

À la recherche de la coordination : enseignements et limites des politiques de lutte contre l'exclusion ; témoignages et expériences d'acteurs de terrain : le cas de Fontenay-sous-Bois

Mot sans cesse rebattu dans la bouche de nos hommes politiques, des *media* et de tous ceux qui, d'une manière générale, sont souvent prompts à donner des leçons de bien-pensance, l'exclusion et ses différents visages n'en restent pas moins très méconnus ou caricaturés.

Or, appréhender le phénomène de l'exclusion, c'est précisément refuser toute simplification. C'est accepter la complexité d'un phénomène qui ne se réduit pas à quelques clichés précisément parce que l'exclusion n'est pas un phénomène statique, mais un processus qui s'appréhende dans la durée et qui conduit à la dégradation, voire à la destruction, du lien social.

En effet, pour reprendre la définition d'Éric Maurin, « **être exclu, c'est ne pas ou ne plus être en mesure de nouer un rapport cohérent à l'avenir** par incapacité à accéder, sur le long terme, aux éléments qui permettent de construire un lien social durable (la formation, le logement, l'emploi) et donc de se projeter dans l'avenir ».

La mise en péril croissante du contrat social, le désintérêt grandissant pour la chose commune, la montée des comportements abstentionnistes voire inciviques qui en résultent, remettent gravement en cause l'efficacité des politiques publiques, qui sont mises en œuvre pour lutter contre l'exclusion.

Nous faisons l'hypothèse que ce sont les conflits d'intérêt entre les acteurs, la fragmentation des décisions et des actions à tous les niveaux, la culture de l'entre-soi répandue dans la société en général et dans l'administration en particulier qui compromettent l'efficacité des stratégies entreprises. Nous émettons donc également l'hypothèse corollaire qui en découle : la coordination entre les acteurs concernés par la mise en œuvre de ces stratégies est la clef de l'efficacité des politiques publiques de lutte contre l'exclusion.

En novembre 2005, à Fontenay-sous-Bois, ville assez ordinaire de la proche banlieue parisienne, alors que nombre de leurs voisins s'embrasaient, les cités de la zone urbaine prioritaire demeuraient calmes. Comment interpréter ce calme sans le surinterpréter ?

La question est d'autant plus importante que l'actualité la plus récente a illustré que la ville n'était pas à l'abri de phénomènes de violences, révélateurs, sans y être limités, d'une certaine forme d'exclusion. En effet, au moment même où nous terminions nos entretiens et rédigeons ce rapport, les *media* ont révélé une affaire de viol collectif dans le quartier des Larris qui, huit ans après les faits, a fait surface après le dépôt de plainte de deux jeunes filles cet hiver.

Au-delà de ce fait divers à propos duquel la procédure ne fait que commencer, nos observations nous conduisent à penser que le calme relatif de cet automne peut être expliqué par la coordination entre la municipalité de Fontenay-sous-Bois, les forces de police et les responsables associatifs qui a permis à la ville de ne pas tomber dans la spirale de la violence.

La coordination entre les différents acteurs est effectivement à Fontenay-sous-Bois le fruit d'une volonté politique forte en matière de lutte contre l'exclusion, qui transparait à travers la motivation et l'implication certaines de ces acteurs.

Dans quelle mesure cette expérience est-elle transposable ailleurs ? Quels en sont les limites, les

imperfections, les écueils ?

L'observation des faits et leur confrontation à la théorie nous ont permis de tester ou non la validité de nos hypothèses.

Nous avons ensuite réalisé un travail plus critique de jugement, en confrontant les divers points de vue qui nous ont été présentés lors de nos entretiens. Il s'agissait pour nous d'analyser le vécu et les différentes représentations qui se cachent derrière les discours, puis de proposer des pistes de réforme.

Fontenay-sous-Bois : étude de milieu

∞ Population et grandes évolutions

Selon les chiffres du dernier recensement de la population française (1999), Fontenay-sous-Bois compte un peu moins de **51 000 habitants**.

Comme de nombreuses villes de la petite couronne parisienne, la ville de Fontenay a connu un développement majeur... depuis le milieu du XIXe siècle. Deux grandes évolutions ont profondément bouleversé la physionomie de la ville au cours du siècle dernier :

- la première grande mutation qu'a connue Fontenay s'est faite au début du XXe siècle avec la vague d'industrialisation qui s'est traduite par un exode rural massif : la population fontenaysienne était alors passée de 9 000 habitants en 1900, à 31 000 en 1940 ;
- **la réalisation du « Grand ensemble »**, en 1965, qui entrainait dans un large programme national d'urbanisme, bouleversa de nouveau le profil de la ville. La construction des grands et modernes bâtiments de la ZUP permit de loger plus de 7 000 familles.

Bien que la densité de la population se soit accrue au fil des ans, le territoire de la ville, lui, ne s'est pas étendu, puisqu'il fait toujours 56 km². Cela a rendu nécessaire des transformations majeures en terme d'urbanisme, et donc de mode de vie. Il faut noter notamment ce qui fait la particularité de la ville : sa séparation assez nette en deux parties, l'une à la sociologie plutôt populaire (« le Val de Fontenay ») et l'autre, plus bourgeoise, où les prix de l'immobilier ne cessent de grimper (le « vieux Fontenay »).

∞ Les établissements scolaires

La ville de Fontenay-sous-Bois dispose de quatorze écoles maternelles, douze écoles élémentaires, trois collèges, et deux lycées (un d'enseignement général, le lycée Pablo Picasso et un autre d'enseignement professionnel, le lycée Jules Michelet).

Sur les trois collèges que compte la ville, un, le collège Jean Macé, est classé en zone d'éducation prioritaire (Zep). Ce collège se situe au cœur du « Grand ensemble » des Larris.

C'est sur les établissements de cette cité des Larris, à savoir le collège et les différents groupes scolaires (écoles maternelles et élémentaires) qui lui sont rattachés, que s'est centrée notre étude.

∞ Emploi et chômage à Fontenay

Le nombre d'emplois à Fontenay-sous-Bois est estimé à 23 000. Fin 2003, l'Assedic recensait **15 928 emplois salariés du secteur privé sur la commune** (8 747 hommes et 7 781 femmes dans 113 établissements) avec quatre activités économiques totalisant plus de 1 000 emplois chacune : le commerce, les activités financières, les services aux entreprises et la construction.

Si on ne prend en compte que les chômeurs de catégorie 1¹, on comptabilise **entre 2 300 et 2 500 demandeurs d'emploi** sur la ville, chiffre qui varie selon les aléas de la conjoncture économique nationale. On a donc un taux de chômage qui correspond peu ou prou à la moyenne nationale (c'est-à-dire un peu en deçà de la barre des 10 %).

Il apparaît qu'à Fontenay, le chômage est plutôt **un chômage de type transitionnel** : les entrées et les sorties d'emploi se compensent et maintiennent le « stock » à un niveau relativement stable. Fontenay se caractérise en effet par la présence d'entreprises dynamiques qui emploient beaucoup de Fontenaysiens, de nombreux emplois dans le secteur public et d'une population disposant d'un niveau de qualification plutôt élevé....

Néanmoins, des disparités existent bel et bien au sein de la ville : s'il reste à un niveau mesuré, le taux de chômage est plus important dans les quartiers les plus populaires de la ville, conséquence de la division assez nette de la ville en deux zones, déjà évoquée.

Les entretiens réalisés pour mener notre étude

Madame Annick Meyerie, directrice de l'école primaire Henri-Wallon
L'infirmière scolaire du collège Jean-Macé
Monsieur Vicente Gutteriez, enseignant en classe d'intégration (Clin)
Monsieur Jean-François Voguet, sénateur maire
Monsieur Thierry Faure, directeur général des services
Monsieur Alain Régnier, directeur de l'urbanisme
Monsieur Pierre Derrouch, directeur de cabinet de la préfecture du Val de Marne
Monsieur Calderon, coordonnateur à la Casnav du Val-de-Marne
Monsieur Saint-Girons, recteur de l'académie de Créteil
Monsieur Pouillon, principal du collège Jean-Macé
Monsieur Roncone, responsable de la confédération nationale du Logement

¹ Cf : Selon la définition de l'Insee, il existe huit catégories de chômeurs mais dans les chiffres officiels (annoncés chaque mois par le gouvernement), seuls les chômeurs de catégorie 1 sont comptabilisés. La catégorie 1 regroupe uniquement les personnes sans emploi immédiatement disponibles, tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi, à la recherche d'un emploi à durée indéterminée à temps plein.

Ire partie

S'il existe dans la ville de Fontenay-sous-bois, une volonté politique forte en matière de lutte contre l'exclusion, son efficacité reste limitée du fait d'un manque certain de coordination entre les différents acteurs.

A. La forte volonté politique qui existe à Fontenay-sous-bois en matière de lutte contre l'exclusion donne indéniablement des résultats

La coordination entre les acteurs dans la lutte contre l'exclusion est le fruit d'une volonté politique forte. La motivation et l'implication des différents acteurs en matière de lutte contre l'exclusion apparaissent comme un trait marquant de la ville de Fontenay et se traduisent par des résultats concrets perceptibles.

1. ***À Fontenay-sous-bois, la volonté de lutter contre l'exclusion a tout d'abord donné lieu à une importante réflexion sur l'urbanisme et débouché sur un projet de réhabilitation complète du quartier des Larris***

a. L'accès à un logement décent comme première condition de l'intégration

Les années 1960 et le phénomène des ZUP ont été à l'origine de la construction d'immeubles sur dalles et d'équipements collectifs environnants (centre commercial, écoles, collège, locaux associatifs...). Cette conception architecturale a bien fonctionné pendant longtemps et représentait même un grand progrès pour les gens qui y avaient accès, comparé à l'exiguïté et aux prix exorbitants des logements de la capitale.

Aujourd'hui cette conception est largement décriée au point que pour certains une telle architecture serait elle-même facteur d'exclusion. **Le Sénateur maire, Jean François Voguet, n'approuve pas cette idée. Selon lui, la dégradation de ces grands ensembles est loin d'être une simple question d'urbanisme et serait plutôt liée à la concentration de personnes en grande difficulté et le développement parallèle du chômage. Ces deux phénomènes se cumuleraient pour engendrer un cercle vicieux d'exclusion croissante.**

Le cercle vicieux est aussi financier : la dégradation des HLM peut conduire les habitants à considérer le non-paiement des loyers comme légitime ce qui nuit aux ressources des offices HLM qui ne peuvent plus assurer le fonctionnement des immeubles. La dégradation des finances des offices a rendu nécessaire l'intervention de la municipalité qui s'est traduite par une politique en trois volets menée conjointement avec le département :

- une réhabilitation des immeubles ;
- l'entretien des espaces verts (dont la ville s'est rendue propriétaire en 1977) ;
- un effort de mixité sociale qui favorise l'intégration, malgré l'explosion des prix du foncier et du locatif privé qui rendent cette politique difficile à mener.

b. Le projet de réhabilitation du quartier des Larris : un résultat concret d'une politique menée dans le cadre de la lutte contre l'exclusion

Un projet qui vise à désenclaver le quartier et à le rendre plus sûr et plus convivial

Construit en 1960 sur le modèle de l'urbanisme de dalles, le quartier des Larris constitue le 1^{er}

quartier de la ZUP. Au fil du temps, à Fontenay comme ailleurs, cet urbanisme s'est révélé inadapté et peu sécurisant pour les habitants.

Au cœur du quartier, sur la grande dalle centrale, se trouve un centre commercial qui, prospère à ses débuts, a peu à peu périclité. La ville a néanmoins fait le choix de conserver ce centre comme un lien social de quartier, notamment en se rendant propriétaire de la supérette.

Au-delà de ce soutien financier, la ville s'est engagée dans un projet de réaménagement de grande envergure du quartier des Larris. Parmi les trois projets proposés par des paysagistes, celui qui a été retenu s'organise autour d'un axe fédérateur, une grande promenade, qui relie les deux groupes scolaires de la cité et traverse celle-ci, pour la désenclaver et ouvrir les perspectives. À partir de cette promenade, conçue comme une véritable épine dorsale, seront créés divers cheminements piétons. Le réaménagement de l'espace public sera complété par la transformation d'une partie de la dalle centrale en un jardin résidentiel et par la réimplantation d'une végétation à trois dimensions (tapissant au niveau du sol, arbustes à taille humaine et pins de 25-30 mètres à la taille du bâti).

En outre, un espace intergénérationnel, situé en plein cœur de la cité, existe déjà. L'objectif est de créer, dans le quartier, un véritable nœud de convivialité autour du centre commercial et de l'espace intergénérationnel grâce à l'activité des associations, à l'organisation de fêtes de quartier...

La réhabilitation du bâti

La réhabilitation du bâti, aujourd'hui en cours, constitue l'autre pan du projet de réhabilitation des Larris. Une grande partie des HLM de la cité des Larris a d'ores et déjà été réhabilitée.

Dans le cadre de son opération « collège 2000 », le Conseil général a également entrepris la reconstruction du collège situé en plein cœur de la cité des Larris, le collège Jean Macé. Ce projet participe évidemment à l'entreprise de réhabilitation et de désenclavement du quartier : le principal du collège nous faisait en effet remarquer que l'aspect même du collège, très dégradé, contribuait à asseoir sa mauvaise réputation et donc les stratégies d'évitement mises en place par certaines familles. La construction, au sein de ce collège, d'un gymnase qui, en dehors des heures de cours, sera accessible à tous les clubs sportifs de la ville s'inscrit dans la même logique.

Un soutien important des locataires au projet de réhabilitation

90 % des locataires de la cité des Larris qui se sont exprimés sont pour le réaménagement. Ils y voient un bon moyen de rendre leur quartier plus agréable mais aussi plus sûr.

Quelques-uns, à l'extérieur, ont exprimé leur réticence, conseillant de consacrer plutôt cet argent pour mener des actions d'insertion sociale. Argument de peu de poids, comme nous l'a rappelé le directeur de l'urbanisme, puisque les fonds consacrés au projet de réhabilitation n'auraient pas été débloqués si ce projet n'avait pas vu le jour. Pour M. Régnier, ce qui s'est surtout exprimé dans ces réticences, c'est le souci de stabilité de certains acteurs du tissu associatif qui semblent se complaire dans une relation d'assistance avec les populations défavorisées.

Le directeur de l'urbanisme nous expliquait aussi qu'au sein de la cité, certains jeunes ont plutôt mal accueilli les gens qui venaient travailler dans leur quartier, lors de la phase de repérage. Ces réactions, en ce qu'elles expriment le rejet de tout regard extérieur, nous semblent bien illustrer le phénomène de cloisonnement auquel peut conduire « la vie en cité ». Quelque part, pour ces jeunes, la cité est à la fois le piège, dont on peine à sortir, et le refuge, c'est-à-dire le lieu où on

peut imposer et appliquer ses propres codes.

2. Prioritaire pour la municipalité, les politiques menées en matière de logement n'en restent pas moins qu'une facette de la politique plus générale de lutte contre l'exclusion

En effet, la volonté politique en matière de lutte contre l'exclusion passe, à Fontenay, par d'autres actions conjuguées en matière de santé, d'accès à la culture, d'intégration des communautés étrangères.

a. La volonté politique en matière de lutte contre l'exclusion donne lieu à des formes d'intervention multiples

Une politique de santé publique basée sur la proximité

Bien que la santé publique ne relève pas, en principe, du champ de compétence de la municipalité, celle de Fontenay sous Bois s'attache à maintenir deux centres de santé communaux et à mener des actions plus ciblées. Par exemple, la ville mène, avec le département, une politique de dépistage des caries dentaires (dans les écoles élémentaires). Anecdotique à première vue, cette mesure a en fait un impact significatif sur la santé bucco-dentaire des jeunes Fontenaysiens, ainsi que nous l'a expliqué l'infirmière scolaire du collège Jean Macé.

L'accès à la culture et aux loisirs

L'accès limité à la culture et aux loisirs est un facteur particulièrement stigmatisant dans le phénomène de l'exclusion. Le déficit culturel est en effet ensuite très difficile à combler et pose problème en matière de parcours de formation (concernant l'accès aux grandes écoles par exemple, ce déficit constitue clairement un handicap pour passer des concours qui comprennent souvent une épreuve de « culture générale ») comme d'intégration sur le marché de l'emploi.

À Fontenay, l'idée est de faire aller les gens à la culture en faisant d'abord aller la culture chez eux (mise à disposition d'un bibliobus et d'une responsable d'animations dans les cités autour du livre, création d'un espace numérique public gratuit...).

Concernant l'accès aux loisirs, chaque année, ce sont 1 500 enfants fontenaysiens qui partent en colonies de vacances grâce au soutien financier de la municipalité (la politique du quotient familial lui permet en effet de proposer ces séjours à des prix très réduits pour les familles les plus démunies). La ville apporte également un soutien financier et matériel importants aux diverses associations et en particulier au mouvement sportif.

b. Une ville relativement à l'abri du phénomène communautaire.

Un dialogue constant avec les différentes communautés religieuses

Les rencontres sont régulières entre les élus et les représentants des différents cultes de Fontenay. Depuis la 1^{re} guerre du Golfe, un groupement intercommunautaire fontenaysien (GIF) a été mis en place pour permettre un dialogue entre les différents cultes, notamment en organisant de nombreux débats.

Ainsi, selon le maire, la ville n'a pas à déplorer de tensions communautaires particulières pour le moment (il n'y a jamais eu d'agression sur les synagogues de la ville par exemple).

La question de la construction de lieux de culte pour la communauté musulmane de la ville semble se régler de façon assez sereine

La communauté musulmane de Fontenay-sous-Bois se divise en deux associations. L'une, « Essalam », a fait l'acquisition d'un vaste local dans lequel elle a aménagé un lieu de culte et où elle organise de nombreuses activités (soutien scolaire, cours d'arabe...) Par contre, l'autre association, « association des Musulmans de France » (AMF) ne dispose que d'une cave aux Larris. Cette situation n'est ni acceptable (par respect pour les personnes qui le fréquentent) ni souhaitable (par souci de sécurité notamment). L'AMF souhaite aujourd'hui construire une mosquée à proprement parler.

Le projet fait l'objet d'un relatif consensus de l'ensemble des forces politiques de la ville même si certains élus ne manquent pas de s'inquiéter des « orientations » de cette association, rattachée à l'Association des organisations islamiques de France (AOIF) et proche du controversé Tariq Ramadan. Quant aux habitants du quartier dans lequel cette mosquée doit être construite, ils sont plutôt réticents, voire hostiles, au projet.

Une tradition d'accueil et des communautés étrangères très actives dans la ville

Au gré des événements politiques et de l'immigration économique, la ville de Fontenay a accueilli de nombreuses communautés étrangères. Il y a ainsi une importante communauté de Chiliens ou de Portugais. Ces communautés sont très actives dans la ville.

Tout en soutenant ces associations, la municipalité s'investit également dans la lutte contre le racisme, notamment en portant une attention particulière à la commémoration d'événements clefs et symboliques (la libération des camps de concentration, l'abolition de l'esclavage...)

Ainsi, la ville n'a jamais eu à déplorer de tensions entre les différentes communautés qui la composent et semble donc, à ce jour, relativement à l'abri du phénomène communautaire.

Un souci ancien de mixité sociale et ethnique

Cela nous a été confirmé par le principal du collège Jean Macé, situé en plein cœur de la cité des Larris. Selon lui, il faut y voir la conséquence heureuse de la mixité voulue par le précédent maire, Louis Bayeurte. À Fontenay, contrairement à ce qui s'est passé dans de nombreuses autres villes de banlieue, il n'y a pas eu de répartition des populations par communauté. Ainsi, au collège, ce sont des élèves de 32 nationalités différentes qui se côtoient.

c. Une politique forte de soutien aux associations

Au moment des troubles de novembre 2005, les voix se sont élevées pour déplorer la réduction drastique des subventions aux associations qui maintiennent bon gré mal gré un lien social dans les quartiers « difficiles ».

La municipalité soutient l'ensemble des associations de la ville (au nombre de 500) et en particulier celles ayant une mission d'insertion sociale et de lutte contre l'exclusion. Il existe une maison des associations dans laquelle chaque association peut se réunir et organiser diverses activités. La municipalité met aussi à disposition permanente des locaux pour certaines associations. Des projets particuliers reçoivent en outre des financements plus conséquents et souvent conjugués avec le département et l'État.

Ce soutien aux associations se retrouve également en matière de logement. Ainsi selon M

Roncone qui dirige et représente l'Union fontenaysienne² l'efficacité de l'action associative est due en grande partie au soutien de la Mairie. Cette dernière constitue un interlocuteur privilégié pour l'association, en dehors des locataires et des bailleurs eux-mêmes. L'Union fontenaysienne travaille en collaboration étroite avec les services municipaux, notamment avec le service du logement, et a pu participer activement à l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme (PLU).

3. En matière d'éducation, la forte implication des acteurs se traduit par des actions menées conjointement par le rectorat, la municipalité, les enseignants et les associations, visant à promouvoir l'égalité des chances pour lutter au mieux contre l'exclusion scolaire

a. Le bon fonctionnement des structures spécialisées dépend, pour une large part, de l'implication des acteurs concernés

Les classes d'intégration pour les enfants primo arrivants : suivi individualisé des enfants et objectif d'intégration dans le cursus « classique »

Tous les enfants primo-arrivants dans notre pays n'ont pas le même profil, ni le même vécu : certains sont issus de familles qui ont fui la misère et/ou la répression et qui se trouvent dans une situation souvent très précaire en France, tandis que d'autres ont des parents plutôt aisés (diplomates, hommes d'affaires...).

Ce qui rassemble ces enfants dans les classes d'intégration (Clin) au niveau du primaire ou en classes d'accueil (Cla) au niveau du collège, c'est le fait qu'ils ne soient absolument pas francophones. La diversité des profils rend néanmoins nécessaire une appréciation fine de la situation de chaque enfant pour assurer la meilleure orientation possible.

Ce travail d'appréciation et d'orientation est effectué, au niveau de chaque académie, par le Centre d'Accueil et de Scolarisation des élèves Nouvellement Arrivés (Casnav). Si l'enfant a déjà reçu dans son pays d'origine un enseignement suffisant en français, il est directement intégré aux classes ordinaires de l'école élémentaire ou du collège. S'il a déjà été scolarisé mais que son niveau est insuffisant, il est orienté vers une classe spécialisée. S'il n'a jamais fréquenté d'école, il rejoint une CLIN ou une Cla pour enfants non-scolarisés antérieurement (NSA). L'objectif est toujours l'intégration à terme de ces enfants au sein des classes ordinaires.

En dernier ressort, c'est l'Inspecteur d'académie qui est chargé de l'affectation des enfants primo-arrivants. En règle générale, il suit l'avis du Conseil d'orientation de la Casnav. Il doit néanmoins prendre en compte les impératifs de gestion des effectifs dans sa décision : faute de place, un enfant qui n'a pas un niveau suffisant peut se voir quand même intégré directement dans une classe ordinaire.

Au sein des classes, les élèves sont pris en compte individuellement. Les effectifs sont relativement réduits, allant de 15 élèves dans les classes NSA à 20 élèves dans les classes d'accueil « classiques ». Cette intimité permet un suivi plus personnel, indispensable dès lors que les niveaux et les âges sont très hétérogènes.

² L'Union fontenaysienne regroupe les amicales de la Confédération nationale du logement (CNL), association de défense des locataires qui constitue l'intermédiaire privilégié entre les locataires et les bailleurs sociaux (statut de l'union pas très clair : ça regroupe les amicales des locataires de toute la ville, que des larris...ou plusieurs associations...).

D'après l'enseignant en CLIN que nous avons rencontré, l'enseignement est facilité par l'envie d'apprendre dont les enfants font preuve. Les problèmes de discipline sont plus rares que dans les classes ordinaires car il se crée souvent une grande solidarité entre les enfants, qui font parfois des progrès impressionnants. Preuve en est que la majorité des professeurs redemandent d'une année sur l'autre leur affectation dans ces classes d'intégration.

Une équipe éducative soudée et rassemblée autour d'objectifs communs : une condition de la réussite du collège Jean Macé

Isolement, démotivation, déconnexion des réalités vécues par leurs élèves... sont autant de facteurs qui traduisent la difficulté des professeurs à aider leurs élèves à sortir de la spirale de l'échec.

À son arrivée au collège Jean Macé, en 1999, M. Pouillon, le principal de ce collège classé en Zep, a voulu faire de son établissement un collège « ouvert ». Autrement dit, toute l'équipe éducative a un devoir d'accueil et d'écoute vis-à-vis des élèves et de leurs familles qui peuvent venir quand elles le souhaitent pour rencontrer les enseignants et/ou le principal.

L'objectif, qui semble aujourd'hui atteint, était bien de libérer la parole de familles qui ont bien souvent peur de l'école et de ce qu'elle représente. Pour n'exclure personne, l'écoute, sans *a priori* quant à la nature du problème que les gens ont à exposer, est primordiale.

Dans ce collège, contrairement à ce qu'on observe dans de nombreux établissements classés en Zep³, le corps enseignant est extrêmement stable : il y a très peu de professeurs qui demandent leur mutation d'une année sur l'autre. Les contacts entre les enseignants du collège, sans être formalisés, n'en sont pas moins nombreux.

L'équipe éducative apparaît très soudée et regroupée autour d'objectifs communs, qui font sens pour chacun : le dialogue, l'écoute, la volonté de ne laisser aucun élève sur le bord du chemin... Le principal reconnaît que cela demande une implication personnelle forte de la part des enseignants, un seuil de tolérance élevé et une empathie certaine avec les situations vécues par certains de leurs élèves. Cette implication naît de la conviction que nul élève n'est violent gratuitement. C'est la situation d'échec dans laquelle certains se trouvent depuis toujours qui est violente, d'où l'inadéquation, aux yeux des personnes rencontrées, de la stratégie de la répression qui ne fait qu'enfermer chacun dans ses préjugés, ses frustrations.

b. Les réformes récentes visent, en théorie, à promouvoir l'égalité des chances et une meilleure coordination entre les acteurs

Les réformes récentes se fondent sur l'idée que l'échec scolaire est la première des exclusions et la cause majeure de toutes les autres : échouer à l'école c'est ressentir le besoin de prouver sa valeur, d'exister, par d'autres moyens et donc s'inscrire durablement en marge de la société.

Pour le recteur d'académie, M. Saint-Girons, tout l'enjeu est donc, pour l'Éducation nationale, d'identifier le plus en amont possible la difficulté scolaire afin d'agir le plus précocement possible pour enrayer la spirale de l'échec.

Cela suppose de mettre en place des méthodes adaptées mais aussi de remédier à la fragmentation qui existe dans notre système scolaire, notamment entre le primaire et le

³ Voir, par exemple, l'expérience d'un professeur de français dans un collège du nord de Paris, racontée par François Bégaudeau dans *Entre les murs*

secondaire et qui rend difficile le suivi des élèves en difficulté.

La volonté d'une pédagogie adaptée : le projet personnalisé de réussite éducative (PPRE)

Le projet personnalisé de réussite éducative (PPRE) a été créé par la loi « Avenir de l'école » (mars 2005) qui affichait pour principale ambition « la réussite de tous les élèves ». Ce programme concerne tous les établissements et peut être proposé à tout élève dont les difficultés sont repérées au moment de l'entrée en CE1.

Selon le recteur, la mise en place du PPRE devrait permettre d'assurer un suivi plus cohérent de l'élève en difficulté, notamment en favorisant le travail en réseau des enseignants. Une fois la difficulté de l'élève diagnostiquée, un programme pédagogique permettant de la traiter est élaboré et donne lieu à la conclusion d'un « contrat de réussite éducative ». Le but théorique d'un tel contrat est de mettre en œuvre une pédagogie adaptée à la difficulté de chaque enfant.

Favoriser le travail en réseau et concentrer les moyens : la réforme « ambition réussite »

À la rentrée scolaire de septembre 2006 sera mise en œuvre la réforme gouvernementale « ambition réussite » dans les établissements de France classés en zones d'éducation prioritaire, afin de favoriser « l'égalité des chances ».

Cette réforme repose sur une logique de concentration des moyens. Les établissements classés en Zep ont ainsi été divisés en trois catégories : les établissements « ambition réussite » considérés comme les plus difficiles et sur lesquels doivent se concentrer les moyens (EP1); les établissements prioritaires de catégorie 2 (EP2) qui conserveront normalement et les établissements prioritaires de catégorie 3 (EP3) destinés, à moyen terme (trois ans), à sortir du dispositif d'éducation prioritaire.

Au sein de chaque établissement classé en Zep, la réforme devrait permettre, selon le recteur, de favoriser le dialogue et l'échange d'expérience entre les enseignants, grâce à la mise en place de professeurs référents. Ces derniers, au nombre de quatre en moyenne dans chaque établissement, se verront dégager la moitié de leur temps pour assurer, auprès de leurs collègues, un travail d'écoute et de coordination. L'idée semble séduisante : reste à voir comment elle sera appliquée. En effet, ces professeurs référents devront aussi, sur leurs heures dégagées, assurer le remplacement de leurs collègues absents, ce qui risque de limiter sérieusement le temps qu'ils auront à consacrer à la coordination. Dans tous les cas, le succès d'une telle réforme dépendra de la façon dont les équipes éducatives voudront bien s'emparer de la possibilité qui leur est offerte.

La réforme prévoit également la nomination d'assistants pédagogiques en la personne d'étudiants (niveau licence) qui viendront faire de l'aide au devoir et du soutien scolaire sous le contrôle des enseignants ainsi que d'une infirmière scolaire dans chaque réseau.

Ces deux dernières mesures semblent nées du constat que la présence d'adultes non enseignants dans les écoles, présence qui a eu tendance à diminuer ces dernières années (notamment du fait de la disparition des « emplois jeunes »), est un facteur essentiel de calme et de plus grande cohésion dans une école. Ce sont souvent ces adultes qui permettent de (re)créer du lien, de renouer le dialogue, avec les élèves les plus en difficultés.

c. Par son action en matière d'éducation, la ville de Fontenay tente de pallier les effets des inégalités sociales et économiques et de favoriser, à son niveau, l'égalité des chances

Comme l'a rappelé le Sénateur Maire, la marge de manœuvre de la municipalité en matière scolaire est limitée puisqu'elle ne peut intervenir qu'au niveau des seules écoles maternelles et primaires. La municipalité a ainsi en charge la construction et l'entretien des locaux ainsi que les dépenses de fonctionnement des écoles (les fournitures scolaires).

Des dires des enseignants rencontrés et aux regards de leurs expériences passées, la municipalité de Fontenay fournit des efforts matériels particuliers pour lutter contre les inégalités. Le crédit annuel alloué par la municipalité pour chaque élève est ainsi relativement plus élevé que dans les autres villes du département (il s'élève à 37,50 euros par élève).

L'action de la municipalité vise d'abord à favoriser l'égalité devant l'accès à la culture et aux activités sportives, ce qui se traduit notamment par l'intervention directe du service culturel municipal dans les écoles, l'accès facilité et régulier aux divers établissements culturels de la ville (bibliothèque, cinéma municipal, théâtre, mediabus...), ou l'aide à la pratique de nombreuses activités sportives (parmi lesquelles, pour tous les élèves d'une classe d'âge, la natation et le patinage).

Si elle n'accorde pas un crédit plus important pour les élèves des écoles en Zep, la municipalité a également le souci de pallier, au moins en partie, aux difficultés économiques et sociales rencontrées par certaines familles. Cela se traduit concrètement par des dispositions spécifiques, et notamment par le soutien scolaire et l'aide à l'apprentissage à la lecture pour les classes de CP, le soutien aux familles en situation de graves difficultés financières (qui peut aller jusqu'à la gratuité complète pour la cantine ou le départ en classe transplantée). Certaines dispositions s'adressent à tous les élèves. Par exemple chaque année, 30 à 35 classes transplantées sont organisées. À chaque rentrée, tous les élèves reçoivent une trousse ou un cartable : cette distribution est l'occasion pour la municipalité d'organiser une grande journée de rencontres et de débats avec les associations de la ville.

La municipalité s'efforce, depuis plusieurs années, de favoriser la mixité sociale. Cela a notamment donné lieu, en 2004, à une redéfinition des secteurs scolaires de la ville (qui relèvent de la responsabilité du maire, pour les écoles). Cette redéfinition qui visait à « mélanger » enfants de la ZUP et enfants de la zone pavillonnaire a suscité de vives réticences et entraîné de nombreuses demandes de dérogations que la municipalité a refusé de recevoir. Cela confirme bien notre hypothèse selon laquelle des stratégies d'évitement sont mises en place par certaines familles.

Néanmoins, depuis, les mêmes familles ont reconnu que l'école en question fonctionnait très bien, ce qui semble étayer une autre de nos hypothèses : le phénomène de stigmatisation repose bien souvent sur les représentations de chacun qui, bien que souvent infondées, finissent par constituer des barrières infranchissables. C'est pourquoi la municipalité fontenaysienne veille également à ce que soient organisées, dès le plus jeune âge, des activités communes à plusieurs écoles de la ville, situées dans et hors de la Zep (notamment des classes transplantées).

B. À Fontenay sous Bois comme ailleurs, l'efficacité des politiques menées reste néanmoins limitée du fait d'un manque certain de coordination entre les différents acteurs

En dépit des efforts menés et de la volonté des différents acteurs, la lutte contre l'exclusion est loin d'être gagnée, et Fontenay sous Bois ne fait pas exception en la matière.

Pour le Sénateur maire Jean-François Voguet, la sortie de l'exclusion est, dans ce contexte d'inégalités croissantes, un **enjeu majeur** non seulement pour les personnes concernées mais

aussi pour l'ensemble de la population d'une ville. Mais si la lutte contre l'exclusion est une priorité, les politiques sont d'autant plus difficiles à mettre en œuvre aujourd'hui que le phénomène se complexifie. L'apparition d'un chômage de masse, la détérioration rapide des « cités radieuses », l'affaiblissement du mouvement associatif et du Parti Communiste (la ville faisait partie de la « banlieue rouge ») ont conduit à une dégradation des situations individuelles en particulier et de la cohésion sociale en général. La difficulté réside également dans le fait que les différents aspects de l'exclusion tendent à se cumuler ce qui accroît d'autant les inégalités.

Selon le Sénateur maire, c'est le chômage qui est au cœur du processus d'exclusion : la lutte contre le chômage est donc le vecteur majeur de la lutte contre l'exclusion. La précarisation du travail, le développement du temps partiel contraint et l'absence de perspectives d'évolution dans les rémunérations aggravent encore plus la situation.

La lutte contre ces nouvelles formes d'exclusion n'est pas simple et le directeur général des services considère que les « émeutes » de novembre dernier peuvent être interprétées d'abord comme une réaction face à l'échec de ceux qui ont pour fonction de lutter contre l'exclusion (l'école, les parents...).

Malgré les réussites constatées à Fontenay sous Bois, les différents interlocuteurs que nous avons rencontrés ont témoigné d'une **absence de coordination entre les acteurs et de conflits de compétences qui semblent effectivement faire problème à l'échelle du département, et a fortiori au niveau communal, en matière de lutte contre l'exclusion.**

1. La lutte contre l'exclusion : « une priorité morcelée »

a. Une organisation sectorielle et verticale de l'administration relativement inefficace et incohérente en matière de lutte contre l'exclusion

L'Etat joue essentiellement un rôle d'arbitrage en matière de lutte contre l'exclusion. Le préfet se substitue à lui à l'échelon local, dès lors que deux échelons de base au moins se trouvent en concurrence. L'Etat se trouve néanmoins également en position d'acteur au titre des missions assurées par les agents de l'État (police, éducation nationale...), et par les agences démembrées (Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine...). De plus, il est investi de certaines missions en cas d'urgence (lutte contre la précarité hivernale, la canicule...). Le principal acteur en matière d'action sociale demeure le Conseil général, à qui est dévolue cette mission spécifique dans le cadre de la décentralisation.

Une administration organisée selon une logique sectorielle et verticale, aux dépens d'une logique horizontale et par zone

Du fait d'une telle répartition des compétences, dans le domaine de l'Éducation nationale par exemple, un professeur a peu de marges de manœuvre lorsqu'il est face à des élèves qui se trouvent en situation d'échec scolaire lié à des difficultés sociales. Le professeur doit en effet transmettre un savoir se conformant aux exigences d'un programme fixé par le ministère. Or ce programme s'inscrit dans une politique publique à caractère général, et doit donc être appliqué sur l'ensemble du territoire, sans exception.

Pour le représentant de l'État que nous avons rencontré, ce n'est pas au ministère de l'Éducation nationale que revient la mission d'action sociale. Si un professeur devait travailler à la

réinsertion sociale des élèves en difficulté, cela ne pourrait avoir lieu dans le cadre de sa mission traditionnelle, mais seulement dans le cadre d'un contrat entre le ministère et la collectivité locale concernée. Or le ministère a peu d'intérêt à investir des moyens dans une action qui ne relève pas directement de sa compétence.

La question de l'évolution de la décentralisation reste ouverte

On retrouve donc ici cette société de « l'entre soi » reproduite au niveau de l'administration, où chacun agit selon son intérêt, sans concertation avec son voisin. En conséquence, selon le directeur de cabinet du préfet du Val-de-Marne, Monsieur Derrouch, la répartition décentralisée des compétences demanderait à être clarifiée. La question de l'évolution de la décentralisation reste ouverte. Aujourd'hui, c'est au département qu'incombent les missions d'action sociale. Mais certains aimeraient voir évoluer les choses vers une plus forte régionalisation, ou vers l'accroissement du rôle des regroupements intercommunaux, seuls capables d'assurer un maillage territorial efficace et conforme à la réalité des espaces vécus. C'est tout l'enjeu des conflits de compétences que l'on observe actuellement et qui contribuent à rendre plus complexe l'action publique sur le territoire.

Ce constat d'impuissance a été également clairement exprimé par la municipalité et les enseignants comme si, en dépit des bonnes volontés et des moyens existants, l'enchevêtrement des compétences réduisait les outils de lutte contre l'exclusion à une peau de chagrin. La situation en matière scolaire et d'urbanisme illustre cette coordination lacunaire et déficiente.

2. Par manque de moyens, de formation spécifique des enseignants intervenant auprès des élèves les plus en difficultés et de coordination, les écoles de Fontenay sous Bois ne remplissent pas toujours leur rôle d'intégration

a. Les limites du dispositif Zep mis en place par l'État

L'Etat mène depuis quelques années une politique de soutien spécifique en faveur des zones géographiques où se concentrent les difficultés économiques et sociales et donc l'exclusion. Le dispositif Zep vise à répondre à cet état de fait et, alors que le gouvernement vient de réformer ce système, la question de son efficacité mérite d'être posée.

Dans les écoles

Notre entretien avec une directrice d'école, Mme Meyerie, a été particulièrement éclairant à ce sujet. Comme nous en faisons l'hypothèse, Mme Meyerie, considère que le bilan du classement des Zep se révèle plutôt négatif. La directrice constate que les dernières évaluations dans son école, globalement mauvaises, montrent les grandes difficultés rencontrées par un grand nombre d'enfants de l'école et pour elle, le bilan du classement de l'école en Zep, en janvier 2000, n'a pas permis d'enrayer la situation.

La raison en est double : **non seulement les moyens alloués sont insuffisants pour changer véritablement la situation mais le saupoudrage tend encore à renforcer les inégalités.** À titre d'illustrations, la directrice précise que les enseignants reçoivent une prime Zep de 93 euros mensuels ; que l'effectif des classes est réduit à une moyenne de 23,5 élèves ; que l'école a pu être dotée de deux aides éducateurs dans le cadre des « emplois jeunes » mais qu'au terme de leurs contrats, ils n'ont pas été remplacés.

Certes, le classement en Zep a été synonyme de moyens supplémentaires pour les dispositifs déjà existants comme le Rased (réseau d'aide spécialisée aux enfants en difficultés) ou les projets éducatifs aidés. La directrice souligne néanmoins le fait que les crédits alloués sont en définitive assez faibles et en baisse. Dans tous les cas, les sommes ainsi allouées ne sont pas en mesure de réduire les inégalités existantes d'une école à l'autre. De fait, les projets et sorties sont plus financés par les coopératives scolaires que les fonds publics. Cette coopérative dépendant exclusivement des dons des parents, les inégalités entre écoles se creusent suivant la courbe des capacités contributives des familles.

Dans les collèges et les lycées

La stigmatisation des établissements classés en Zep

Le système des Zep reste extrêmement stigmatisant, voire excluant, ne serait-ce qu'au regard des représentations que chacun construit à son égard : manque d'ambition, de confiance en soi... de ceux qui sont à l'intérieur de ce système ; indifférence, voire mépris de nombre de ceux qui sont à l'extérieur (essayez donc d'entrer dans une grande « prépa » parisienne avec votre dossier, fût-il excellent, d'élève de Zep).

Il existe clairement une stratégie d'évitement des familles, vis-à-vis des établissements classés en Zep. Cela nous a été confirmé par le principal du collège des Larris qui constate chaque année le départ des classes moyennes et le placement de nombreux enfants issus de ces familles dans l'enseignement privé.

Cette stigmatisation résulte souvent de représentations erronées : l'objectif pour le recteur d'académie comme pour le principal, chacun à leur niveau, est précisément de corriger ces stratégies d'évitement, et de donner une meilleure image des établissements en cause.

Dans l'académie de Créteil, Monsieur Saint-Girons pense que les familles manquent d'ambition : trop d'élèves se tournent spontanément vers l'enseignement professionnel. Le principal du collège a souligné le même phénomène : même les élèves qui réussissent sont quelquefois enclins à s'orienter vers des filières courtes. Il voit deux raisons à ce manque d'ambition : la peur de l'échec et le manque de confiance en soi d'abord mais également le coût trop élevé de la poursuite d'études longues.

Un lien insuffisant avec le monde du travail ?

Les lycées professionnels sont en lien permanent avec le monde de l'entreprise, ce qui est bien là leur vocation. Le problème se situe surtout au niveau de l'orientation des élèves et du manque d'information à propos de celle-ci : trop souvent, les jeunes élèves s'engagent (ou sont engagés) dans des voies dont ils ne connaissent pas les potentialités d'embauche réelles.

À cela s'ajoute des dysfonctionnements internes aux établissements d'enseignement professionnel qui font qu'il y a clairement une inadéquation entre l'offre et la demande de travail. Ce décalage est préjudiciable, non seulement pour les employeurs et pour le marché du travail en général, mais également au niveau individuel pour ces jeunes qui se retrouvent dans des filières (typiquement : la comptabilité, le secrétariat...) qui bien souvent ne leur plaisent pas et de surcroît, n'offrent pas de débouchés.

b. L'absence de formation spécifique des acteurs et leur manque de coordination peuvent apparaître comme un facteur plus directement responsable de l'échec des politiques menées

À cette insuffisance et ce saupoudrage des moyens s'ajoute une insuffisance mise en relation des acteurs qui constitue un véritable obstacle à l'efficacité des dispositifs mis en place.

Rejoignant l'hypothèse que nous formulions dans nos travaux préliminaires, Mme Meyerie juge ainsi tout à fait insuffisantes les relations entretenues avec les élus, les services sociaux et les associations⁴.

Elle souligne par exemple que son école a du mal, par réticence presque « naturelle » mais aussi et surtout par manque de temps, à travailler avec les associations d'aide au devoir qui pourtant lui ont proposé leur concours. Or, le réseau associatif et les bénévoles qui le composent ont certainement un rôle de tout premier ordre à jouer dans la lutte contre l'exclusion.

Le problème de l'absence de coordination se pose également au niveau des collectivités territoriales. Pour ce qui concerne la commune, c'est la coordination du réseau éducation prioritaire (REP) qui devrait faciliter le travail de coordination or, à l'heure actuelle, il n'y a aucune réunion entre les directeurs des différentes écoles Zep de la ville. Loin de l'idée de « zone », le fonctionnement est en réalité caractérisé par le cloisonnement.

Le même problème se pose au niveau du département où il n'existe aucun dispositif de concertation entre les différentes communes. Mais, pour Monsieur Saint-Girons, le recteur d'académie, si la fragmentation des compétences rend la tâche difficile, c'est selon lui, le chef d'établissement qui doit jouer le rôle de passerelle normale entre les familles et la mairie ou les services sociaux. Selon le recteur, le recours au chef d'établissement doit devenir un automatisme en cas de problème mais ce dernier ne dispose que rarement du temps nécessaire pour mener à bien ce rôle de coordination, étant déjà très largement occupé par la gestion de son établissement au quotidien.

Le Sénateur maire a quant à lui reconnu que, l'aide aux familles les plus en difficultés relevant des services sociaux départementaux, aucune politique spécifique n'était mise en place pour créer un lien entre l'école, les services sociaux et la mairie.

Cette absence de coordination pose quelquefois des problèmes dramatiques : ainsi en va-t-il des affectations de logement pour les familles primo-arrivantes, souvent bringuebalées d'un endroit à un autre, qui ne prennent pas en compte le lieu de scolarité des enfants. Ces derniers se retrouvent alors déracinés et contraints de changer de classe au gré des décisions administratives, ce qui compromet gravement leurs chances d'insertion. N'ayant aucun contact avec les services sociaux qui prennent en charge ces enfants, les enseignants dans les classes d'accueil (CLIN et Cla) sont bien souvent désarmés face à ces situations.

Dans tous les cas, les enseignants en Zep ou en CLIN ne reçoivent aucune formation spécifique, ce qui pose véritablement problème à partir du moment où les spécificités de l'enseignement dans ces classes sont réelles.

En effet, l'enseignement en Zep ne s'invente pas et demande une réelle implication des enseignants et des qualités d'écoute particulières. Selon les dires de plusieurs de nos interlocuteurs, la connaissance des conditions socio économiques des élèves, voire le fait de vivre au sein même des quartiers dits difficiles dans lesquels les Zep sont situés, sont un réel atout.

⁴ Au vu de ce manque de coordination, certaines dispositions du projet de loi de M. Sarkozy, qui sera discuté au Parlement dès septembre 2006, nous laissent perplexes : par exemple, sur quels critères, sur la base de quelles informations le maire d'une ville pourra-t-il décider de mettre sous tutelle les allocations familiales des familles ?

Il est vrai que le dialogue n'est pas toujours évident à mettre en œuvre : les familles en difficultés, souvent plus par gêne que par désintérêt, sont celles qui participent le moins aux réunions de concertation organisées dans et à propos de l'école. Le dialogue avec les parents se fait en général par le biais des associations de parents d'élèves qui ont le mérite d'exister mais qui sont en général peu représentatives des familles les plus en difficultés. Ainsi, si les familles manifestent le plus souvent beaucoup d'intérêt pour les études de leurs enfants, elles ne peuvent pas toujours aider leurs enfants et ne savent pas toujours à qui elles peuvent ou doivent s'adresser.

3. *Le contrat ville à Fontenay : une action plurielle mais précaire*

En matière d'urbanisme, ces mêmes constats d'absence de coordination et d'enchevêtrement des compétences ont été soulignés par nos différents interlocuteurs.

Ainsi, la politique menée par la ville de Fontenay dans le cadre des contrats villes s'articule autour de deux axes principaux : la revalorisation des habitations et le soutien au secteur associatif.

Se trouvent là encore illustrés les problèmes du manque de coordination entre les acteurs et les stratégies mises en place : alors que la ville mène depuis plusieurs années une réflexion pour désenclaver le quartier des Larris, notamment en réhabilitant le bâti et en développant les équipements de proximité, l'ANRU (Agence Nationale pour la Réhabilitation Urbaine) finance essentiellement la destruction de logements pour en reconstruire de nouveaux. Ce n'est donc qu'à titre dérogatoire que la municipalité a pu obtenir un financement pour son projet, financement d'autant plus précaire qu'il n'intervient qu'*a posteriori* (sur présentation de factures). Quant au soutien aux associations, il a été gravement amputé par la baisse des subventions accordées par l'État (celles-ci ont été divisées par deux entre l'élaboration et la mise en œuvre des contrats villes).

Le Sénateur maire juge donc le bilan du contrat ville mitigé même s'il se montre favorable à la signature d'un nouveau contrat avec le département, la région et l'État. Si tant est que les moyens consacrés à la politique de la ville ne cessent de diminuer comme « une peau de chagrin ».

IIe partie

Au-delà de l'observation d'un certain manque de coordination entre les acteurs, ce sont les divergences dans les modes de représentation et dans le vécu de ces différents acteurs qui se trouvent au cœur du problème.

A. La confrontation des divers points de vue que nous ont apportés les personnes avec lesquelles nous nous sommes entretenus met en évidence l'existence de divergences de représentation.

Ces divergences tiennent à l'existence de plusieurs champs d'appréhension de la réalité sociale. Alors même qu'il y a une volonté certaine de part et d'autre en matière de lutte contre l'exclusion, l'absence de diagnostic commun nuit aux effets bénéfiques d'une telle volonté.

1. Un bilan introuvable sur le rôle de l'urbanisme dans la lutte contre l'exclusion

a. Le consensus est difficile à obtenir quand il s'agit d'établir le poids de l'urbanisme à Fontenay-sous-Bois.

À la recherche d'un bilan objectif des politiques d'urbanisme...

Le rôle joué par l'urbanisme dans la lutte contre l'exclusion est difficile à évaluer. En préalable à nos entretiens, nous avons émis l'hypothèse que ce rôle a sans doute été surestimé, au travers de la théorie de « l'urbanisme pathogène » qui a été au fondement de la politique de la ville depuis des années. Il semble en réalité que le facteur de l'urbanisme ne peut se concevoir en dehors de l'analyse sociale des populations concernées.

Ainsi, le directeur de l'urbanisme à Fontenay-sous-bois, Monsieur Régnier, pense qu'il faut rester mesuré quant au rôle que peut jouer l'urbanisme, tant dans un sens que dans l'autre. Pour autant, il pense que la structure de l'urbanisme à Fontenay, qui a su rester à dimension humaine, est un facteur qui peut expliquer le calme de novembre sans qu'il faille pour autant en exagérer l'impact. Si l'on se place sur le strict plan des représentations, une telle réponse n'est pas étonnante de la part d'un professionnel de l'urbanisme, qui aura eu tendance à souligner l'impact positif de sa discipline sur le sort de la cité.

Néanmoins, ce n'est pas l'avis de tous : M. Roncone, directeur de l'amicale CNL (Confédération Nationale du Logement) demeure sceptique, pour sa part, quant aux effets du réaménagement. Lui-même n'a pas participé au projet dans la phase de concertation. Ce travail de réhabilitation peut redonner un poumon à la ville, mais le pari est risqué. « *Jusqu'ici les essais n'ont pas été probants* », croit-il savoir.

La prise en compte des perceptions collectives est nécessaire

L'une des priorités des politiques d'aménagement du territoire est l'éradication des poches de pauvreté et de précarité, couplée à une restructuration profonde de l'espace. Mais paradoxalement, lors des réunions de concertation, les habitants témoignent de façon générale de réelles preuves d'attachement à l'égard de leur quartier. On touche là aux limites d'une action

qui se veut rationnelle, d'une discipline qui est parfois définie comme une médecine urbaine et qui meurtrit nécessairement en tranchant le nœud gordien. C'est pourquoi la prise en compte des perceptions collectives est nécessaire pour faire de cette politique une expérience fructueuse. Lors de notre entretien, le directeur de l'urbanisme a beaucoup insisté sur la nécessité de faire participer la population, notamment sa tranche la plus défavorisée, aux opérations de réhabilitation urbaine.

2. Sur les politiques du logement et sur les efforts de mixité sociale

Plusieurs de nos interlocuteurs nous ont avoué voir dans la mixité sociale surtout « un beau slogan ». Ainsi, M. Derrouch, directeur de cabinet du préfet, témoigne d'un certain scepticisme à l'égard de cette politique généreuse mais difficilement réalisable.

Pourtant, cette politique produit des effets...

À Fontenay, l'effort de mixité sociale a donné des résultats tangibles, notamment en évitant de laisser se développer un phénomène trop fort de ségrégation : depuis la construction de la ZUP, cet effort a consisté à favoriser la mixité entre classes populaires et classes moyennes.

Néanmoins, cet effort de mixité sociale, du fait de l'explosion des prix du foncier, est de plus en plus difficile à mener. À Fontenay, cet effort se traduit aujourd'hui, non par la construction de nouveaux logements dans la ZUP, mais par la construction de petites résidences, alliant HLM et appartements en accession à la propriété, dans le « vieux Fontenay ». En effet, M. Régnier se dit convaincu du bon fonctionnement de ce type de résidences alliant copropriété et logement social

... mais ses moyens apparaissent insuffisants...

Le président de l'amicale CNL souligne l'insuffisance des moyens de la politique du logement social, qui maigrissent au fur et à mesure de la décentralisation, comme en témoigne l'évolution de la part des loyers perçus par l'OPAC dans son budget global : de 60 % dans les années 1980, elle est passée à 90 % aujourd'hui. Néanmoins, le contrat de ville a permis à l'OPAC d'engager des travaux supplémentaires pour rénover son parc immobilier.

Par ailleurs, le principal du collège Jean Macé nous faisait part de ses craintes vis-à-vis de la ségrégation sociale croissante à l'œuvre dans la cité des Larris, du fait du départ des classes moyennes : aujourd'hui, il y a 68 % des élèves de son collège qui proviennent de familles défavorisées, soit une augmentation de plus de 10 % en moins de dix ans.

... ce qui conduit à imaginer d'autres voies pour une vraie solidarité sociale.

De son côté, la SNL (Solidarités nouvelles pour le logement) s'intéresse prioritairement aux personnes sans domicile. L'association s'efforce de les réintégrer socialement en leur offrant une possibilité de logement très bon marché. Ce logement intermédiaire entre la rue et le logement HLM constitue une « passerelle » qui doit permettre aux plus démunis d'accéder à des conditions de vie décentes et à une réelle autonomie.

3. Dans le domaine de l'éducation : des avis opposés concernant la réforme « ambition-réussite ».

a. Le recteur invite à relativiser les inquiétudes concernant la réforme ambition-réussite à Fontenay-sous-Bois.

Selon le recteur d'académie, le choix des établissements ambition réussite obéit à deux critères objectifs essentiels : le niveau de la difficulté scolaire en tenant compte du taux d'élèves arrivant avec un retard en 6^e d'un et deux ans et du taux d'élèves non francophones à l'entrée en 6^e et un critère social en considérant le taux de catégories socioprofessionnelles défavorisées dont les élèves sont issus, croisé avec la prise en compte du taux de boursiers du troisième niveau.

Le croisement de ces deux critères permet d'établir un « classement » des établissements de l'académie. Le recteur a insisté sur la transparence du choix. Par contre, il est certain qu'il existe un effet de seuil dû à la barre budgétaire de 21 réseaux ambition réussite (dont 16 en Seine-Saint-Denis).

Les établissements classés en EP2 (auxquels appartient la Zep de Fontenay) ne se voient rien enlever suite à la réforme (en dehors des deux demi-heures perdues par semaine). M. Saint-Girons insiste sur le fait qu'il n'y a dans le Val-de-Marne aucun réseau qui soit destiné à sortir du réseau éducation prioritaire (il s'agit là des établissements classés en EP3).

b. Les craintes des enseignants demeurent néanmoins

Les enseignants que nous avons rencontrés restent étrangers à ces explications : ils demeurent convaincus que la logique qui préside à cette réforme n'est pas celle de la réussite mais de l'économie.

Ces enseignants reconnaissent que favoriser les établissements les plus en difficultés est une intention louable mais ils ne comprennent pas pourquoi ils n'ont pas le droit aux moyens supplémentaires prévus par la réforme. Pour eux, cette logique de concentration des moyens, motivée par des soucis d'économie, comporte le risque de laisser couler des établissements comme les leurs.

B. Ces divergences tiennent à l'existence de conflits de compétence et de rapports de force qui rendent difficile la création de solidarités entre les différents échelons

1. Un premier dysfonctionnement est lié à l'organisation de la chaîne d'action selon une logique sectorielle

a. La théorie du pain d'épice confirmée sur le terrain

La critique formulée par Jean-Marie Delarue sur l'organisation locale des services publics nationaux s'est avérée exacte : peu avant d'être nommé délégué interministériel à la Ville, il expliquait en effet que les services publics ressemblent davantage à un « pain d'épice » (tranches verticales) qu'à un « mille feuilles » (couches horizontales), de sorte que les fonctionnaires chargés de mettre en œuvre les différentes politiques publiques et sociales ont tendance à s'ignorer mutuellement. L'absence de coordination entre les politiques visant à lutter contre l'exclusion est source d'inefficacité.

b. Une action segmentée qui manque de cohérence

Dans le domaine scolaire, l'absence de suivi à long terme des élèves est source de discontinuités. Le cas des enfants d'immigrés est particulièrement éloquent : un suivi statistique des élèves est

en cours de développement, mais il est difficile de connaître le parcours des élèves après leur arrivée en classe d'accueil. Ce passage est souvent bref et ne permet pas toujours à l'enseignant d'établir un contact durable avec les enfants et leurs familles. D'autre part, chez les primo-arrivants, les changements de domicile et donc d'académie sont courants et les informations ne se déplacent pas avec les élèves. Certaines familles sont en situation irrégulière, si bien que les services éducatifs et sociaux ne peuvent suivre tous les enfants dans leur parcours.

c. Des politiques aveugles aux réalités de terrain

La réglementation portant sur l'intégration des enfants d'immigrés ne prend pas en compte la variété des situations

L'objectif assigné par l'Éducation nationale aux classes d'accueil pour les enfants primo-arrivants est l'intégration rapide de ces enfants dans les classes ordinaires. Ainsi, ces classes sont conçues comme des lieux de transition où la scolarité est limitée à un an pour les enfants déjà scolarisés dans leur pays d'origine, à deux ans pour les élèves non scolarisés antérieurement.

Mais cette intégration automatique n'est pas adaptée au cas des élèves qui connaissent le plus de difficultés. L'intégration de ces élèves en classe ordinaire n'arrange pas les choses : les difficultés s'accroissent et les chances de « rattrapage » s'amenuisent.

Aussi, si les acteurs « de terrain » (Casnav, enseignants) ont une approche individualisée de la situation de chaque enfant, leur marge de manœuvre est restreinte par la rigidité de la réglementation et des moyens.

Un décalage entre les conditions de scolarité et les conditions de vie

La méconnaissance de la situation des élèves par le personnel éducatif soulève le problème de la dissociation entre scolarité et environnement socio-familial. Si les enfants sont considérés, à juste titre, comme des élèves dès lors qu'ils entrent en classe, on ne peut ignorer les implications de leurs conditions de vie sur leur scolarité.

Or, les professeurs ne sont pas toujours à même de prendre en compte ces conditions de vie. Issus pour la plupart des classes moyennes, ils sont confrontés à des problèmes qui parfois leur échappent. Et ce d'autant plus qu'ils ne reçoivent pas une formation distincte de celle des enseignants en classe ordinaire.

Les données des services sociaux sont à la disposition des professeurs, qui peuvent les consulter. Certains suivent par ailleurs les assistantes sociales dans leurs visites aux familles. Mais ces démarches relèvent de l'initiative personnelle des enseignants et demandent de leur part une implication très importante. Aucun dialogue régulier n'est institutionnalisé entre les personnels des classes d'accueil et les services sociaux. D'autre part, si les associations de soutien scolaire, d'aide à l'enfance existent, c'est en se rendant à la mairie que les familles peuvent les solliciter, ce qui représente souvent une démarche très compliquée pour ces familles. Aucun lien direct n'existe entre ces associations et les établissements scolaires, qui dépendent de l'Éducation nationale. Le lien entre le local et le national n'est donc pas optimal.

d. Des comportements dogmatiques au sein du tissu associatif

Outre le fait que les associations ne sont pas toujours représentatives de la population et *a fortiori* des personnes en situation d'exclusion, certaines d'entre elles ont tendance à développer un discours dogmatique et peu ouvert au dialogue. Or, la conscience du bien fondé d'un

engagement ou d'une méthode peut conduire les bénévoles à se conforter dans leur mouvement sans forcément chercher à tisser de liens avec les autres acteurs.

C'est ainsi que nous avons fait le constat, si ce n'est de relations de concurrence, du moins de relations d'indifférence entre les nombreuses associations locales de défense des locataires (la Confédération nationale du Logement, la Confédération Générale du Logement, les associations Solidarités Nouvelles pour le Logement ou autre Consommation Logement Cadre de Vie...) Les seuls accords possibles entre les différentes associations ont été d'ordre symbolique, notamment à travers l'organisation de manifestations communes, mais aucune action réelle n'est envisagée en commun. De même aucune répartition zonale ou de compétences n'a pu être mise en œuvre, ces associations étant trop divisées politiquement pour pouvoir coopérer.

2. *Les tentatives de coopération horizontale, fondées sur une logique de contractualisation, se heurtent le plus souvent à des conflits de compétences.*

a. Les effets pervers du cofinancement : « je te tiens, tu me tiens... » : le financement du projet de réhabilitation des Larris reste très précaire

Cela fait plus de dix ans que la ville travaille sur le projet des Larris. Le projet a fini par être accepté par l'ANRU mais à titre dérogatoire, puisqu'en principe, l'ANRU ne finance que des opérations de destruction/reconstruction. Ainsi, le projet est financé par l'État à 20 % mais seulement *a posteriori*, sur présentation de factures.

Cela rend le financement du projet très précaire, d'une part parce que cela contraint la ville à avancer des sommes conséquentes, en plus des fonds qu'elle y consacre elle-même, et d'autre part parce qu'il n'est pas exclu que ce financement soit stoppé du jour au lendemain, ou plutôt après les élections du printemps 2007.

C'est pourquoi la ville souhaite réaliser les travaux le plus rapidement possible. Les travaux devraient commencer en octobre 2006 pour s'achever en octobre 2007.

Le coût total du projet s'élève à 3,4 millions d'euros, dont le financement se répartit entre l'État (20 %), la région (dont la contribution n'est pas encore arrêtée), le département (qui a déjà fait énormément pour la réhabilitation du quartier en participant largement à la réhabilitation des logements sociaux et du collège et à la construction de l'espace intergénérationnel) et la ville.

b. L'enchevêtrement des compétences nuit gravement à l'efficacité des politiques de lutte contre l'exclusion

Aux restrictions budgétaires s'ajoute une mauvaise gestion des crédits du fait de la mauvaise répartition des compétences. L'action sociale relève essentiellement du ressort départemental (même si elles les rencontrent dans leur ville, ce sont à des assistantes sociales départementales que les familles ont affaire). Il en découle un problème d'enchevêtrement des compétences (exemple : l'assistante sociale pense qu'il serait bon que l'enfant parte en colonie mais la décision de ce départ est du ressort de la ville). La coordination entre les différents niveaux d'action apparaît donc indispensable. Pour le maire de Fontenay-sous-Bois, une coordination efficace avec les services sociaux pourrait être organisée au niveau de l'école.

3. *L'organisation existante traduit une logique de concurrence à laquelle s'ajoutent des luttes partisans.*

a. Une concurrence « verticale » entre administration centrale et administration territoriale

La commission d'attribution : lieu de lutte d'influence entre le préfet et le Maire

Lors de l'attribution des logements sociaux, le préfet dispose de 30 % des logements à attribuer. Sur ces 30 %, 5 % sont destinés aux fonctionnaires de l'État, 25 % à des ménages désignés sur critères sociaux par le préfet. Le Maire attribue 20 % des logements et les bailleurs disposent des 50 % restants.

Le directeur de cabinet du préfet, M. Derrouch, a eu des propos assez virulents pour qualifier l'attitude de la municipalité fontenaysienne. Selon lui, le problème est que le préfet est mal représenté dans les commissions d'attribution et que le contingent préfectoral n'est pas respecté par les Maires en général et celui de Fontenay-sous-Bois en particulier. M. Derrouch va jusqu'à affirmer que la mixité sociale est appliquée par les Maires à l'aune de leur intérêt local. Même à Fontenay-sous-Bois, les immigrés, qui ne disposent pas du droit de vote, seraient victimes de discrimination dans l'attribution d'un logement.

Si Fontenay-sous-Bois a largement dépassé l'exigence des 30 % de logements sociaux prévus par la loi SRU, la mairie communiste y trouverait donc largement son compte : la priorité du maire serait de conquérir et de garder le pouvoir. Or, selon ce haut fonctionnaire, le maire de Fontenay est sans cesse sur la lame du rasoir entre les deux Fontenay : celui de Sandrine Bonnaire et celui des Larris.

M. Derrouch souligne néanmoins que cette approche n'est pas le seul fait de la Mairie : l'approche stratégique n'est jamais complètement exclue de l'action préfectorale, réputée neutre pourtant

Pour obtenir un cofinancement de ses projets, la commune doit présenter un projet obéissant à un certain nombre de critères inscrits dans la loi. De son côté, l'État doit se conformer à une exigence de neutralité : l'arbitrage en matière de politique de la ville se fait par la Direction Départementale de l'Équipement (DDE), sous l'autorité du sous-préfet à la ville, les fonctionnaires de la DDE n'étant pas recrutés en fonction de leur appartenance politique.

M. Derrouch a néanmoins reconnu qu'à projet égal, l'approche stratégique, du point de vue des intérêts politiques, n'est jamais exclue. Il a cependant insisté sur le fait que celle-ci n'apparaît qu'après avoir épuisé tous les autres critères. De plus, ce type d'approche ne se réduit pas au simple lien de clientélisme : la préfecture peut aussi favoriser une circonscription communiste pour témoigner de l'intérêt du gouvernement auprès des administrés.

b. Une concurrence « horizontale » qui explique l'incapacité à créer de véritables solidarités intercommunales.

Fontenay-sous-Bois fait partie de l'ACTEP (Association des collectivités territoriales de l'Est parisien), qui regroupe vingt-deux collectivités territoriales et travaille sur sept thématiques (transports, formation, développement économique, logement...) Mais le rôle joué par l'association semble devoir être nuancé. L'ACTEP est destinée à mutualiser les projets des communautés qui y adhèrent, sans constituer une communauté urbaine, ni une communauté d'agglomération, ni même un syndicat intercommunal. L'ACTEP produit des réflexions, mais qui ne débouchent sur aucune réalisation concrète et qui ne créent aucune synergie entre collectivités.

L'enjeu est aujourd'hui de voir si l'on peut créer une véritable communauté urbaine, qui reposerait sur une intégration forte. Mais selon Mr Derrouch, il ne s'agit que d'un « rêve fou » : les quarante-sept communes situées dans le Val de Marne présentent aujourd'hui des divergences politiques trop aigues pour pouvoir constituer un ensemble cohérent.

Quelles pistes de réforme pour améliorer l'efficacité des politiques de lutte contre l'exclusion ?

Après avoir analysé les succès et les échecs de la lutte contre l'exclusion à Fontenay-sous-Bois, on peut se poser la question de son amélioration et de son éventuelle généralisation. Notre étude de terrain nous a permis de constater que les acteurs sociaux, politiques et éducatifs opérant dans la commune menaient une politique active pour remédier aux difficultés des populations les plus défavorisées.

Nous considérons toutefois que cette politique peut gagner en efficacité. Un certain nombre de réformes nous paraissent ainsi opportunes à Fontenay et sur l'ensemble du territoire national. Nous insisterons particulièrement sur la nécessaire convergence des actions de lutte contre l'exclusion.

A. En matière d'éducation, si les moyens dont bénéficient les établissements les plus en difficultés sont insuffisants, c'est surtout l'organisation des dispositifs qu'il faudrait revoir

1. Renforcer les moyens des établissements en difficulté, en limitant les coûts.

L'assouplissement nécessaire de la réglementation sur les classes d'accueil.

L'objectif d'intégration à court terme des élèves primo-arrivants dans les classes ordinaires doit être assoupli. Cette réglementation rigide résulte d'une politique restrictive de gestion des effectifs. Elle condamne à l'échec certains enfants qui ont un niveau insuffisant à la sortie de ces classes et auraient besoin d'un temps d'adaptation plus long.

Assurer une présence adulte plus importante dans les établissements difficiles

La disparition récente des aides éducateurs, qui étaient employés dans le dispositif « emplois jeunes » et dont les contrats n'ont pas été pérennisés, est selon nous une erreur. Ces derniers permettaient d'améliorer le dialogue entre les élèves et le personnel éducatif et de prévenir l'apparition de certaines tensions.

Les assistants pédagogiques, dont la réforme « ambition réussite » prévoit la mise en place dès la rentrée 2006, peuvent constituer un élément de réponse. Néanmoins, ils n'ont pas le même rôle que les aides-éducateurs. En outre, ils ne disposent d'aucune formation spécifique (il s'agira, en majorité, d'étudiants en licence).

Par ailleurs, les enseignants ont besoin de plus de temps dégagé, en dehors de leurs heures de classes. La contrepartie serait un investissement plus important dans les équipes éducatives qu'ils forment ensemble et l'instauration d'un dialogue régulier avec les acteurs sociaux, médicaux, les associations ainsi que les familles.

Un régime d'aides graduées aux établissements en difficulté.

La réforme « ambition réussite » crée un effet de seuil important dans le classement des

établissements difficiles : la différence est en effet infime entre le dernier collège classé en « ambition réussite » et le premier restant dans le dispositif Zep classique (EP2). Pourtant, la différence de moyens est conséquente.

En définissant trois catégories de Zep, la réforme « ambition réussite » veut pourtant aller dans le sens d'une rationalisation du dispositif d'éducation prioritaire. Afin d'éviter les effets de seuil qu'elle suscite néanmoins, un régime d'aide progressif pourrait être mis en place. Les difficultés que connaît un établissement seraient mesurées en fonction de ses résultats et de la situation socio-économique de ses élèves. Les moyens dont il disposerait et son mode d'organisation seraient adaptés à ce niveau de difficulté. En somme, il s'agirait de créer des sous-catégories Zep, plus fines et plus adaptées à la situation de chaque établissement. Un tel système, qui permettrait une graduation des allocations, permettrait par ailleurs de dégager des économies.

2. Améliorer l'orientation et permettre la réussite de chaque élève

Tout le monde n'est pas destiné à faire des études longues. Néanmoins, il est regrettable que certains enfants doués se dirigent de manière prématurée vers les lycées professionnels ou dans des parcours sans débouchés, par manque d'ambition ou de confiance en soi.

Pour tous les enfants, l'enjeu est d'assurer une information efficace sur l'orientation afin que chaque élève puisse se projeter dans l'avenir et connaître la vie professionnelle.

Une orientation professionnelle plus efficace.

Les conseillers d'orientation doivent prendre régulièrement la parole dans les classes pour présenter les différents métiers et la situation du marché du travail. Des chefs d'entreprise, des professionnels de secteurs variés doivent également intervenir devant les élèves. Ces derniers devraient pouvoir effectuer chaque année, et ce dès la quatrième, un stage court ou suivre deux semaines d'initiation à la vie professionnelle.

À ce titre, l'expérience menée avec quelques élèves au collège Jean Macé nous semble avantageusement transposable : il existe, dans le collège, un dispositif de découverte des métiers (3h par semaine) pour les élèves qui seront orientés vers les filières professionnelles ensuite et qui vient s'ajouter aux heures de cours normales. Les élèves concernés (en 3^e) sont choisis à la fin de la 4^e (ils sont au nombre total de 24). Alors qu'elle suscitait des réticences au départ, cette démarche est de mieux en mieux perçue. La plupart de ces élèves sont ensuite orientés ensuite en 2^e professionnelle (21 sur 24).

Un soutien aux meilleurs élèves.

Les élèves les plus doués sont parfois forcés d'abréger ou d'interrompre leurs études parce que leurs parents n'ont pas les moyens de financer de nouvelles années d'étude ou que leurs familles ont besoin de leur soutien financier.

Pour les encourager à poursuivre leur formation, un soutien financier aux familles des meilleurs éléments pourrait être mis en place. Il aurait deux vertus : permettre aux enfants de prolonger leur parcours scolaire et impliquer davantage les parents dans leur éducation.

L'aide aux devoirs doit être développée.

L'étude du soir, rendue obligatoire, donnerait aux élèves la possibilité de faire leurs devoirs dans de meilleures conditions. La création, à partir de la rentrée 2006, du poste d'assistants

pédagogiques pour l'aide aux devoirs est un progrès. Les établissements doivent également s'appuyer sur les différentes associations de soutien scolaire, dont une liste pourrait être fournie par la municipalité. Nombreuses et composées de bénévoles, ces associations, souvent très demandeuses d'apporter leur concours, offriraient un moyen de faire progresser les élèves à moindre coût.

3. Décloisonner l'école.

Un rôle de passerelle pour une équipe de direction renforcée

Nous avons pu regretter, tout au long de notre étude, le manque de dialogue et d'échange, en matière de lutte contre l'exclusion, entre l'école et les acteurs extérieurs. Il serait bénéfique pour tout le monde que le personnel éducatif connaisse mieux la situation sociale et familiale des élèves et travaille en coordination avec les services sociaux.

Aujourd'hui, c'est au chef d'établissement que revient ce rôle de passerelle entre l'école et le monde extérieur. Néanmoins, une équipe de direction renforcée serait nécessaire pour mener à bien ce rôle.

Ainsi, les directeurs des établissements Zep et les coordonnateurs de classes d'accueil pourraient travailler à instaurer un dialogue régulier avec les services sociaux, les familles et les autres directeurs d'établissements pour favoriser un réel travail en réseau.

Une formation spécifique pour les enseignants en Zep et en classe d'accueil.

Le décloisonnement de l'école passe aussi par la connaissance qu'ont les éducateurs de leurs élèves. À l'heure actuelle, les enseignants de Zep et de classe d'accueil suivent une formation semblable à celle de leurs collègues des classes ordinaires. Une préparation spécifique, en plus du parcours classique, leur permettrait de mieux appréhender les problèmes auxquels ils seront confrontés.

Il nous est apparu qu'en zone d'éducation prioritaire, l'enjeu n'est pas seulement d'enseigner devant un plus petit nombre mais aussi d'enseigner autrement. Le collège unique, qui multiplie les interlocuteurs auxquels les élèves ont à faire face tout en uniformisant l'enseignement reçu, n'est en effet pas du tout adapté aux difficultés rencontrées par ces élèves.

Notre propos n'est pas ici de remettre en cause le collège unique mais de promouvoir la mise en place de pédagogies adaptées, au sein même de ces établissements. L'enjeu est de toujours rester en contact avec les élèves qui sont sur le point de décrocher. Or, sous le prétexte d'un égal traitement, on laisse se creuser les inégalités entre les élèves : ainsi, est-il vraiment juste de donner le même nombre d'exercices à tous les élèves d'une même classe quand certains mettront un quart d'heure pour les faire et d'autres 2 heures ? Il nous semble qu'il vaut mieux qu'un élève en difficulté en fasse moins mais avec application.

Plutôt que de concentrer les élèves en difficultés dans une même classe, même avec des effectifs réduits, c'est l'hétérogénéité du groupe-classe qui doit être utilisée : ainsi, les professeurs pourraient favoriser le travail de leurs élèves en petits groupes avec au sein de chaque groupe, un « bon » élève qui réexplique les consignes aux autres.

Nous avons bien conscience que cela suppose un changement profond dans la pédagogie : il faut s'adapter aux enfants qui sont dans la classe. Cela suppose un changement important de perception : il n'y a pas 5 heures de français par élève mais 5 heures par classe car certains enfants n'ont pas besoin de toutes ces heures.

B. Les politiques d'urbanisme doivent mieux prendre en compte la situation des populations défavorisées

1. Associer la population à l'élaboration de son lieu de vie

L'avis des populations les plus défavorisées doit être pris en compte dans le cadre des politiques de réhabilitation.

Si des conseils de quartiers et des groupes de réflexion sont mis en place lors des plans d'urbanisme, les milieux populaires les fréquentent peu. L'initiative des ateliers-promenades prise dans le cadre du PLU de Fontenay a permis d'impliquer un public plus large au projet, même si la participation reste inégale selon les quartiers. Les villes françaises gagneraient à développer de semblables opérations. Les associations de quartier, et notamment les associations de jeunesse pourraient également être consultées, voire servir de relais entre la population et la municipalité.

Le conseil général devrait développer le dialogue avec les acteurs locaux.

Dans le cadre de la politique de logement social, les associations et les syndicats de locataires de la ville, qui connaissent la réalité locale devraient être plus entendus au niveau départemental.

La mise en œuvre des contrats de ville nécessite des moyens financiers adaptés.

Le financement des contrats de ville, conclus entre la municipalité, le département, la région et l'État est trop souvent soumis à des aléas politiques. Un organe indépendant pourrait être créé pour arbitrer les éventuels conflits. Il aurait le rôle de médiateur entre les différents responsables et fixerait le montant nécessaire aux politiques décidées en commun.

2. Développer la mixité sociale.

Les règles en matière de logement social doivent être durcies et précisées.

Les efforts de Fontenay-sous-Bois en termes de mixité sociale semblent être payants : nos interlocuteurs ont reconnu qu'elle avait une large part dans le calme qu'a connu la ville durant les troubles de novembre 2005. L'exemple fontenaysien devrait être suivi ailleurs et la contrainte législative concernant le logement social devrait être durcie et précisée. La proportion de 20 % de logements sociaux est trop souvent violée, notamment dans les villes les plus riches, creusant les écarts entre régions nanties et zones d'exclusion. Il est donc nécessaire de sanctionner vigoureusement les maires n'appliquant pas cette règle : dans cette mesure, la décision que vient de prendre le préfet du Val-de-Marne pour contraindre le maire de Saint Maur⁵ à construire des logements sociaux nous semble aller dans le bon sens.

Par ailleurs, pour assurer une véritable mixité, les quotas de logements sociaux ne devraient pas seulement s'appliquer aux villes mais aux quartiers.

Les classes moyennes et classes populaires doivent être mieux mélangées.

⁵ Saint Maur est une ville voisine de Fontenay-sous-Bois qui n'a que 5% de logements sociaux et refuse de se mettre aux normes de la loi SRU (minimum de 20% de logement social). Le maire, en accord, semble-t-il, avec les habitants, préfèrent payer l'amende annuelle.

On peut noter à Fontenay une nette séparation géographique entre les quartiers populaires et les quartiers favorisés. Pour y remédier, il importe ainsi de panacher les types d'habitations : locations et propriété, immeubles et pavillons. Un tel mélange permettrait de rompre l'homogénéité sociale et la monotonie architecturale de certains quartiers.

Dans cette perspective, une politique d'accès à la propriété doit être développée dans les quartiers difficiles, pour attirer les classes moyennes. La construction de résidences mixtes, alliant appartements en accession à la propriété et logements sociaux, nous semble constituer une voie particulièrement intéressante.

3. Répondre à la pénurie de logements abordables et décents.

Les offices HLM doivent retrouver leur vocation d'organismes d'utilité publique.

Le budget de l'OPAC de Fontenay est composé à 90 % des loyers perçus, ce qui exerce une pression à la hausse sur le prix du logement social. Dans le cadre de la décentralisation, l'État n'a pas transféré aux offices les ressources nécessaires pour qu'ils proposent des loyers véritablement modérés. Il est donc nécessaire que l'État augmente les moyens des offices.

La réhabilitation des logements sociaux est une nécessité.

La priorité à la destruction n'est pas forcément une bonne option. La réhabilitation peut être un moyen plus rapide et moins onéreux d'offrir des logements convenables aux populations, sans les déplacer. Or, nous avons pu constater à Fontenay-sous-Bois qu'obtenir des fonds de l'État pour mener de tels travaux à bien était très difficile. L'Agence Nationale pour la Réhabilitation Urbaine devrait réserver une plus grande part de ses aides à la restauration des immeubles existants.

L'augmentation des moyens ne peut être infinie, d'où la nécessité de trouver d'autres voies pour résoudre la crise du logement

Alors que notre pays connaît une grave crise du logement, il faudrait que cesse la pénurie des ressources affectées à la politique de la ville. Néanmoins, dans l'état actuel de nos finances publiques, l'augmentation des moyens et le recours systématique au service public ne peut être envisagée comme la solution unique.

En effet, les meilleures volontés se heurtent aujourd'hui à l'explosion des prix du foncier et des loyers dans le secteur locatif privé. On pourrait donc imaginer un retour à la contrainte législative qui obligerait ceux qui achètent, dans le neuf et/ou dans l'ancien, à louer ensuite à des prix modérés, en échange de contreparties fiscales ou encore une pénalisation financière, sans soute d'ordre fiscal, pour les propriétaires n'occupant pas leur appartement et ne le louant pas.

C. Globalement, les différents acteurs de la lutte contre l'exclusion pourraient améliorer leur coopération

1. Le rôle de l'État : transfert et péréquation.

Les transferts de compétences aux collectivités territoriales doivent s'accompagner d'un transfert de ressources équivalent.

Les départements, notamment, qui ont une grande partie de la lutte contre l'exclusion à leur charge, n'ont pas les ressources nécessaires pour mener à bien leurs nouvelles missions (aide sociale, gestion des collèges, financement d'une part du logement social).

La loi de décentralisation du 13 août 2004 fait de l'autonomie financière des collectivités territoriales et de la péréquation financière entre collectivités, des principes de nature constitutionnelle. Or, certaines collectivités territoriales sont aujourd'hui complètement prises à la gorge par le coût des nouvelles charges qu'elles ont à assumer.

Les départements se sont, par exemple, vus confier la gestion du RMI. Mais pour financer le transfert de charges, l'État n'a pas pris en compte les conséquences à la fois de la conjoncture dégradée et de la réforme de l'assurance chômage⁶. Ainsi, le transfert de charges n'est pas financé dans sa totalité, ce qui grève les comptes des conseils généraux et leur marge de manœuvre en matière sociale⁷.

L'Etat doit remédier aux déséquilibres de ressources entre les collectivités qui aggravent la ségrégation

L'équation à laquelle il faut aujourd'hui faire face est simple : les communes, voire les départements, où sont concentrés les Français les plus pauvres sont aussi, et de fait, les communes les plus pauvres (les ressources fiscales y sont beaucoup moins importantes). Or, ce sont précisément ces communes qui ont les besoins les plus importants en terme de politique sociale. Il faut d'ailleurs noter la situation particulière de Fontenay-sous-Bois sur ce point et qui explique que la ville puisse mener autant d'actions d'insertion : la ville bénéficie d'une base fiscale conséquente, notamment dans la vieille ville mais cela est loin d'être le cas de toutes les collectivités.

Si l'État opère une péréquation dans l'allocation de ressources aux collectivités en favorisant les moins nanties, cet effort ne permet pas de réduire les écarts de richesse, qui se creusent au fil des années. À l'heure de l'intercommunalité, la solution se trouve sans aucun doute dans l'instauration de mécanismes de solidarités entre les territoires. Néanmoins, ces mécanismes sont loin de faire l'unanimité parmi les responsables politiques dont certains rechignent tout simplement à « partager »⁸.

2. Soutenir les associations.

Les associations, notamment les associations de quartier, jouent un rôle essentiel dans la lutte contre l'exclusion

⁶ *La réforme de l'assurance chômage*, décidée fin 2002 et applicable aux personnes entrées au chômage à compter du 1^{er} janvier 2003, a en partie contribué à une sensible augmentation du chômage non indemnisé (+9,0 % en glissement annuel fin 2004 pour l'ensemble des catégories 1 à 3, 6 à 8 et dispensés de recherche d'emploi). En effet, la révision des conditions d'indemnisation au chômage a pu conduire à un basculement plus fréquent et plus précoce de chômeurs vers le dispositif du RMI. [Source : CNAF et DREES, mars 2005]

⁷ Les conseils généraux, comme toutes les collectivités territoriales, ne peuvent avoir recours à l'emprunt, si ce n'est pour financer des dépenses d'investissement (cadre dans lequel ne rentrent pas les dépenses liées au RMI et à l'action sociale au général).

⁸ C'est ce qu'avait regretté M. Claude Dilain, le maire du Clichy sous Bois, au moment des troubles de novembre 2005 : il déplorait que M. Eric Raoult, le maire de la commune voisine de la sienne, Le Raincy, notoirement mieux lotie que Clichy, refuse de mettre en place des mécanismes intercommunaux de solidarité financière.

Dans un contexte de désengagement de la sphère publique, ce sont de plus en plus souvent les associations qui sont amenées à traiter les problèmes des populations défavorisées. Du fait d'une plus grande proximité et d'une forte implication des bénévoles, elles remplissent souvent mieux ce rôle que les pouvoirs publics.

Elles sont en effet souvent issues du quartier dans lequel elles œuvrent, ce qui leur permet de nouer des liens étroits avec le public auquel elles s'adressent. Souvent, les populations les plus exclues rejettent ou ignorent la sphère publique et la seule aide qui leur parvienne est celle des associations.

Les associations ayant une mission d'insertion sociale doivent donc être soutenues financièrement

Depuis 2003, certaines villes ont vu les crédits de l'État aux associations baisser de 20 % par an, contraignant certaines d'entre elles à cesser tout ou partie de leur activité. Le gouvernement a également annulé 310 millions d'euros de crédits dans le budget 2005 affectés à l'insertion et au logement social dans les banlieues.

Les événements de novembre 2005 ont conduit le gouvernement à annoncer le rétablissement des subventions aux associations, ce qui nous semble une mesure indispensable et juste, si tant est qu'elle soit mise en œuvre.

Les associations doivent également être consultées par les pouvoirs publics

Des tours de table réguliers réunissant les responsables politiques, administratifs et associatifs pourraient être organisés dès lors qu'une initiative doit être mise en œuvre. Les acteurs publics gagneraient ainsi à généraliser l'exemple des contrats de ville.

3. Relier les institutions luttant contre l'exclusion

Un guichet unique pour centraliser les services aux populations exclues.

Un service global d'assistance aux personnes en situation d'exclusion pourrait être mis en place. Il serait animé par des agents servant de référent unique aux familles pour leurs démarches. Ces agents auraient un rôle d'information ainsi que de coordination des différentes administrations et acteurs sociaux (Rectorat, services sociaux, municipalités, associations).

Les différents services disposeraient ainsi d'une information complète sur chaque personne dont elle s'occupe. Par exemple, les éducateurs connaîtraient les problèmes sociaux et familiaux des élèves, pourraient demander au référent de contacter une association de soutien ou d'avertir les services sociaux d'un problème spécifique chez l'enfant, etc.

Un service global d'aide aux primo-arrivants.

De la même manière, les familles d'immigrés récents pourraient être assistées d'un « parrain », les guidant dans leurs démarches (Emploi, logement, école).

Bibliographie indicative :

François Begaudeau, *Entre les murs*, Paris : Verticales, 2006, collection « Phase deux » ;

www.contrat-social.com, « Éducation : progrès, échecs et déphasages » (chapitre 31) ;

François Dubet, *L'école des chances, qu'est ce qu'une école juste ?*, Paris : Seuil, 2004, collection « La République des idées » ;

Éducation nationale, « Pour la réussite de tous les élèves », octobre 2004 (site de l'Éducation nationale) ;

Jean Paul Fitoussi, Eloi Laurent et Joël Maurice, « Ségrégation urbaine et intégration sociale »

Fondation Abbé-Pierre, « Rapport sur le mal logement 2006 » ;

Marc Gurgand et Éric Maurin, « Pour une école juste », septembre 2004 ;

Éric Maurin, *Le ghetto français : Enquête sur le séparatisme social*, Paris : Seuil, 2004, collection « La République des idées » ;

Patrick Weil, *La République et sa diversité : Immigration, intégration, discriminations*, Paris : Seuil, 2005, collection « La République des idées ».

Lexique :

Anru : agence nationale pour la Rénovation urbaine

Casnav : centre d'Accueil et de Scolarisation des élèves nouvellement arrivés

Cla : classe d'accueil (collège)

Clin : classe d'intégration (école)

CNL : confédération nationale du Logement

DDE : direction départementale de l'Équipement

Opac : office public d'Aménagement concerté

PLU : plan local d'urbanisme

Zep : zone d'éducation prioritaire

Zup : zone urbaine prioritaire