

# .....LES RENCONTRES DE L'OZP.....

## **OZP**

Association

Observatoire des zones prioritaires

20, rue Henri Barbusse - 92230 GENNEVILLIERS

01 47 33 17 93

[ozp.ass@wanadoo.fr](mailto:ozp.ass@wanadoo.fr)

[www.association-ozp.net](http://www.association-ozp.net)

n° 53 - mars 2005

## **La politique de la Ville et l'application de la loi Borloo dans les ZEP**

Compte rendu de la réunion publique du 9 mars 2005

*Antoine Anderson, ancien chef de projet politique de la Ville, auteur de « Politique de la Ville, de la zone au territoire » et coauteur avec Hervé Vieillard-Baron de « Politique de la Ville. Histoire et Organisation » aux éditions ASH, a présenté la politique de la Ville et ses incidences sur l'éducation prioritaire.*

*Pascale Didine, coordinatrice du projet éducatif local à Gonesse (95), a présenté ensuite le projet d'Equipe de Réussite Educative dans cette commune.*

Antoine Anderson retrace d'abord l'histoire d'une politique de la Ville marquée par une grande continuité depuis plus de vingt ans et qui est peut être aujourd'hui en voie de disparition, tout du moins dans son intitulé et pour tout ce qu'elle a représenté d'exceptionnel et de dérogatoire.

### **I - La politique de la Ville, son évolution**

On constate une grande continuité entre tous les gouvernements depuis 1982. La politique de la Ville a été initiée par de nombreux rapports, dont celui d'A. Savary sur l'éducation prioritaire, le rapport Dubedout sur la ville, le rapport Schwartz sur l'insertion sociale et professionnelle des jeunes et le rapport Bonnemaïson sur la prévention de la délinquance.

1.1 Depuis 1982, on retrouve les mêmes **constantes** dans la politique de la Ville :

- les quartiers de la géographie prioritaire peuvent être ceux de l'innovation sociale ;
- elle caresse l'espoir de faire bouger les institutions qui ont du mal à prendre en compte la spécificité de certains territoires ;
- la politique de la Ville est une des composantes de l'aménagement du territoire ;

- elle cherche à concentrer ses efforts sur les quartiers les plus en difficulté ;
- elle est une politique dérogatoire qui tend cependant à revenir au droit commun ;
- elle vise à associer les habitants ou les usagers à la mise en œuvre de cette politique ;
- elle cherche à responsabiliser les élus locaux autour de la notion de projet, dépassant les simples procédures et les nombreux dispositifs qui se sont empilés au fil des années ;
- elle se forge une capacité d'interpellation des institutions ;
- les services publics doivent être en mesure de rendre compte de leurs activités aux élus locaux et aux usagers et pas seulement à leur hiérarchie.

## 1.2 Les étapes récentes peuvent être caractérisées ainsi :

En **1996**, pacte de relance pour la ville du gouvernement Juppé : concept de « discrimination territoriale positive », comme pour l'éducation prioritaire. « Doter certains territoires d'une capacité de faire mieux, mais aussi d'une capacité de faire autrement et différemment qu'ailleurs pour essayer de répondre aux problèmes qu'ils rencontrent. » Il est créé une **géographie prioritaire** avec les ZUS (Zones Urbaines Sensibles), les ZRU (Zones de Redynamisation Urbaine) et les ZFU (Zones Franches Urbaines) pour concentrer l'effort sur les quartiers en crise selon six critères : taux de chômage, part des sans formation, part des jeunes de moins de vingt-cinq ans, part des étrangers, type d'habitat et potentiel fiscal de la commune.

Plus tard, on constatera que le concept de « discrimination territoriale positive » aura été temporaire, car, dès 1998 (rapport Sueur), l'objectif affiché est le retour de la politique de la Ville dans le droit commun.

En **1998**, la politique de la Ville, atténuant le zonage exclusif, évolue vers une intervention à l'échelle non plus d'un quartier mais **à l'échelle de la ville et de l'agglomération**, considérant qu'il faut agir sur les processus de déqualification de certains territoires. Toute intervention sur un territoire de la ville a un effet sur d'autres parties du territoire. Elle devient une « dimension de toutes les politiques et non une politique spécifique » (L. Jospin, circulaire 31 décembre 1998).

On veut porter à une échelle pertinente, celle de l'agglomération, les enjeux en matière d'habitat et les dispositifs de prévention et de sécurité. A l'échelle de la commune, on pense un projet global (urbain, économique et social) associant les différents partenaires (institutions, administrations, associations). A l'échelle du quartier, on retrouve le zonage en ZEP, ZUS, etc. et on revient à la méthode DSU (Développement Social Urbain) : dispositifs de proximité favorisant l'accès à l'emploi, au droit, à la réussite scolaire, à la santé, et le lien social.

Dès 1998, la dimension urbaine prend de l'ampleur avec le lancement de cinquante-deux Grands Projets de Ville et de soixante-dix opérations de renouvellement urbain, en comparaison aux treize Grands projets de ville de 1992 à 1999.

L'action publique passe par la création d'Agences (une quinzaine ont été créées depuis deux ans) comme l'ANRU (Agence nationale de la rénovation urbaine), qui assurent une meilleure continuité que des services administratifs, paralysés par le principe de l'annualité budgétaire, et confortent dans la durée le montage et la réalisation par les élus locaux de projets complexes en matière de rénovation urbaine et sociale.

## II - Les lois pour la Ville et la Rénovation Urbaine (1<sup>er</sup> août 2003) et de programmation pour la Cohésion Sociale (18 janvier 2005)

Les « lois Borloo » marquent un changement d'orientation :

Pour la loi de Rénovation Urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003, la politique de la Ville est le portage du programme national de rénovation urbaine, un point c'est tout. Auparavant, la politique de la Ville oscillait entre l'urbain et le social, mais l'action sociale prédominait. L'ensemble de la période allant de 1982 à 1995 renvoyait à l'appellation du « traitement social des quartiers ». Aujourd'hui la dimension urbaine est prépondérante et exclusive depuis la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 qui consacre la politique de la Ville au seul portage du programme national de rénovation urbaine (PNRU).

Dans ce contexte, on peut se demander où est le social ? Y-a-t-il des habitants dans les quartiers ? Hier, on construisait de grands ensembles d'habitat social dans les champs de betteraves, aujourd'hui on aménage la ville dans des secteurs pleinement habités, on ne peut donc ignorer les aspirations de leurs habitants.

En réalité, on assiste à un éclatement de la politique de la Ville. Critiquée par son manque de résultat et d'efficacité, portée par le désir de la rendre plus visible et plus lisible, la politique de la Ville est de fait redéfinie en deux volets distincts :

- le **volet urbain** renvoie à un projet déposé auprès de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et constitue aujourd'hui le cœur de cette politique ;
- le **volet social** doit être réalisé en « invitant les autres politiques publiques » en matière d'emploi, de santé, d'éducation, d'aménagement, et ainsi de suite, à prendre leur place et à inscrire leurs actions dans une logique de résultats. Il appartient à chacune de ces politiques de prendre les mesures nécessaires en vue de rattraper, rééquilibrer, réparer au nom de l'équité sociale et territoriale.

Le problème est que les dispositions législatives avancent à des rythmes très différents et qu'aucune disposition en matière d'équité sociale portée par les autres ministères n'est venue limiter et/ou participer concrètement aux côtés des projets de rénovation urbaine.

Enfin, la loi prévoit la mise en place de programmes d'actions (voir plus loin), mais dont on peut craindre que leur conception et leur réalisation n'interviennent bien tardivement par rapport à l'avancement des projets de rénovation urbaine.

### 2.1 L'objectif : revaloriser et redonner de l'attractivité au territoire

Les objectifs du programme de rénovation urbaine sont :

- changer l'image des quartiers : déstigmatiser le quartier et favoriser l'accueil de toutes les catégories de la population et notamment des classes moyennes ;
- désenclaver le quartier et le relier au reste de la ville au moyen de transports adaptés ou encore par la création de nouvelles voies ;
- recomposer le tissu urbain : clarifier le statut de la propriété du foncier, retrouver l'unité urbaine, oubliée dans les années 60 ;
- mixer les fonctions urbaines : habitat, activités économiques, déplacements, loisirs ;
- développer la mixité sociale par une offre de logement renouvelée. Diversification du type de logements : en plus de l'habitat social collectif, logements sociaux individuels, accession à la propriété, promotion immobilière.

### 2.2 Le contenu du programme de rénovation urbaine comprend trois volets : urbain, social et économique

#### ➤ Le volet urbain

Il apparaît que la **démolition** est l'élément clé de ce programme. Elle permet de « penser » le foncier, la reconstruction des logements et, en conséquence, la recomposition de la population. La programmation des équipements publics constitue un autre aspect important du volet urbain et représente une opportunité sans précédent pour remettre à niveau l'offre de service dans le quartier. La dimension économique et la modernisation de l'infrastructure commerciale représentent également un autre aspect du volet urbain. L'essentiel des dépenses et leur montant sont des dépenses d'investissement.

Les aspects sociaux du programme de rénovation urbaine sont en pris en compte par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) dans le financement du relogement lié à la démolition, dans la concertation et pour partie au travers du programme de gestion urbaine de proximité qui peut organiser une réponse qualitative pour l'amélioration des conditions de vie des habitants. Mais, au vu des dossiers déposés auprès de l'ANRU, les questions éducative, de l'emploi, de la santé, du lien social et plus largement de tout ce qui concourt à l'amélioration des conditions de vie des habitants restent trop largement en retrait.

Enfin le programme porte sur l'ingénierie de projet et prévoit une assistance à la conduite de projet.

### ➤ **Le mode opérationnel**

Il s'agit d'impulser une logique de projet en mobilisant un partenariat autour de projets ambitieux. L'objectif est de simplifier et de garantir le financement des projets. Il est essentiel de consolider les maîtrises d'ouvrages collectives au niveau local et autant que possible d'accompagner la rénovation urbaine d'actions ou de programmes à caractère social en matière d'emploi, d'éducation, de santé et de gestion urbaine de proximité (entretien et maintenance du quartier).

Pour l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU), selon les termes de son président, il s'agit de « faire vite, fort et simple ».

- Vite : faire en sept ans ou même dix ans (on avait dit cinq ans en 2003) ce qui normalement aurait demandé quinze à vingt ans ;
- Simple : le guichet unique fonctionne bien et permet de faire financer un ensemble d'actions qui concourt à la rénovation urbaine ;
- Fort : obligation de résultats et rétablissement de l'égalité républicaine dans les quartiers.

### ➤ **Les problèmes opérationnels de la rénovation urbaine**

Sur le plan opérationnel, il faudrait réunir :

- l'expertise locale pour le diagnostic et l'évaluation ;
- l'ingénierie locale de conduite de projet, associant des équipes pluridisciplinaires et pilotée par une équipe projet confortée dans le fonctionnement communal ou communautaire (agglomération) ;
- la gouvernance (réguler, arbitrer, décider) : organiser la maîtrise d'ouvrage collective avec des acteurs ayant des rythmes et des logiques différents ;
- le partenariat : la mise en réseau des acteurs multiples ;
- l'articulation entre le volet urbain et le volet social ;

Or toutes ces conditions sont loin d'être encore réunies.

### ➤ **Les problèmes sociaux de la rénovation urbaine**

Mais surtout on peut être sceptique sur la capacité à maîtriser les problèmes sociaux que pose inévitablement la politique de rénovation urbaine.

- On démolit des logements à un moment où le déficit de logements sociaux est très élevé par rapport à la demande, qui n'a jamais été aussi grande. La démolition malheureusement précède la construction. Les logements neufs bénéficieront peu aux ménages à reloger (on peut estimer les relogements dans le neuf à environ 30% en moyenne) et malheureusement peu aux plus démunis.
- L'amélioration ne bénéficiera plus aux habitants du quartier, qui demandent depuis longtemps une éducation équitable pour leurs enfants et la sécurité mais qui ne demandaient pas forcément la démolition de leur logement. De fait, on aboutit à une dispersion d'une grande partie des habitants.
- On connaît mal la vie sociale des habitants de ces quartiers et on mesure donc peu les conséquences de toutes les ruptures de liens de solidarité et d'entraide entre ces habitants.
- Enfin, le programme de rénovation urbaine pose encore avec plus d'acuité la question du droit au logement et notamment du type de logements pour accueillir ceux dont les ressources sont les plus faibles. Si aujourd'hui on se contente de traiter les relogements dans une partie du parc vacant situé dans d'autres quartiers, il reste tous ceux qui depuis plusieurs mois, voire plus, attendent encore une attribution de logement social en sollicitant le contingent préfectoral. Aussi la rénovation urbaine pose-t-elle à nouveau la question de l'accompagnement des ménages vers un logement durable. Sur ce point, des innovations, associant de nombreux partenaires, sont en cours pour assurer une insertion durable par le logement.

#### ➤ **Le volet social**

Il est défini comme étant la mise en place de programmes d'action sur cinq ans pour chaque zone (ZUS) avec des objectifs de résultats chiffrés qui sont évalués périodiquement sur la base d'indicateurs nationaux définis dans l'annexe 1 de la loi.

Ces programmes portent sur :

- la réduction du chômage et le développement économique ;
- le renforcement des services publics ;
- l'amélioration de l'accès à la santé s'appuyant sur l'hôpital public ;
- l'accompagnement social ;
- l'amélioration du système d'éducation et de la formation professionnelle ;
- le rétablissement de la tranquillité et de la sécurité publique.

C'est dans ce volet que se situent les équipes de réussite éducative au croisement avec la politique de l'éducation prioritaire.

#### ➤ **Le volet économique**

Il est défini avec la relance des zones franches urbaines (ZFU) et, dans une moindre mesure, des zones de redynamisation urbaine (ZRU) et son cortège d'incitations fiscales et sociales.

### **III - Les Equipes de Réussite Educative (ERE).**

Antoine Anderson expose ensuite, à partir de l'exemple de l'éducation, comment les professionnels de la Ville et les responsables ou coordinateurs de ZEP peuvent utiliser la « boîte à outils » créée par les nouvelles lois.

La politique éducative locale s'inscrit dans les objectifs généraux de recherche de la mixité scolaire en visant à attirer les classes moyennes par la diversification de l'habitat et l'attractivité de l'offre éducative et scolaire dans les villes et les quartiers.

Les ERE (Equipes de réussite éducative) ne se substituent pas aux **dispositifs existants**, mais elles devront rechercher une plus grande cohérence. Les dispositifs relevant des collectivités territoriales sont ceux cités plus loin dans l'exemple de Gonesse, avec le projet éducatif local (PEL), l'accompagnement à la scolarité (CLAS), la veille éducative, les actions en matière de parentalité (REAAP) et l'action culturelle des communes en direction des écoles (musique, etc). Mais on y inclut aujourd'hui comme faisant partie de la politique de la Ville des dispositifs de l'Education Nationale : les ZEP, les comités éducation santé citoyenneté (CESC), les classes et ateliers relais, les écoles ouvertes, les classes à projet artistique et culturel.

Comment donner du sens à tous ces dispositifs ? Et surtout comment prendre en compte l'objectif de réussite scolaire pour le plus grand nombre ?

Or la **plus value** d'une politique éducative locale, contractualisée avec les différents acteurs de la communauté éducative, serait de travailler activement à **l'élaboration d'un projet** qui aurait pour qualité de :

- passer d'une logique de procédures et de dispositifs à la logique de projet ;
- définir des objectifs communs, à partir d'un diagnostic qualitatif qui « donne à voir » un problème donné, qui facilite la compréhension du problème – discerne les causes, des conséquences – suggère les différentes voies pour y remédier ;
- organiser et animer le partenariat, qui implique une meilleure connaissance des acteurs, des actions et de la contribution de chacun au projet éducatif local ;
- conduire une action coordonnée et concertée pour favoriser la mise en œuvre cohérente et efficace d'une politique éducative locale ;
- définir la place des parents et des élèves et favoriser leur implication.

L'efficacité de cette politique doit pouvoir se mesurer au moyen d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs, par rapport à des objectifs définis préalablement. Et l'un des objectifs doit être de lever les freins à la réussite scolaire pour rétablir l'égalité des chances.

Les **champs d'action** à investir par les ERE (équipes de réussite éducative) :

- d'abord, changer l'image de l'école dans le quartier et demander régulièrement leur avis aux parents et aux élèves. Instaurer une collaboration étroite entre les parents, l'enseignant et l'association médiatrice et les travailleurs sociaux, s'agissant notamment de l'accompagnement à la scolarité.
- accompagner les élèves et les aider à organiser leur parcours scolaire ;
- contribuer au changement d'ambiance scolaire par l'association des élèves à la vie scolaire ;
- soutenir les évolutions liées au fonctionnement interne des établissements ainsi que leurs innovations pédagogiques car rien ne sera possible sans des changements, dans le même temps, de l'Ecole.

A. Anderson propose d'organiser régulièrement des « conférences de l'éducation », à partir d'un « diagnostic partagé » ayant défini les grands axes d'une politique éducative locale, instruite par des indicateurs pertinents, questionnée par des bilans et une évaluation régulière des actions entreprises. Le diagnostic et l'évaluation, avec le choix des indicateurs, sont les deux phases décisives pour les professionnels de la Ville comme pour les responsables locaux de l'éducation. Reste à construire le pilotage et le mode de fonctionnement de l'équipe de réussite éducative, reconnue par l'ensemble des acteurs et jouant le rôle fédérateur par rapport à un projet préalablement défini par la communauté éducative.

Mais les objectifs des équipes de réussite éducative restent encore flous et, comme pour la veille éducative, n'oscille-t-on pas entre une politique sélective visant un public ciblé à des fins préventives et la construction d'un véritable chantier de politique éducative locale, visant

à lever les freins de la réussite en intervenant dans tous les domaines (les institutions, les élèves, les parents, la collectivité, etc.) ?

## **La mise en place des Equipes de Réussite Educative à Gonesse (95).**

**Pascale Didine**, chef de projet Ville à la mairie de Gonesse (Val-d'Oise) et depuis peu coordinatrice du projet éducatif local, rappelle son parcours social de militante de l'éducation populaire avant d'énumérer tous les dispositifs existant à Gonesse : contrat de ville intercommunal, contrat éducatif local (CEL), projet éducatif local (PEL), contrat temps libre avec la caisse d'allocations familiales, parentalité (intéressant le FASILD, la mission Ville, la CAF), contrats locaux d'accompagnement scolaire (CLAS), la veille éducative (ce dispositif a été porté au plan national par le député-maire de Gonesse), l'atelier santé-ville, le plan de sécurité, etc. Les comités de suivi pour les CLAS, la parentalité... demandent un travail avec les acteurs de terrain - y compris les enseignants - très différent du travail des nombreux comités de pilotage de chaque dispositif.

Chaque dispositif - qu'il soit porteur d'innovation ou seulement apporteur de ressources - fonctionne plutôt bien d'une manière sectorisée. Il s'agit de les amalgamer dans une même politique et de limiter la lourdeur de leur gestion administrative et financière (chaque partenaire a son rythme, ses modes d'évaluation, ses dates-limites...).

Les ressources financières liées à chaque dispositif sont une raison importante de leur diffusion.

Le projet éducatif est prioritaire dans le plan de rénovation urbaine : l'offre éducative est, avec le développement culturel (à Gonesse, la Biennale d'art contemporain, reliée à des projets scolaires), la clé de la mobilité résidentielle pour attirer de nouvelles couches sociales et parvenir à plus de mixité sociale.

Les ERE seront rattachées à un établissement public (à Gonesse, la caisse des écoles). Il faut assurer la continuité avec les dispositifs existants, produire de l'innovation, intéresser les partenaires, coordonner des institutions qui comptent déjà beaucoup de coordinateurs.

Nous avons trois semaines pour répondre, le diagnostic et les grandes lignes d'un projet seront élaborées sans pouvoir vérifier leur pertinence avec l'ensemble des acteurs. Les rythmes des politiques et des professionnels ne sont pas toujours conciliables. Beaucoup de questions sont à résoudre très vite : comment recruter les personnes, comment assurer le suivi financier, le portage par la caisse des écoles ?

Les priorités ? Nous travaillerons sans doute beaucoup sur l'écoute des jeunes, sur l'éducation à la santé, l'assistance psychologique. Aujourd'hui, un délai de six mois est nécessaire pour obtenir un rendez-vous en consultation psychiatrique infantile et le RASED ne peut faire face à tous les besoins. Le rôle d'une municipalité n'est pas de se substituer aux services de l'Etat mais d'obtenir leur renforcement et de les mettre en liaison avec les autres structures.

Il faut construire du relationnel.

**José Dhers** présente ensuite l'association « Inter-réseaux DSU » [3, Place du Bon Pasteur - 44000 NANTES - [www.iritsu.net](http://www.iritsu.net)], qui regroupe six cents professionnels de la Ville. Il regrette que le volet social de la politique de la Ville se restreigne mais espère que les acteurs de cette politique, qui assurent la continuité au-delà des fluctuations politiques, sauront relancer dans la mise en place du nouveau dispositif un processus de « co-construction » d'une culture commune.

## Débat

Le débat, bref, est très animé.

La responsable d'un organisme d'appui au volet éducatif d'un Grand projet ville dans l'Essonne critique vivement la mise en œuvre précipitée (« faire vite ») : un délai de trois semaines pour présenter un projet pour les « équipes de réussite éducative » est incompatible avec une démarche de projet, surtout s'il s'agit de travailler avec de nouveaux acteurs pour mettre en place un nouveau dispositif qui va encore complexifier le « mille feuilles » et accentuer la bureaucratie.

Une maîtresse de conférences en IUFM dénonce la violence sociale de ce plan : que signifient ces destructions massives, alors qu'il y a pénurie de logements sociaux ? S'agit-il de repousser les plus pauvres ? Où vont aller ceux qui ne sont pas relogés ? On nous a beaucoup parlé des classes moyennes qu'on veut attirer, mais pas des catégories défavorisées.

Mais surtout elle pose une question [NDLR que l'OZP se promet de travailler] : quelle est la signification de la mixité sociale tant recherchée ? A quoi sert-elle ? « Dans tel collège que je connais, les résultats sont extrêmement faibles ; le principal doit-il faire venir des élèves des classes moyennes ou travailler avec ses enseignants pour faire réussir ces élèves-là ? On veut que les écoles soient attractives pour les populations que l'on veut faire venir, mais on oublie que ceux qui y vivent aujourd'hui aimeraient bien eux aussi que leur école ait moins de problèmes. Pourquoi ne veut-on pas travailler pour eux ? »

Une proviseure, en effet, s'est souvent demandé, sans connaître la réponse, si ses élèves du Lycée de Trappes sont mieux en étant concentrés dans leur milieu social défavorisé ou s'il valait mieux les disperser.

Un responsable SGEN-CFDT estime qu'il y a une grande confusion sur le public scolaire visé : s'agit-il des élèves en grande difficulté, des plus violents ou s'agit-il de proposer de mettre en place un accompagnement scolaire pour le plus grand nombre ou même des activités attractives pour attirer un nouveau public ?

Antoine Anderson répond que ce plan est, comme les précédents, une « boîte à outils » et qu'il dépendra des élus et des acteurs de terrain d'en tirer le meilleur parti. Il y a des élus dont l'objectif est seulement d'obtenir le maximum de moyens, mais d'autres sont dans une vraie démarche de projet. Tout commence par le diagnostic, il s'agit d'abord d'identifier les problèmes qui se posent : « quelle est la question qui se pose pour la réussite scolaire dans chaque contexte ? ». La question scolaire a été peu travaillée dans le cadre d'un projet urbain. Il y a peu de débats sur les choix de société qui se dessinent.

Ensuite, à partir du diagnostic, il s'agit d'élaborer un projet.

Jean Dhers ajoute que les équipes qui travaillent en partenariat depuis longtemps et qui ont le contact avec le public concerné sont mieux placées pour réussir de vrais projets.

Contact : [antoineanderson@wanadoo.fr](mailto:antoineanderson@wanadoo.fr)

*Compte rendu rédigé par François-Régis Guillaume*