



Avis du conseil national des villes sur la mise en place des programmes de réussite éducative.

Adopté le 18 avril 2007

Introduction .

Conditions de la saisine et méthodologie

Par lettre en date du 7 juin 2006, la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, Madame Catherine Vautrin, a souhaité que « le conseil national des villes puisse porter sa réflexion sur trois dispositifs, notamment le programme de réussite éducative qui introduit de nouvelles pratiques difficiles parfois à appréhender pour les acteurs de terrain¹ ».

Un groupe de travail a aussitôt été mis en place et a poursuivi ses travaux d'octobre 2006 à la fin mars 2007². Outre l'examen de divers travaux, il a procédé à une enquête assez large, tant par le nombre de sites retenus que par leur répartition géographique³. Il a pu disposer au total d'un ensemble d'informations s'échelonnant du printemps 2006 à ces dernières semaines et couvrant ainsi la période de lancement et de mise en place de ce programme. Sur la base d'une note d'étape présentée à l'assemblée générale du conseil du 15 février dernier, le groupe a remis ses conclusions qui fondent le présent avis adopté par le bureau du conseil, le 18 avril 2007.

Rappel des objectifs des programmes de réussite éducative.

Les dispositifs de réussite éducative ont été définis par les programmes 15 et 16 du plan de cohésion sociale et la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005. Leurs objectifs et leurs modalités de mise en œuvre ont été précisés par plusieurs circulaires dont celle adressée aux préfets, le 14 février 2006, par la déléguée interministérielle à la ville :

« L'objectif du programme « réussite éducative » est d'accompagner depuis l'école maternelle et jusqu'au terme de la scolarité obligatoire, les enfants et les adolescents qui présentent des

¹ La présente enquête et l'avis qui en découle ne portent que sur les dispositifs de réussite éducative et non sur les internats de réussite éducative qui pourront, le cas échéant, faire l'objet d'un travail complémentaire.

² Composition du groupe : annexe 1.

³ cf.annexe 2.

signes de fragilité. Il s'agit de construire avec le jeune et sa famille un parcours de réussite, au carrefour de l'approche individuelle et de l'approche collective...

La nouvelle approche donne une place prépondérante au parcours individuel et au « sur-mesure » avec une intervention inscrite dans la durée de professionnels de différentes spécialités et d'associations constituées en réseau au sein d'équipes pluridisciplinaires de réussite éducative.

Le projet de réussite éducative n'est donc ni un projet scolaire, ni un projet destiné à l'ensemble des enfants d'un quartier, mais un programme d'actions spécifiquement dédiées aux enfants ou adolescents les plus fragilisés et à leur famille vivant sur les territoires en ZUS ou scolarisés en ZEP-REP. Il s'appuie sur un partenariat élargi à tous les acteurs concernés par la mise en oeuvre d'une politique éducative à l'échelle locale [...]

Il est l'occasion de revisiter certaines actions du contrat de ville en les ciblant sur les enfants les plus en difficulté et en leur donnant un contenu réellement éducatif (c'est le cas des actions culturelles et sportives notamment) ».

Constat du conseil national des villes.

Le constat qui se dégage des travaux du conseil national des villes est, qu'en dépit d'une mise en place assez longue, de modes d'organisation et de fonctionnement qui peuvent paraître lourds et complexes, l'individualisation des prises en charge et la globalité des approches, qui sont les deux innovations majeures de cette politique, ont progressé au cours des 12 derniers mois. Il convient toutefois d'être attentif au positionnement des nouveaux dispositifs qui la concrétisent par rapport aux structures existantes ainsi qu'à leurs aspects financiers.

Il convient surtout que l'État assure la pérennité d'une politique qui, conformément à ses objectifs, paraît une réponse intéressante aux besoins des jeunes les plus « fragilisés ». En donnant au terme « éducatif » son sens le plus large, cette politique interministérielle fait manifestement progresser la mutualisation des compétences et des moyens. Elle semble de nature à faire mieux comprendre et accepter par les différents partenaires et, d'abord, par l'institution scolaire, la nécessité de resituer dans un contexte plus large des problèmes scolaires qui ne sont souvent que des révélateurs de difficultés, hélas, plus nombreuses et plus profondes. Il serait grave, qu'après d'autres politiques contractuelles, elle ne soit pas poursuivie suffisamment longtemps, le cas échéant avec les adaptations qui seraient nécessaires, pour permettre à ces premiers constats positifs de se confirmer.

Tel est le sens des réflexions du conseil national des villes. Elles sont étayées par les développements ci-après et complétées par une dizaine de propositions qui paraissent de nature à améliorer l'efficacité de cette politique, notamment en ce qui concerne les relations contractuelles entre l'État et les collectivités territoriales sur lesquelles elle repose.

1. Une mise en place longue.

Un certain nombre d'autres initiatives ont pesé sur le démarrage des opérations. Il s'agit du rapport de l'INSERM sur les possibilités de détection précoce de la délinquance, puis de certaines dispositions de la loi sur la prévention de la délinquance qui ont fait craindre une confusion avec la personnalisation des approches qui doit caractériser la politique de réussite éducative, démarche évidemment extérieure à toute idée de répression et qui a pour strict objectif la prévention, sous forme d'accompagnement et de soins apportés aux jeunes et aux familles.

Au sein du milieu scolaire, une certaine confusion avec les programmes personnalisés de réussite éducative (PPRE), les craintes de certaines équipes des réseaux d'aide aux élèves en difficulté (RASED), de membres de la médecine scolaire, d'assistantes sociales, de conseillers d'orientation psychologues, de chefs d'établissement ou de directeurs d'école pensant que l'on venait s'immiscer entre eux et les familles, ont nécessité de nombreuses rencontres et un travail d'explication et de connaissance mutuelle. Il paraît avoir abouti et, s'il peut subsister ici ou là certaines réserves, la collaboration paraît en général bonne sur le terrain ; les inspections académiques et les inspecteurs de l'éducation nationale jouent généralement un rôle actif dans bon nombre de départements, particulièrement ceux qui sont les plus concernés par cette politique.

Il a cependant été signalé à plusieurs reprises que les nouveaux modes de pilotage de l'éducation prioritaire, qui ne font guère de place aux partenaires, ne faciliteraient pas l'articulation entre la politique de réussite éducative et celle de l'éducation prioritaire. La préconisation ci-après, qui serait acceptée par le ministère de l'éducation nationale, paraît donc de nature à améliorer cette situation.

Préconisation n°1.

Il serait souhaitable que les secrétaires des comités exécutifs des réseaux ambition-réussite et des réseaux de réussite scolaire de l'éducation prioritaire participent aux comités techniques ou aux équipes pluridisciplinaires de soutien des dispositifs de réussite éducative et que, parallèlement, les coordonnateurs de ces dispositifs soient invités périodiquement aux réunions de ces comités exécutifs. Une instruction conjointe en ce sens des deux ministères concernés serait de nature à renforcer des collaborations qui sont indispensables.

Par ailleurs, le souci de la déontologie qui doit guider le travail social (respect de la volonté de la famille, protection des dossiers et des informations échangées...) a constitué une préoccupation forte des travailleurs sociaux et des services dont ils relèvent au conseil général ou à la caisse d'allocations familiales (CAF), préoccupation également partagée par les assistantes sociales de l'éducation nationale évoquées ci-dessus. La préparation d'une charte de confidentialité, considérée dans la plupart des cas comme un préalable à l'engagement des actions, a souvent été un travail lourd⁴, s'échelonnant sur plusieurs mois et pouvant constituer, aujourd'hui encore, un élément de blocage décourageant pour les autres partenaires. À ces préoccupations est venue s'ajouter la crainte d'une confusion, voire d'une méconnaissance des compétences de chacun et du travail accompli.

⁴ 2200 heures a-t-on signalé dans une ville en additionnant le temps passé par chacun des participants.

Il faut signaler cependant que, dans quelques cas, ce type de problème, qui semble s'être posé partout avec plus ou moins d'acuité, a pu être résolu plus aisément, en raison d'une adhésion rapide de tous les partenaires, y compris des travailleurs sociaux. Cette situation résulte souvent d'habitudes anciennes de travail en commun, par exemple dans le cadre d'autres dispositifs contractuels, tels la veille éducative ou les CEL. Elle peut être liée également à un bon fonctionnement des instances de pilotage « politique » (à l'échelon des responsables départementaux ou des conseils consultatifs), qui ont su lever les éventuelles réticences des agents de terrain relevant de leur autorité.

Face à ces difficultés, les réactions des villes ont été de deux sortes :

- dans un grand nombre de cas, on estime que cette phase préparatoire, qui a pu s'étendre à l'architecture du dispositif (cf. développement suivant), pour longue qu'elle ait pu être, a présenté un double intérêt : elle a débouché sur l'adoption de règles acceptées par tous et compatibles avec la déontologie de chacun ; ***elle a permis un travail commun, habituant à une certaine transparence et permettant d'amener les différents acteurs à s'impliquer.*** Au bout du compte, le temps passé à co-élaborer le dispositif a permis de lever certaines craintes dont on note, en plusieurs endroits, qu'elles ne s'expriment pratiquement plus aujourd'hui.

- dans quelques autres cas, il a été considéré que ***la priorité devait être donnée à la prise en charge des jeunes*** déjà identifiés et qu'il était urgent de mettre en place les actions susceptibles de les aider à surmonter les difficultés qui les « fragilisaient », cela d'autant plus que les moyens financiers nécessaires avaient été rapidement mis en place par l'État.

On a dès lors voulu aller à ce qui paraissait l'essentiel en mettant en place une équipe de fonctionnement travaillant en étroite collaboration avec les partenaires qui l'acceptaient pour examiner avec eux les problèmes des jeunes et leur apporter des réponses sans attendre.

Les tenants de ces deux formules se déclarent satisfaits, sans cacher, dans le premier cas, qu'on aurait pu aller plus vite. La proposition suivante paraît donc souhaitable à la fois pour les villes qui sont, aujourd'hui encore, confrontées à des difficultés et pour celles qui se lanceraient à l'avenir dans cette politique.

Préconisation n° 2.

Accepter, pour aller à l'essentiel, c'est-à-dire la prise en charge des jeunes considérés comme fragilisés, le recours à des formules provisoires respectant la déontologie des différents intervenants (confidentialité des informations⁵...), l'élaboration d'une charte de confidentialité plus complète pouvant se poursuivre simultanément.

2. Une organisation et un fonctionnement qui risquent de s'avérer complexes.

⁵ Dans l'intérêt des familles et des jeunes, la FSU rappelle son attachement au respect du secret professionnel auquel sont assujettis certains professionnels du champ social et médical.

2.1. Des instances souvent nombreuses.

Outre le conseil d'administration de la caisse des écoles - qui est la structure porteuse la plus utilisée dans les villes étudiées -, auquel le programme de réussite éducative (PRE) a souvent redonné un élan, ou du centre d'action sociale qui, la plupart du temps, se borne à entériner les décisions, les instances mises en place correspondent à trois niveaux de fonctions :

- **le pilotage « politique »** par les élus, les responsables des services de l'État et des autres bailleurs de fonds, avec ce que cela comporte d'objectifs à fixer (y compris en termes quantitatifs), de partenariats à décider, de moyens à affecter, de méthodes d'évaluation à arrêter... C'est l'affaire du *conseil consultatif* prévu par les textes de base ;
- **l'organisation pratique** par les chefs de service concernés qui ont en charge les personnes agissant sur le terrain relève d'un *comité technique*, appelé aussi équipe de ressources et de soutien, équipe pluridisciplinaire élargie etc. C'est à ce niveau que les engagements pris par le conseil exécutif doivent normalement être déclinés, notamment ceux qui concernent les agents de chaque structure participant au dispositif de réussite éducative (DRE), le temps qu'ils y consacrent et les missions qu'ils doivent y remplir... C'est aussi cette instance qui, le plus souvent, étudie ou propose les types d'actions mises en place dans le suivi individuel et les actions semi-collectives ou collectives. Ce n'est qu'exceptionnellement que la validation des décisions concernant chaque jeune est prise à ce niveau,
- **la mise en oeuvre effective des interventions** : diagnostic, définition du parcours proposé et de son suivi, par les agents de chaque administration ou organisme partenaire du dispositif... Ces tâches sont assurées par *les équipes pluridisciplinaires de réussite éducative (ERE)*, appelées parfois *cellules « opérationnelles »*, ce qui les distingue bien des autres instances.

L'ensemble est animé par *un coordonnateur* et *une équipe de fonctionnement* qui est un rouage central du dispositif.

Dans certains cas, il existe d'autres instances : unités de réflexion ou équipe ressources travaillant sur chacun des trois thèmes prioritaires de la réussite éducative (scolarité, santé, problèmes sociaux et parentalité) et chargées de proposer des initiatives et de mobiliser des moyens ⁶; comités dédiés à la veille éducative, qui peuvent subsister à côté du DRE ; comités de pilotage des contrats éducatifs locaux et/ou des contrats locaux d'accompagnement de la scolarité, des contrats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance... ou du projet éducatif local, lorsqu'il existe.

2.2. Des appréciations contradictoires.

Cette organisation ne peut manquer de susciter le sentiment qu'on est en présence d'un dispositif lourd et compliqué, et qu'un perfectionnisme procédurier l'a emporté sur ce qui aurait dû être la priorité, à savoir la prise en charge rapide de jeunes en difficulté.

⁶ Dans un cas, certains partenaires ont mis en place des comités de suivi interne pour faciliter l'appropriation du dispositif par leurs agents.

Plusieurs témoignages montrent que ce type de critique n'est pas à exclure mais qu'il doit être fortement relativisé. D'une part, les responsables des dispositifs qui peuvent paraître à l'observateur extérieur comme les plus compliqués, soulignent qu'ils donnent aujourd'hui satisfaction et que le temps passé en réunions est largement compensé par la réactivité de partenaires qui ont pleinement compris l'intérêt du programme et se le sont appropriés. En bref, le programme de réussite éducative crée à tous les niveaux, élus, responsables des services de l'État et du Département, des Caisses d'allocations familiales, représentants des parents, responsables techniques des différents organismes et services concernés, acteurs de terrain, notamment les associations impliquées, des occasions d'une reconnaissance mutuelle accrue, des habitudes de travail en commun et une prise de conscience nouvelle de la nécessité d'enrichir les dispositifs existants par l'individualisation que permet cette nouvelle politique.

On ne peut toutefois être insensible aux arguments de ceux qui ont voulu limiter le nombre des instances et raccourcir les circuits de fonctionnement en se donnant comme priorité de réduire au maximum les délais de prise en charge des jeunes et de leur famille. Et cela d'autant plus que les dispositions adoptées semblent, là aussi, donner satisfaction. On ne peut également ignorer que certains ont été contrariés dans leur volonté de recourir à ce type de démarche plus rapide par une tutelle soucieuse d'appliquer partout les mêmes structures. Enfin, on ne peut exclure, qu'à l'usage, la relative complexité de certains modes de fonctionnement pose problème et qu'on se heurte au poids des habitudes pour en sortir.

Ces constats contradictoires commandent la prudence dans l'avis que l'on peut avoir sur cette architecture. Cette dualité des constats se retrouvant dans les modes de fonctionnement des différents DRE, on aboutit aux mêmes préconisations qui sont, de ce fait, placées à la suite du développement suivant.

2.3. Des modes de fonctionnement diversifiés.

Ils dépendent de l'importance des équipes de fonctionnement et du rôle joué effectivement pas les équipes pluridisciplinaires.

Des équipes de fonctionnement souvent très présentes sur le terrain.

Si l'on rencontre des équipes de fonctionnement légères, limitées à un chef de projet coordonnateur assisté d'une ou deux personnes, parfois à temps partiel et ayant d'autres fonctions dans les services de la ville, on est plus souvent en présence d'équipes plus étoffées - ou en train de s'étoffer - comprenant, outre le chef de projet et un agent administratif, deux à trois personnes du type assistante sociale, psychologue, éducateur spécialisé ; dans quelques cas, peuvent y être rattachés, en général à temps partiel, un à trois agents correspondant à ces profils ou une psychomotricienne et/ou une orthophoniste qui sont soit recrutés dans le cadre du DRE, soit mis à disposition à temps complet ou partiel par la ville, les deux formules pouvant coexister.

Il n'est pas rare que certains de ces agents soient les correspondants du DRE auprès des certaines structures (« référent premier degré » et « référent collège ») ou viennent apporter un soutien technique périodique ou ponctuel à des équipes des collègues, du centre médico-psycho-

pédagogique (CMPP) ou encore d'une maison des parents. L'équipe du DRE est ainsi amenée à travailler quotidiennement avec des partenaires qui l'identifient aisément.

Cette solution d'une équipe de plusieurs personnes dédiée à l'animation du dispositif paraît s'imposer de plus en plus. On notera qu'elle est conforme aux dispositions de la circulaire d'avril 2005 (page 4, dernier §). Elle n'est pas nécessairement liée à des recrutements importants si la ville, le CCAS ou d'autres structures mettent à la disposition du dispositif certains agents à temps partiel⁷. Le développement de ces équipes doit toutefois rester limité et ne pas aboutir à créer de nouveaux services, leur préoccupation première devant être la mobilisation prioritaire des ressources et des compétences existantes.

Pour sa part, l'équipe pluridisciplinaire rassemble des agents de terrain des différents partenaires : services de la ville, responsable de la circonscription d'action sociale et travailleurs sociaux locaux, responsables des écoles et collèges, des centres de loisirs, CMPP, PJJ..., sa composition pouvant varier selon l'âge des jeunes concernés ou le type de problème qu'ils rencontrent. Le plus souvent elles sont animées par le coordonnateur du projet et comportent des membres de l'équipe de fonctionnement.

Une répartition des tâches diversifiée.

Lorsque certains membres de l'équipe de fonctionnement sont en contact fréquent avec des établissements scolaires ou des structures médicales ou sociales existantes, comme cela a été évoqué ci-dessus, ils jouent tout naturellement un rôle important dans le repérage - les jeunes fragilisés leur étant immédiatement signalés -, l'évaluation préalable de leurs difficultés, la saisine de l'équipe pluri-disciplinaire, dans laquelle ils siègent, et deviennent souvent les référents chargés de suivre les parcours mis en place.

Lorsque l'équipe est moins étoffée, l'équipe pluridisciplinaire est directement saisie et doit assumer le travail d'analyse des cas signalés, de mise au point des parcours, de rencontre avec les parents, de désignation du référent de parcours... ce qui demande à ses membres une disponibilité et un engagement personnels importants, parfois difficilement compatibles avec leur principale fonction.

La place de l'équipe pluridisciplinaire de réussite éducative et de l'équipe de fonctionnement et leurs modes de collaboration peuvent traduire, là aussi, un désir d'aller rapidement à l'essentiel en raccourcissant les circuits et en simplifiant les procédures⁸. En raison de l'économie de temps et de moyens qu'elle paraît comporter et de la satisfaction qu'elle semble donner, cette situation mériterait un examen approfondi, à la fois pour s'assurer que la rapidité des démarches n'entame pas la qualité des réponses et, si c'est le cas, pour rechercher les enseignements que l'on pourrait en tirer et les faire connaître aux autres villes.

⁷ Un service social et de santé de la ville, présent depuis longtemps auprès des écoles primaires, a fait tout naturellement de certains de ses agents les référents premier degré du DRE.

⁸ Il peut arriver, situation relativement rare, que, pour des cas simples, l'ERE ne soit pas réunie formellement, ses membres étant consultés d'une façon ou d'une autre, les responsables estimant que l'essentiel est l'existence d'un travail en réseau non ses modalités.

En bref, s'agissant du mode de fonctionnement des dispositifs de réussite éducative comme des instances nécessaires (cf. 2.1. ci-dessus), il apparaît clairement que la pertinence des solutions retenues doit s'apprécier dans chaque cas à **l'aune de l'efficacité de ces dispositifs, c'est-à-dire, notamment, du nombre de jeunes effectivement aidés, et non en fonction de directives uniformes pour l'ensemble du territoire.** Ces constats fondent les deux préconisations suivantes :

Préconisation n°3.

La prise en charge rapide et efficace d'un nombre significatif de jeunes relevant de la politique de réussite éducative constitue la première priorité. Dès lors, il est souhaitable de laisser chaque ville décider du nombre d'instances et du mode de fonctionnement les mieux adaptés à sa situation pour que soient assurées les différentes fonctions nécessaires au bon fonctionnement de son dispositif.

Préconisation n°4.

Un système de veille et d'évaluation permanente des dispositifs mis en place et de leurs modalités de fonctionnement doit être instauré pour détecter les adaptations nécessaires et diffuser l'information sur les solutions apportées et, plus largement, les innovations relatives à l'organisation et à la gestion des programmes de réussite éducative⁹.

3. Un progrès dans l'individualisation de la prise en charge des jeunes et dans la globalité des approches.

3.1. Un accord quasi général sur les publics bénéficiaires.

Les refus d'examiner la situation de certains jeunes en estimant, a priori, qu'ils doivent relever de tel ou tel dispositif existant semblent appartenir au passé. Sur tous les sites, il est signalé que le DRE a vocation à s'intéresser à tous les jeunes de 2 à 16 ans ; dans quelques cas, il peut s'étendre aux lycéens ou aux étudiants avec le concours de la région. Cela ne signifie pas que tous les cas signalés seront pris en charge, ceux qui n'appellent pas de traitement global mais relèvent à l'évidence d'un dispositif ou d'une structure clairement identifiés étant orientés vers ces derniers.

Quelques lacunes semblent cependant subsister, des jeunes dont la fragilité est évidente n'étant pas systématiquement pris en charge, parce qu'ils ne sont pas connus ou identifiés comme tels ;

⁹ On citera à ce sujet la formation mise en place par la préfecture de région de Rennes, avec la délégation interministérielle à la ville, l'administration de la jeunesse et des sports et l'institut régional du travail social.

c'est le cas de jeunes en errance ou de jeunes exclus du système éducatif à titre temporaire ou définitif.

Le repérage s'effectue principalement par l'institution scolaire qui semble avoir été très active sur ce point ; de plus en plus, l'ensemble des partenaires y participe. La saisine directe par les parents reste exceptionnelle.

3.2. Les activités liées à la scolarité restent prédominantes même si l'on constate un élargissement des actions.

Parce qu'elles préexistaient dans le cadre des CEL, des CLAS (contrats locaux d'accompagnement de la scolarité) ou, tout simplement, d'initiatives entièrement organisées et financées par les collectivités locales, **les activités liées à l'accompagnement de la scolarité se rencontrent partout et sont les plus développées** : aide aux devoirs, travail sur la lecture (opération « coups de pouce » au CP, atelier de lecture et d'écriture...), expérience de soutien pendant les petites vacances à des élèves de CM2 avec le concours d'un IUFM... De même le soutien d'activités culturelles et sportives se retrouve dans le cadre des DRE.

Les interventions dans le domaine sanitaire et social se développent plus difficilement.

Plusieurs raisons peuvent l'expliquer : réticence plus grande des familles dont les demandes concernent en priorité la scolarité, manque d'habitude des différents partenaires dans ce type de travail en commun d'analyse puis de prise en charge de l'enfant dans sa globalité, en reliant les différentes composantes de ses difficultés. Il est toutefois intéressant de constater que le traitement des problèmes d'orthophonie, le dépistage précoce des difficultés de langage, de problèmes dentaires, de nutrition et/ou psychologiques, l'organisation de groupes de paroles avec les familles, l'orientation vers des médecins spécialisés, des auxiliaires de vie sociale... progressent, dès lors que le DRE est bien en place. À noter également, l'organisation d'animations de rue pour identifier puis tenter d'amener vers les dispositifs compétents de droit commun des jeunes qui pourraient relever de la réussite éducative.

On observe aussi que, de plus en plus, **les types de prise en charge s'élargissent**, soit à l'intérieur d'un même domaine (développement de l'aide à domicile ou extension aux problèmes de pré-orientation ou d'orientation dans le cadre de l'accompagnement de la scolarité), soit, surtout, par un examen plus global de la situation des jeunes avant l'orientation vers un type d'activité traditionnel, par exemple un atelier « coup de pouce », afin de détecter d'autres besoins éventuels. Il est indispensable que cet élargissement des interventions concerne les prestations complémentaires à la prise en charge, par le service public, des jeunes handicapés intégrés dans le système éducatif et, a fortiori, de ceux qui ne bénéficient d'aucune aide.

Enfin, **l'importance de l'aide à la parentalité doit être soulignée**. La relation avec la famille est évidemment nécessaire pour l'entrée d'un jeune dans le dispositif de réussite éducative. Les différentes formes d'aide et d'accompagnement qui peuvent la prolonger constituent bien souvent le complément indispensable des interventions dont il bénéficie. En dépit des difficultés, diverses initiatives existent, qui s'appuient parfois au départ sur l'organisation de groupes d'échanges ou de paroles dont l'expérience montre qu'ils peuvent lever bien des réticences. Dans certains cas, ces groupes suscitent une participation active des parents et favorisent l'entraide entre les familles.

La nécessité d'encourager cette approche globale qui caractérise la politique de réussite éducative paraît donc justifier la recommandation ci-après.

Préconisation numéro 5.

L'approche globale des difficultés des jeunes adressés aux dispositifs de réussite éducative est une nécessité. Elle doit dépasser les seules difficultés scolaires pour s'étendre aux problèmes de santé et aux difficultés familiales et sociales. Il s'agit là d'une condition nécessaire au soutien de l'État.

3. Des difficultés pour concrétiser l'exigence d'individualisation et de durée des parcours.

Il s'agit là de deux caractéristiques majeures de la politique de réussite éducative. **Par rapport à des observations qui datent du printemps dernier, il semble bien que l'évolution a été positive en ce qui concerne l'individualisation des prises en charge.**

D'une part, la notion de « référent de parcours », qui paraît indispensable au suivi individuel, s'impose peu à peu. Les réponses apportées – membres de l'équipe de fonctionnement ou des ERE, personne ayant signalé le cas. – paraissent cependant sous-estimer l'ampleur des besoins au fur et à mesure que se développera cette individualisation des approches.

Par ailleurs, un grand nombre des prises en charge s'effectue dans le cadre d'actions semi-collectives (groupes de moins de 10 jeunes) ou collectives. Si l'on rapproche ce constat de la prédominance des activités scolaires et, dans une moindre mesure, culturelles ou sportives, on est conduit à se demander ce qui distingue ces actions de celles de même type organisées précédemment, par exemple dans le cadre des contrats éducatifs locaux. **Toutes les personnes rencontrées ont souligné avec force des différences essentielles** : les jeunes n'y sont plus inscrits directement mais font l'objet d'une évaluation préalable de leurs difficultés afin d'apprécier si leur participation à ce type d'activité sera suffisante ou si la diversité et la gravité de leurs problèmes nécessite d'autres interventions. Dans tous les cas, cet examen nécessite une rencontre avec les familles et doit se prolonger par un suivi du parcours du jeune dans ces activités collectives ou semi collectives.

Ainsi se met en place progressivement une typologie des actions rencontrées dans les DRE :

- **suivi individuel** : il s'agit de cas caractérisés par des difficultés lourdes, ne se limitant pas à un seul domaine et faisant l'objet, par l'ERE, d'un diagnostic et d'une définition de parcours coordonnés, intégrant plusieurs types d'interventions (domaine de la santé, accompagnement scolaire, social...) ;
- **« collectif ciblé » ou actions semi-collectives** accueillant deux types de publics : soit des jeunes inscrits dans les parcours ci-dessus mais pour lesquels il est possible et même préférable que certaines des interventions s'effectuent en groupe ; soit des jeunes qui ne paraissent pas relever d'un suivi individuel global mais peuvent être suivis dans le cadre d'un travail de groupe pouvant se décliner, en fonction des besoins, en suivi individuel (ex. atelier santé animé par un psychologue, destiné à des collégiens ou à des parents, et

pouvant déboucher sur des entretiens individuels à la demande des participants). Dans le premier cas ce collectif ciblé **s'inscrit** dans le suivi individuel ; dans le second, **il y conduit**,

- **actions collectives** : il s'agit d'actions de même nature que celles que l'on pouvait rencontrer dans le cadre de dispositifs antérieurs et qui concernent en priorité l'accompagnement de la scolarité, les actions culturelles et sportives. Elles peuvent
 - . soit jouer ce double rôle du « collectif ciblé » par rapport au suivi individuel évoqué ci-dessus (accueil ou introduction) ;
 - . soit être destinées à un public plus large, moins « fragilisé » peut-on dire en se référant aux textes sur la réussite éducative, mais dont la situation, examinée individuellement à l'origine, rend souhaitable leur participation à ces activités et un certain suivi de leur évolution.

En bref, les actions collectives sont ainsi de plus en plus « revisitées selon la grille de lecture du PRE » qui inclue des approches plus individualisées et amène à ré-interroger les pratiques collectives antérieures.

Il semble que ce changement positif soit bien réel et, que dans tous les cas, les responsables des DRE, soient bien décidés à le faire respecter, tant ils sont convaincus que cette notion de parcours personnalisés constitue l'essentiel de la politique dont ils ont la charge.

Les chiffres avancés ne permettent pas de mesurer précisément cette évolution. En fonction de l'ancienneté de mise en place des dispositifs, qui n'est souvent que de quelques mois, le suivi individuel va de quelques dizaines de jeunes (40 à 50) à un objectif de 200 à 300 selon les réalités sociales des villes concernées. L'ensemble du collectif ciblé et des actions collectives peut aller de quelques centaines à un peu plus d'un millier de jeunes.

Les deux préconisations ci-après paraissent utiles pour préciser la place des différents types d'actions dans les réponses apportées aux problèmes des jeunes de leurs familles.

Préconisation numéro 6.

La démarche individualisée concrétisée par la mise en place de parcours personnalisés, suivis dans la durée et aux résultats évalués, constitue la priorité des programmes de réussite éducative ; elle est la condition première d'attribution de l'aide de l'État. Ces parcours peuvent s'inscrire dans des actions en petits groupes, appelées aussi « collectif personnalisé », lorsqu'en raison de la nature des problèmes, ce type d'option paraît préférable ou pour ne pas stigmatiser les jeunes qui y participent.

Préconisation numéro 7.

Pour les mêmes raisons, les programmes de réussite éducative peuvent inclure des actions collectives à la double condition suivante : que l'exigence d'individualisation soit respectée par un examen préalable de la situation des jeunes que l'on y inscrit puis par un suivi périodique de leur évolution ; que ce type d'actions se distingue et soit complémentaire des actions de même nature organisées dans le cadre d'autres dispositifs (CEL, centres de loisirs...)

3.4. Une insuffisance de dispositions relatives à l'évaluation des résultats des parcours personnalisés.

Alors que le suivi individuel des jeunes constitue un des principes de base de cette politique, la plupart des moyens d'évaluation prévus concerne l'évaluation du bon fonctionnement des dispositifs et du partenariat. Pour importante qu'elle soit, celle-ci paraît seconde par rapport à l'essentiel, à savoir l'évaluation de l'évolution constatée à court, moyen et long terme des jeunes bénéficiant des interventions. Il est préférable de ne pas reconstituer ici des démarches longues visant à des évaluations scientifiques bien difficiles en un tel domaine. Il est aussi nécessaire de ne pas se limiter à des impressions subjectives.

Des critères simples, dont on pourrait s'inspirer, existent et ont été utilisés, par exemple dans le cas de l'éducation prioritaire ou dans celui des contrats éducatifs locaux. Par ailleurs, d'ores et déjà, les initiatives prises dans quelques villes montrent que ce type d'approche est possible et que les effets de certains DRE devraient pouvoir être appréciés dans des délais raisonnables. L'ensemble de ces constats conduit à la préconisation suivante.

Préconisation numéro 8.

Les responsables à l'échelon national de cette politique doivent procéder avant la prochaine rentrée scolaire à la mise au point de démarches d'appréciation et d'évaluation simples de l'efficacité des parcours personnalisés. L'expérience acquise dans le cadre de dispositifs antérieurs pourrait utilement être utilisée dans le cadre d'un groupe de travail interministériel associant des acteurs de terrain.

4. Un souci de positionnement du programme de réussite éducative par rapport aux structures et dispositifs existants.

La place du programme de réussite éducative par rapport à l'ensemble des structures et dispositifs existants constitue l'un des problèmes essentiels qui a pesé sur sa mise en place et peut conditionner son développement. Certains craignent que l'on soit en train de créer une nouvelle structure pouvant s'ajouter, voire se substituer à celles qui existent, avec ce que cela implique de création d'un nouveau type de professionnels, alors qu'il vaudrait peut-être mieux renforcer celles qui existent. Cette question a été évoquée sur tous les sites, notamment lorsqu'on se trouvait en présence d'équipes de fonctionnement particulièrement étoffées.

Les responsables municipaux paraissent conscients de ce risque dont la réalité peut s'apprécier en fonction de la place des partenaires dans les différentes instances et aux différentes étapes du dispositif de réussite éducative.

Là aussi, si elles jouent leur rôle, et sans aller, comme on l'a rencontré dans deux ou trois cas, jusqu'à faire valider les parcours individuel par le comité technique, voire par des membres du conseil consultatif, **ces deux instances ont les moyens d'imposer ce recours préalable à l'existant et de rejeter toute éventualité de substitution.**

En ce qui concerne l'intervention du dispositif aux différentes étapes (repérage, orientation, prise en charge, suivi), soit directement par l'équipe de fonctionnement ou les agents qui prolongent son action, soit par le recours à des prestations financées dans le cadre du PRE, les responsables font remarquer que le principe fondateur n'est pas de se substituer à ce qui existe déjà, mais ...

- de bien ***orienter les jeunes vers les structures et dispositifs existants***, sans attendre qu'ils en fassent la demande, mais à travers une démarche volontariste permettant d'aller au devant d'eux ; avec le travail individualisé, c'est là une différence fondamentale par rapport aux dispositifs antérieurs qui, à une ou deux exceptions près, consistaient à créer d'abord des actions, ensuite à y accueillir ceux qui souhaitaient y venir ;
- de ***chercher de nouvelles prises en charge plus adaptées***, lorsque les réponses existantes paraissent insuffisantes ou difficiles à mobiliser en raison de réticences des familles : c'est le cas des assistantes sociales du PRE qui peuvent nouer parfois plus facilement un lien de confiance avec des familles ; c'est le cas des interventions auprès des enfants en errance pour tisser progressivement des liens avec eux, puis les amener vers les professionnels pouvant les prendre en charge ;
- de ***renforcer éventuellement les structures et dispositifs existants*** en leur assurant des collaborations permettant d'élargir leurs interventions et/ou de compléter celles-ci par des prestations que le nombre insuffisant de professionnels, notamment en pédopsychiatrie et en orthophonie, ne permet pas d'assurer dans des délais raisonnables, dans certaines villes;
- enfin, et surtout, ***de veiller à l'articulation et à la cohérence des interventions et d'assurer un lien systématique avec la famille.***

Préconisation numéro 9.

Les dispositifs de réussite éducative doivent agir en complément et en relation avec les dispositifs et structures existants pour orienter vers eux les jeunes relevant de leurs compétences. Ils peuvent les aider à accroître l'efficacité de leur action, notamment en allant au devant des jeunes et des familles en difficulté, en permettant une meilleure identification de l'ensemble de leurs problèmes et en assurant une cohérence et une durée suffisante des interventions qui leur sont consacrées.

Ils ne doivent en aucun cas travailler seuls où se substituer à l'existant lorsque celui-ci peut apporter les mêmes réponses. En conséquence, il faut veiller à ce qu'ils ne masquent pas les carences, voire les défaillances des services publics intervenant dans les mêmes domaines et, lorsqu'ils en révèlent, il appartient à la puissance publique (État, collectivités locales), d'y pallier en mettant en place les moyens humains et financiers nécessaires. Compte tenu des besoins, le conseil national des villes préconise un renforcement des moyens de droit commun, notamment dans le domaine médico-social.

5. Une inquiétude sur la pérennité du dispositif.

La politique de réussite éducative aura bénéficié de moyens importants au cours des trois premières années de sa mise en place. Elle est toutefois restée largement dans les limites de l'enveloppe prévue par la loi de janvier 2005 - 1,4 milliard d'euros sur cinq ans - puisque, de 2005 à 2007 inclus, 200 millions auront été dépensés. Les crédits mis en place en 2005 et 2006 avaient permis, au 31 décembre 2006, de financer 371 projets dans 400 villes.

Le souci de la pérennité de ces financements est néanmoins général, les responsables des collectivités territoriales ayant l'expérience d'autres politiques lancées par l'État, avec des démarches très volontaristes, puis ne bénéficiant plus que de soutiens réduits au plan de l'impulsion et des moyens affectés. Ce fut le cas, par exemple, des contrats éducatifs locaux. Il s'ensuit une double inquiétude :

- au plan du financement des dispositifs mis en place et de leurs modes d'intervention : les villes qui en bénéficient ont souvent d'autres besoins importants et des ressources limitées ; elles ne pourraient pas faire face à une éventuelle défaillance de l'État pour continuer à faire vivre seules les dispositifs décrits ci-dessus ;
- au plan de la mobilisation des différents partenaires, de la possibilité de cibler enfin l'action publique, dans les quartiers les plus défavorisées, sur ceux qui sont les plus fragiles, un éventuel abandon conduirait à un découragement et une régression graves et certainement durables .

Toutefois, on ne peut ignorer que la mise en place des dispositifs nouveaux peut entraîner des tâtonnements et des expérimentations qui majorent les coûts et, qu'une fois atteinte la vitesse de croisière, il soit possible de tirer des enseignements aboutissant à une meilleure rationalisation de l'emploi des moyens financiers. Il ne serait pas souhaitable d'aboutir à des coûts unitaires par jeune qui paraîtraient disproportionnés par rapport à ceux qui peuvent être pratiqués dans d'autres structures à finalité éducative.

Préconisation numéro 10.

La pérennité du concours de l'État au financement de ce dispositif partout où il s'avérera efficace est essentielle, en raison de l'ampleur des autres besoins et des ressources limitées de la plupart des villes qui peuvent en bénéficier. Il y va de sa crédibilité et de la possibilité de mobiliser à l'avenir les élus locaux et les acteurs de terrain pour d'autres politiques de ce type.

Conclusion.

Le présent avis souligne les aspects positifs de cette politique de réussite éducative dont le caractère interministériel est indispensable. Il comporte un certain nombre de propositions qui paraissent de nature à accroître la collaboration entre l'État et les collectivités locales ainsi que le travail en commun entre les différents partenaires sur le terrain, notamment les parents. Enfin il évoque les interrogations que cette politique peut susciter et auquel il faudra être attentif. Au premier rang, figurent celles qui concernent sa pérennité et celle des soutiens financiers qu'elle apporte. Il ne faut pas sous-estimer également les problèmes qui peuvent résulter du fait que le maire se trouve amené, notamment dans les domaines sanitaire et social, à exercer des compétences et à coordonner l'action de services qui ne relèvent pas normalement de lui.

La mise en place des programmes de réussite éducative rend donc encore plus nécessaire la coordination des politiques de lutte contre l'exclusion au plan local dont le conseil national des villes soulignait l'importance dans son avis de janvier 2004 relatif à la nécessité de repenser les modalités de l'action éducative dans les zones urbaines sensibles. **C'est donc tout naturellement que les nouveaux dispositifs qui les concrétisent doivent s'intégrer dans les projets éducatifs locaux évoqués dans le même avis et dont il convient d'encourager le développement.** La situation des jeunes ne doit pas être figée et leur prise en charge cloisonnée entre des dispositifs et structures agissant en parallèle. Elle exige au contraire une mobilité en fonction de leurs besoins, qui peuvent changer d'une période à une autre, ce qui implique que soient bien organisées la complémentarité et la lisibilité des types d'interventions dans le cadre d'un projet global.

18 avril 2007

Liste des préconisations.

Préconisation n°1.

Il serait souhaitable que les secrétaires des comités de pilotage des réseaux ambition-réussite et des réseaux de réussite scolaire de l'éducation prioritaire participent aux comités techniques ou aux équipes pluridisciplinaires de soutien des dispositifs de réussite éducative et que, parallèlement, les coordonnateurs de ces dispositifs soient invités périodiquement aux réunions de ces comités de pilotage. Une instruction conjointe en ce sens des deux ministères concernés serait de nature à renforcer des collaborations qui sont indispensables.

Préconisation n° 2.

Accepter, pour aller à l'essentiel, c'est-à-dire la prise en charge des jeunes considérés comme fragilisés, le recours à des formules provisoires respectant la déontologie des différents intervenants (confidentialité des informations¹⁰...), l'élaboration d'une charte de confidentialité plus complète pouvant se poursuivre simultanément.

Préconisation n°3.

La prise en charge rapide et efficace d'un nombre significatif de jeunes relevant de la politique de réussite éducative constitue la première priorité. Dès lors, il est souhaitable de laisser chaque ville décider du nombre d'instances et du mode de fonctionnement les mieux adaptés à sa situation pour que soient assurées les différentes fonctions nécessaires au bon fonctionnement de son dispositif.

Préconisation n°4.

Un système de veille et d'évaluation permanente des dispositifs mis en place et de leurs modalités de fonctionnement doit être instauré pour détecter les adaptations nécessaires et diffuser l'information sur les solutions apportées et, plus largement, les innovations relatives à l'organisation et à la gestion des programmes de réussite éducative.¹¹

Préconisation numéro 5.

¹⁰ Dans l'intérêt des familles et des jeunes, la FSU rappelle son attachement au respect du secret professionnel auquel sont assujettis certains professionnels du champ social et médical.

¹¹ On citera à ce sujet la formation mise en place par la préfecture de région de Rennes, avec la délégation interministérielle à la ville, l'administration de la jeunesse et des sports et l'institut régional du travail social.

L'approche globale des difficultés des jeunes adressés aux dispositifs de réussite éducative est une nécessité. Elle doit dépasser les seules difficultés scolaires pour s'étendre aux problèmes de santé et aux difficultés familiales et sociales. Il s'agit là d'une condition nécessaire au soutien de l'État.

Préconisation numéro 6.

La démarche individualisée concrétisée par la mise en place de parcours personnalisés, suivis dans la durée et aux résultats évalués, constitue la priorité des programmes de réussite éducative ; elle est la condition première d'attribution de l'aide de l'État. Ces parcours peuvent s'inscrire dans des actions en petits groupes, appelées aussi « collectif personnalisé », lorsqu'en raison de leur nature ce type d'option paraît préférable ou pour ne pas stigmatiser les jeunes qui y participent.

Préconisation numéro 7.

Pour les mêmes raisons, les programmes de réussite éducative peuvent inclure des actions collectives à la double condition suivante : que l'exigence d'individualisation soit respectée par un examen préalable de la situation des jeunes que l'on y inscrit puis par un suivi périodique de leur évolution ; que ce type d'actions se distingue et soit complémentaire des actions de même nature organisées dans le cadre d'autres dispositifs (CEL, centres de loisirs...)

Préconisation numéro 8.

Les responsables à l'échelon national de cette politique doivent procéder avant la prochaine rentrée scolaire à la mise au point de démarches d'appréciation et d'évaluation simples de l'efficacité des parcours personnalisés. L'expérience acquise dans le cadre de dispositifs antérieurs pourrait utilement être utilisée dans le cadre d'un groupe de travail interministériel associant des acteurs de terrain.

Préconisation numéro 9.

Les dispositifs de réussite éducative doivent agir en complément et en relation avec les dispositifs et structures existants pour orienter vers eux les jeunes relevant de leurs compétences. Ils peuvent les aider à accroître l'efficacité de leur action, notamment en allant au devant des jeunes et des familles en difficulté, en permettant une meilleure identification de l'ensemble de leurs problèmes et en assurant une cohérence et une durée suffisante des interventions qui leur sont consacrées.

Ils ne doivent en aucun cas travailler seuls où se substituer à l'existant lorsque celui-ci peut apporter les mêmes réponses. En conséquence, il faut veiller à ce qu'ils ne masquent pas les carences, voire les défaillances des services publics intervenant dans les mêmes domaines et, lorsqu'ils en révèlent, il appartient à la puissance publique (État, collectivités locales), d'y pallier en mettant en place les moyens humains et financiers nécessaires. Compte tenu des besoins, le conseil national des villes préconise un renforcement des moyens de droit commun, notamment dans le domaine médico-social.

Préconisation numéro 10.

La pérennité du concours de l'État au financement de ce dispositif partout où il s'avérera efficace est essentielle, en raison de l'ampleur des autres besoins et des ressources limitées de la plupart des villes qui peuvent en bénéficier. Il y va de sa crédibilité et de la possibilité de mobiliser à l'avenir les élus locaux et les acteurs de terrain pour d'autres politiques de ce type.

ANNEXE 1.

**Membres du conseil national des villes composant
le groupe de travail.**

Jean-Michel MARCHAND, coprésident.

Etiennette MONTANANT, coprésidente.

Colette CASSINI

Michel DURAND, inspecteur d'académie adjoint
représentant Michel SOUSSAN, inspecteur d'académie du Nord
pour la première partie des travaux

Michel GEVREY, adjoint chargé de l'éducation à Sarcelles
représentant François PUPPONI

Roland LÉVÊQUE

Danielle NICOLAS

Jean-Marie PETITCLERC

Annie SELLERON-PORCEDA

Etienne VARAUT

Rapporteur : Jean-Claude LUC.

ANNEXE 2.

Sites étudiés et personnes rencontrées.

1- Villes mettant en oeuvre des programmes de réussite éducative.

Centre et Pays de Loire : Angers, Chollet, Saumur, Trélazé, Tours.

Haute-Normandie : Le Havre.

Ile-de-France : Aubervilliers, Creteil, Gonesse, L'Hay-les-Roses, Montfermeil, Pantin, Sarcelles.

Picardie : Montataire.

Rhône-Alpes : Bron, Lyon, Rillieux-la Pape, Vaux-en-Velin, Villeurbanne.

Midi-Pyrénées : Toulouse.

Dans la plupart des cas, la mise en oeuvre du programme de réussite éducative dans les villes ci-dessus a fait l'objet de rencontres avec les responsables, en général : un élu, l'adjoint(e) chargé(e) de l'éducation ou de la politique de la ville – le/la responsable du programme réussite éducative - parfois, le(la) directeur/rice général(e) ou son adjoint(e) - le/la chef de projet « politique de la ville » - des chefs de services municipaux. En outre, dans plusieurs cas, des représentants de partenaires du programme ont participé aux réunions : représentants du conseil général, responsables du secteur d'action sociale et/ou des services compétents des caisses d'allocations familiales, d'associations, de centres sociaux, de centres de loisirs, ... Enfin, trois sites ont fait l'objet d'une étude sur documents, complétée par des entretiens téléphoniques.

Les représentants des services déconcentrés de l'État concernés par les programmes de la plupart de ces villes ont également été rencontrés

Préfectures : Yves Masurel, préfet délégué à l'égalité des chances en Seine-Saint-Denis. Catherine Lapoix, sous-préfète, chargée de la politique de la ville à la préfecture du Val-de-Marne, Danielle Polvé, sous-préfète de Sarcelles. Katherine Bazoin, Jocelyne Madej et Lucien Aynos, Michèle Ferkatadji responsables de la politique de réussite éducative, préfectures du Rhône, de Seine-Saint-Denis et de Pontoise, Yves Le Coz, secrétaire général adjoint, sous-préfecture de Saumur.

Inspections académiques : Bernard Javaudin, inspecteur d'académie, directeur départemental des services de l'éducation du Rhône, Marc Bablet et Michel Durand, inspecteurs d'académie adjoints aux inspecteurs d'académie du Nord et de la Seine-Saint-Denis, Alain Seksig inspecteur de l'éducation nationale en Seine-Saint-Denis et Philippe Gérard, responsable de l'éducation prioritaire à l'inspection académique, Michèle Fontaine et Maïté Dudé inspectrices de l'éducation nationale à Sarcelles et Saumur.

2- Ministères et organismes centraux.

Ministère de la cohésion sociale.

Isabelle Rougier, directrice adjointe du cabinet de madame la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité.

Yves-Laurent Sapoval, délégué interministériel à la ville.

Yves Goëpfert, chargé de mission Education Culture à la délégation interministérielle à la ville.

Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Rolland Jouve, conseiller technique au cabinet du ministre, chargé de l'éducation prioritaire.

Pierre Polivka, délégué national à l'éducation prioritaire.

Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

Alix de La Bretesche, présidente du conseil d'administration.

Dominique Dubois, directeur général.

Sylvie Durand-Savina, sous-directrice, responsable du Pôle politiques sociale, sanitaire et éducative.

Serge Fraysse, directeur des politiques éducatives

Comité de suivi du plan de cohésion sociale : Jean Bastide, président.

3- Travaux d'enquête.

Rapport du Professeur Glasman, de l'Université de Haute-Savoie (juin 2006) à la suite des enquêtes réalisées au printemps 2006.

Enquête de l'Inter Réseau du Développement Social Urbain, juin-juillet 2006.

Travaux de l'IREV Nord- Pas-de-Calais, journée d'étude du 5 décembre 2006.

Enquêtes sur les programmes de réussite éducative dans les départements des Alpes-Maritimes et du Nord.