflits.

¹⁰ « L'engagement dans les quartiers populaires. Formes et modalités des initiatives des jeunes », Sophia Arouche, Laurent Lardeux, Jonathan Stebig, Clemens Zobel (coord.) - INJEP, coll. « Cahiers de l'action », n° 56, Paris, 2020.

¹¹ « L'éducation populaire est-elle soluble dans ses outils et méthodes ? », Emmanuel Porte, INJEP, coll. « Cahiers de l'action », 2023/2 (N° 61)

Enfin, le volume excessif du travail administratif demandé aux acteurs de terrain empiète sur le temps dévolu aux actions en elles-mêmes. La multiplication des appels à projet au détriment d'une logique de financement du fonctionnement, la mise en concurrence des associations et plus généralement les moyens dévolus à ces acteurs ne sont pas suffisants. De nombreuses organisations alertent sur cette épuisement des responsables de structure.

Il convient donc de revaloriser le travail social (médiation et prévention), symboliquement, institutionnellement et financièrement.

- ↪ **Recommandation 13** : Reconnaître le rôle des associations d'éducation populaire.
- ↪ **Recommandation 14**¹² : Identifier une « autorité organisatrice » des politiques et actions déployées en direction de la jeunesse sur un territoire afin de créer de véritables politiques de jeunesse territorialisées intégrant l'ensemble des champs des politiques publiques en direction des jeunes. Encourager une gouvernance intégrant l'ensemble des acteurs participant à l'écosystème, dont les forces de police, associations, acteurs de l'éducation populaire, acteurs de l'emploi et jeunes.
- ↪ **Recommandation 15**¹³ : Renforcer et élargir le Projet Educatif territorial à la jeunesse (de 3 ans à 18 ans) et à tous les temps éducatifs (en intégrant l'extrascolaire).
- ↪ **Recommandation 16**¹⁴ : Augmenter les financements pluriannuels pour les associations, notamment celles qui interviennent depuis plusieurs années en faveur des jeunes, car ils favorisent leur stabilité. Créer une ligne de financements spécifiques pour les organisations de jeunes (celles dont la gouvernance par des jeunes est inscrit dans les statuts associatifs) afin de favoriser leur structuration et l'engagement des jeunes par les jeunes.
- ↪ **Recommandation 17**¹⁵ : Financer des ressources humaines associatives permanentes chargées d'accompagner les jeunes dans leur parcours d'engagement, et les formations en dehors des temps de face à face.

¹² « Quel animateur pour nos jeunes ? », COJ, 22 décembre 2023

¹³ Id.

¹⁴ « Les Grands défis des années à venir pour les jeunes », COJ, 21 juin 2022

¹⁵ Id.

5. L'enjeu de la participation citoyenne des jeunes des quartiers populaires

La violence exprime des colères et un sentiment d'injustice. Les jeunes émeutiers considèrent que la violence est la seule façon d'être entendus.

En 2020, après de grandes manifestations contre les « violences policières », Le Beauvau de la Sécurité n'avait pas permis de déboucher sur une réforme de l'institution policière.

L'interdiction de manifestations pacifiques en juillet dernier est aussi venue restreindre les modalités pacifiques d'expression de cette colère. La sociologie des mouvements sociaux montre que l'expression se radicalise lorsque les canaux de protestation pacifique sont fermés et lorsque les institutions sont peu réceptives à l'écoute des colères.

Julien Talpin relève que certaines analyses sociologiques¹⁶ soulignent que les révoltes témoigneraient du vide politique dans les quartiers populaires. Or, selon lui et selon les différents travaux en sciences sociales - notamment les recherches menées par l'INJEP - ont permis de souligner la vitalité du tissu associatif et des dynamiques de participation dans les quartiers populaires. Cet engagement se traduit néanmoins difficilement dans les urnes, en témoignent les données sur l'abstention dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville¹⁷.

Le COJ note également l'importance des enjeux de parentalité pour répondre aux difficultés rencontrées dans les quartiers. Il renvoie ainsi l'expertise portée par le Haut conseil à la Famille, à l'Enfance et à l'âge.

- ↳ **Recommandation 18** : Sécuriser le budget des associations d'éducation populaire (centres sociaux et Maisons des Jeunes et de la Culture) qui sont dans les quartiers REP et REP+.
- ↳ **Recommandation 19** : Inscrire le parcours citoyen des enfants et des jeunes dans une politique éducative de territoire.
- ↳ **Recommandation 20** : Définir des temps de travail des professionnels (enseignants, CPE, animateurs, personnels techniques et pédagogiques Jeunesse et Sport...) dédiés au développement de l'éducation citoyenne pour décloisonner les temps scolaire, périscolaire et extrascolaire et construire conjointement des projets citoyens.

¹⁶ « Quartiers sensibles, classes populaires et vide politique. La construction du ghetto dans la société française », Didier Lapeyronnie, Émilie Bajolet, et al. *Quatre ans de recherche urbaine 2001-2004. Volume I : Action concertée incitative Ville. Ministère de la Recherche*. Tours : Presses universitaires François-Rabelais, 2006. (pp. 296-301).

¹⁷ « L'engagement dans les quartiers populaires. Formes et modalités des initiatives des jeunes », Sophia Arouche, Laurent Lardeux, Jonathan Stebig, Clemens Zobel (coord.) - INJEP, coll. « Cahiers de l'action », n° 56, Paris, 2020.