

Ministère de la Justice
convention de recherche
N° 8505012002107501

La GESTION TERRITORIALISÉE du SOCIAL

Enquête en région stéphanoise
sur les nouveaux dispositifs de
prévention de la jeunesse

janvier 1987

Jacques ION
avec la collaboration de
André MICOUD et
Jean NIZEY

Ministère de la Justice
convention de recherche
n° 8505012002107501

LA GESTION TERRITORIALISEE DU SOCIAL

Enquête en région stéphanoise
sur les nouveaux dispositifs de
prévention de la jeunesse

janvier 1987

Jacques ION
avec la collaboration de
André MICOUD et
Jean NIZEY

AVANT-PROPOS

Les pages qui suivent rendent compte d'un travail de recherche financé par le Conseil de la recherche du Ministère de la Justice. Ce travail, qui s'inscrit dans le cadre du comité d'appel d'offres "Prévention et protection judiciaire de la jeunesse", a été mené conjointement au programme de recherche de l'équipe du CRIV concernant les services de l'Education Surveillée et aux autres travaux du même type que le nôtre conduits dans le Pas-de-Calais (par l'équipe du CRAM-CLERSE de Lille), dans la Seine-Saint-Denis (par l'équipe du GRASS) et dans la Seine-Maritime (par l'équipe de l'IRFTS de Haute Normandie).

Il vise à examiner, à partir de monographies réalisées dans la région stéphanoise, si ce qu'on désigne sous le nom de nouveaux dispositifs de prévention (Programmes de "développement social des quartiers", opérations "été-jeunes", commissions dites "Bonnemaison", etc.) contribue à transformer durablement les modes d'intervention du travail social en direction des jeunes ou ne fait qu'ajouter des instruments supplémentaires à l'appareillage complexe déjà en place. Il s'agit donc d'analyser ces dispositifs non quant à leurs résultats sur les populations visées mais quant à leurs effets sur les pratiques professionnelles et sur les institutions existantes.

Ce travail, effectué pour la plus grande partie au cours de l'année 1986, a été dirigé par Jacques ION et réalisé avec la collaboration d'André MICOUD et de Jean NIZEY. Il a bénéficié du concours très actif de quelques uns parmi les principaux acteurs des sites enquêtés. Nous tenons aussi à remercier toutes les personnes qui nous aidés dans cette recherche et qui ont accepté de nous rencontrer parfois longuement. Mais bien entendu, selon la formule rituelle, les pages qui suivent n'engagent que l'auteur du présent rapport.

(les notes dans le texte renvoient aux références bibliographiques citées en fin de volume)

INTRODUCTION

" LES NOUVEAUX DISPOSITIFS
DE PREVENTION DE LA JEUNESSE "
QU'EST-CE A DIRE ?

" L'ordre que notre esprit imagine est comme un filet, ou une échelle que l'on construit pour atteindre quelque chose. Mais après, on doit jeter l'échelle, car l'on découvre que, si même elle servait, elle était dénuée de sens."

Umberto ECO

L'objet ici étudié - appelé "nouveaux dispositifs de prévention pour la jeunesse" - n'est pas sans présenter quelque **paradoxe**.

D'un côté, cet objet est supposé exister préalablement à la demande qui s'en saisit et qui convoque des chercheurs à apprécier son impact. Il implique que soient rassemblées sous une même appellation des procédures d'intervention aussi diverses que les opérations dites DSQ (parrainées par la Commission Nationale de Développement Social des

Quartiers présidée tour à tour par MM Dubedout, Pesce et Geindre) , les instances mises en place sous l'égide de la Commission Nationale de Prévention de la Délinquance (plus connues parfois sous l'appellation commissions Bonnemaison) , les Opérations Prévention Eté (OPE, dites également opérations "anti été chaud"), voire les missions locales pour l'emploi, des opérations plus anciennes comme celles dites "Habitat et Vie Sociale" (HVS), les Zones d'Education Prioritaires (ZEP), les opérations dénommées "Loisirs Quotidiens des Jeunes" (LQJ) ou celles curieusement appelées "Contrats Famille", etc. Il y aurait donc entre toutes ces procédures suffisamment de points communs pour qu'elles puissent être considérées d'emblée comme pouvant relever de la même approche, sous le seul argument qu'elles sont nouvelles. Nouvelles par rapport à quoi?

C'est ici qu'intervient le second aspect du paradoxe. Nouvelles dans le temps certes (toutes ces procédures ont moins de dix ans et pour la plupart ont été impulsées sous les gouvernements de gauche), mais surtout nouvelles par rapport aux pratiques circonscrites dans le secteur dit de la "prévention spécialisée". qu'entend ainsi réexaminer le Ministère de la Justice qui est commanditaire de ce travail d'investigation. Aussi bien, alors que les "dispositifs" interfèrent avec les pratiques d'un grand nombre de secteurs internes au champ du travail social (la prévention, l'action sociale, l'animation socio-culturelle, etc.) et même débordent largement sur d'autres champs (la police, le scolaire, l'emploi, l'habitat, etc.), ils ne sont au départ de ce travail qualifiés de "nouveaux" et considérés globalement comme entités qu'à l'aune des modes d'intervention existant dans le secteur de la prévention et de la protection judiciaire de la jeunesse; ce qui n'implique pas forcément une spécificité particulière des pratiques internes à ce secteur mais invite tout du moins à ne considérer les dits dispositifs que pour ce qu'ils modifieraient de l'ordinaire qui se passe en cet endroit précis.

Bref, cette double pré-définition de l'objet engage une démarche de travail. Nous ne nous y déroberons point; mieux, nous la prendrons au mot.

Du moins partiellement. Car, à l'évidence, réduire l'observation au cadre du seul secteur de la prévention spécialisée reviendrait à nier toute possibilité de porter un regard explicatif sur les modifications de frontière dont il peut être l'objet et interdirait toute appréciation sur les bouleversements internes qui peuvent l'affecter; de plus, une telle restriction serait contradictoire avec l'un des objectifs explicites de ces

"nouveaux dispositifs", à savoir la tentative d'instaurer de nouveaux modes de régulation à l'échelle locale qui soient transversaux par rapport aux formes d'intervention existantes. Or cette parenté d'objectifs nous paraît suffisamment affirmée pour que nous prenions le pari d'envisager ces dispositifs non pas comme des pièces spécifiques à chaque secteur ou à chaque champ, mais comme des instruments participant de la même logique d'action.

LA DEMARCHE RETENUE

Plutôt donc que de reformuler la question dans un cadre qui nous serait propre, nous choisirons délibérément de considérer les dispositifs en cause comme pouvant faire partie d'un même ensemble. Nous sommes conscients ce faisant du coup de force que suppose cette mise au même moule de dispositifs dont l'apparition peut relever de dynamiques différentes et les caractéristiques de fonctionnement n'être pas toutes les mêmes. Nous n'ignorons pas la diversité des méthodes concrètes qu'ils mettent en oeuvre ni les implications institutionnelles peut-être divergentes qu'elles peuvent avoir. Nous choisissons pourtant, à des fins heuristiques, de saisir simultanément et conjointement ces différents dispositifs sous la seule et même appellation qui nous est proposée de "nouveaux dispositifs de prévention" (NDP).

Les études ne manquent pas qui concernent chacun de ces dispositifs pris isolément (1). Il nous paraît donc inutile d'ajouter un nouveau travail à une liste déjà longue et plus opportun de tenter une approche globale. Si l'option que nous retenons a un sens, elle ne saurait se satisfaire de l'addition d'études parcellaires mais nécessite au contraire la prise en compte, sur un terrain donné, des différents dispositifs sous un seul et même regard. On peut ici préciser ce dernier, et d'abord en disant ce qu'il n'est pas.

On pourrait considérer tous ensemble ces dispositifs sous l'argument qu'en définitive, ils visent globalement une même population cible, le terme de nouveaux dispositifs ne visant peut-être en définitive qu'à euphémiser l'expérimentation de nouvelles formes d'intervention en direction des jeunes urbains "issus de milieux défavorisés" ou les quartiers à fort taux de jeunes maghrébins. Ce serait en fait entrer dans une

problématique de l'efficacité dont on sait les apories auxquelles elle peut conduire, particulièrement au moment où sévissent les discours en tout genre sur l'"évaluation" des politiques publiques et notamment des politiques sociales (2).

Il nous paraît plus judicieux de considérer les NDP sous l'angle des modifications qu'ils tentent d'induire ou qu'ils révèlent dans l'évolution des régulations sociales localisées, c'est-à-dire comme instrument pédagogique d'une gestion politique des rapports entre les différentes instances de la puissance publique et la société civile. Si cette direction de recherche n'est pas originale, elle n'a guère donné lieu jusqu'ici qu'à des essais de philosophie politique, si l'on excepte les travaux de Jacques DONZELOT menés à partir des seuls dispositifs "Bonnemaison" ou ceux de François DUBET qui, bien que traitant de plusieurs dispositifs, tendent à insister sur les particularités de chacun d'eux plus que sur leurs points communs (3).

Plutôt que de partir des objectifs politiques explicites et d'apprécier leur réalisation sur le terrain, plutôt que de chercher d'emblée à repérer leur signification globale, nous prendrons quant à nous le parti de considérer les NDP dans leurs caractéristiques concrètes en tant que **techniques d'intervention** sur le social. Ce à quoi nous nous attacherons donc prioritairement, c'est à construire les caractéristiques que l'on pourrait dire formelles des opérations qui font la réalité des NDP. L'objectif principal n'est pas pour nous de saisir d'emblée ce qui serait la nature profonde de ces "nouveaux dispositifs" et de vérifier les adéquations de tel ou tel d'entre eux à cette norme, ni à plus forte raison de dire le sens de ces mesures aujourd'hui, même si l'étude ne pourra évidemment faire l'économie d'une réflexion sur ce point.

Le dessein de ce travail devient alors le suivant: examiner, selon une grille d'analyse, les pratiques institutionnelles et professionnelles qui surviennent dans le secteur de la prévention de la jeunesse, mais aussi plus généralement dans le champ du travail social, quand interviennent dans ce champ des procédures politico-financières définies pour la plupart d'entre elles à l'écart de ce champ. Qualifier les formes techniques de ces interventions, telle sera donc notre première tâche. C'est ainsi que pourra ensuite être vérifié in concreto la validité du modèle ainsi proposé.

LES CARACTERISTIQUES DES "NOUVEAUX DISPOSITIFS"

On sait que si le travail social n'échappe pas à la routine des tâches, il passe aussi pour être, du fait même de sa plasticité, un lieu par excellence où fleurirait l'innovation (4). Démêler l'original du routinier dans la frénésie de nouveautés revient toujours à prendre position dans les discours plus que jamais envahissants sur l'efficacité des techniques du travail social. Nous adopterons donc une définition par convention qui s'inspire directement des intentions affichées par les promoteurs. Nous qualifierons donc de nouveaux dispositifs l'ensemble des modes d'intervention sur le social présentant simultanément les quatre caractéristiques suivantes: ils sont expérimentaux; ils sont décentralisés; ils impliquent le partenariat; ils sont territorialisés.

-Expérimentaux. Les dispositifs fonctionnent en dérogation des mécanismes et des rouages ordinaires de l'Etat. Ils sont souvent d'origine inter-ministérielle, mobilisent donc simultanément plusieurs administrations. Ils sont d'ailleurs souvent sous la tutelle d'administrations de mission, ou impulsés par elles; or par définition, ces structures sont temporaires. Ces dispositifs peuvent bénéficier de crédits budgétaires globalisés et qui sont affectés, au moins dans les premiers temps, selon des procédures plus souples qu'à l'ordinaire, sinon dérogatives des règles de la comptabilité publique. Localement, ils mobilisent des comités, des commissions ou des associations créés expressément.

Ils sont aussi expérimentaux en ce qu'ils ne fonctionnent qu'en certains lieux du territoire national (par exemple, si l'entreprise est aujourd'hui relayée par les Régions, il n'y a eu au départ que 22 opérations nationales DSQ, de même les OPE ne sont mises en oeuvre que dans 15 départements). Mais à ce titre, ces lieux se présentent comme des lieux exemplaires, c'est-à-dire dignes d'être imités (5). Ces dispositifs sont donc appelés à être multipliés, une fois prouvée leur pertinence, ce à quoi s'emploient les procédures d'évaluation qui les accompagnent. Ce caractère expérimental va généralement de pair avec une forte promotion médiatique qui contribue à donner de ces dispositifs une image publique et qui n'est sans doute pas sans effet y compris sur les clientèles visées.

-Décentralisés. Bien qu'impulsées et financées (au moins pour une grande partie) par l'Etat, les opérations relevant des nouveaux dispositifs sont placées quasiment toutes sous la responsabilité directe des collectivités locales, et plus particulièrement des municipalités. Elles sont d'ailleurs souvent présentées comme participant d'une entreprise de "responsabilisation" des élus locaux. En dernier recours, c'est le maire qui accepte ou non de participer au processus expérimental lancé par Paris.

-Concertés. Les opérations visées sont supposées mettre en jeu plusieurs intervenants. Outre les élus, elles associent les responsables et les techniciens des administrations déconcentrées, mais aussi des acteurs issus de la sphère privée ou para-publique (associations et "personnes compétentes" notamment). En tout état de cause, elles sont censées mobiliser des travailleurs sociaux relevant de différentes institutions.

L'exigence de partenariat est ainsi inséparable des velléités de décloisonnement institutionnel. Il s'agit bien tout à la fois de faire se rencontrer des acteurs - politiques mais surtout techniciens - qui ne travaillent pas forcément de concert habituellement (par exemple éducateurs et enseignants ou animateurs et policiers) mais aussi d'introduire de nouveaux acteurs susceptibles d'infléchir les pratiques ordinaires.

-Territorialisés. les dispositifs s'appliquent à une base géographique concrète. Cet espace obligé de référence et d'action n'est pas forcément nettement délimité, mais ce périmètre est censé constituer une aire d'interventions cohérentes pouvant se substituer pour le temps de l'expérience aux découpages existants, que ces derniers soient de nature technique (les circonscriptions d'action sociale, les zones scolaires...) ou politiques (limites communales...). Le quartier, quelle que soit le flou de cette notion, est souvent présenté comme le parangon de ce territoire d'intervention.

Bien évidemment, cette simple caractérisation, qui prend au môt le discours explicite, n'a d'intérêt que de donner un cadre aux observations de ce qui se passe concrètement. Nous dirons plus loin les implicites qui la gouvernent. Telle quelle, elle nous paraît constituer une grille d'analyse

suffisante pour avancer dans l'objectif énoncé plus haut, à savoir repérer les transformations éventuelles que ces dispositifs induisent ou non dans la gestion locale du social. Dans cette optique, il convient d'indiquer rapidement le terrain spécifique où s'appliquent ces dispositifs et où nous avons donc mené cette étude.

LE TERRAIN ET LA METHODE D'ENQUETE

• Nos observations se sont déroulées dans le Sud du département de la Loire, plus précisément encore dans la **région stéphanoise**. Pour autant c'est moins la zone géographique en tant que telle que nous avons étudiée que les effets de l'application d'un certain nombre de nouveaux dispositifs en certains lieux de cette agglomération de 400 000 habitants environ, zone marquée par la régression des industries traditionnelles et un taux de chômage particulièrement élevé.

En 1983, le département est entré dans la liste des départements urbains susceptibles de bénéficier des OPE. A la fin de la même année, une opération DSQ était officiellement décidée sur le quartier de Montchovet à Saint-Etienne. Dès 1984, plusieurs CCPD (Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance) étaient mis en place; curieusement le premier l'était au Chambon-Feugerolles, ville d'une vingtaine de milliers d'habitants dont la municipalité était passée à droite l'année précédente et où existait une ZEP depuis 1981; parmi les autres, nous avons choisi d'étudier celui installé à Saint-Chamond, municipalité dirigée par un maire socialiste, et ville où se conjuguent étroitement plusieurs dispositifs (outre le CCPD, une ZEP, un "contrat famille", une opération HVS) et où des OPE ont lieu régulièrement depuis 1984.

Si l'on s'en tient au seul secteur de la prévention spécialisée stricto sensu, ces opérations interviennent sur un terrain, le Sud du département, où prédominent des structures associatives, et à un moment, le début des années 80, où le rythme de création des postes connaît un fort ralentissement (6).

L'Education Surveillée, installée dans le Nord du département, n'assure qu'une présence très limitée en milieu ouvert. C'est l'Association Départementale de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence (ADSEA), la plus anciennement implantée, qui gère la moitié des 12 clubs et équipes

de prévention existant aujourd'hui , et 21 des 33 postes d'éducateurs spécialisés actuellement en poste. Deux autres associations, plus récentes, l'AGASEF (Association de Gestion d'Action Sociale des Ensembles Familiaux, créée en 1969) et l'ACARS (Association Communautaire d'Actions et de Recherches Sociales créée en 1976) contestent localement, sur la seule ville de Saint-Etienne, le monopole de la Sauvegarde.

Quant à la création des postes, elle s'est faite en trois étapes: une lente croissance au début des années 70; puis un accroissement très rapide entre 1977 et 82; enfin une stagnation depuis cette période en dépit de nouvelles demandes, comme si devenait nécessaire une redéfinition de la politique à ce moment. Mais il faut aussi noter que dans les faits, des associations du secteur socio-culturel (comme les Centres Sociaux très anciennement implantés ou d'autres structures de création plus récente) sont conduites depuis peu à embaucher des éducateurs ou à intervenir directement dans le champ de la prévention; situation que nous ne croyons pas spécifique à la région stéphanoise mais qui tient à l'évolution même des structures et du rôle du secteur socio-culturel (7).

C'est donc sur un terrain en voie de recomposition, dans l'expectative de la décentralisation et en partie hanté par le doute, qu'interviennent à partir de 1983 les nouveaux dispositifs.

. Notre connaissance du terrain est antérieure à cette étude et liée à une implantation ancienne du CRESAL. Nous avons enrichi nos informations par des enquêtes spécifiques auprès de plusieurs institutions intervenantes, et par le recueil de documents de sources variées (rapports administratifs, notes internes aux institutions concernées, analyse de la presse locale, etc.). Avec l'aide des professionnels, nous avons contribué à une étude spécifique sur la naissance et le devenir des clubs et équipes de prévention du département.

Mais nous avons surtout procédé par des enquêtes spécifiques sur le terrain. Outre un réexamen, sur la base de nouvelles questions, de l'opération DSQ à Montchovet, pour laquelle nous avons déjà conduit un long travail d'analyse mené dans le cadre d'une autre recherche (8), nous avons ainsi réalisé plusieurs **monographies**, non pas d'opérations, mais de quartiers ou de villes sur lesquels se sont déroulées des opérations de type NDP ou de type voisin. Pour l'essentiel, dans chaque cas, nous avons procédé par **entretiens**, parfois répétés. Enfin, nous avons aussi interrogé

plusieurs des responsables administratifs et des "décideurs".

Ce travail d'investigation , tant auprès des responsables publics ou privés qu'auprès des professionnels est d'autant plus prenant et long qu'il a tendance à s'alourdir au fur et à mesure qu'avancent les enquêtes, et qu'il ne peut être délégué ou sous-traité, sous peine de déperdition d'information et de non cumul. Aussi bien, nous avons conscience, dans le laps de temps imparti, de n'avoir pas recueilli obligatoirement l'ensemble des matériaux et interrogé toutes les personnes concernées. Mais l'analyse de l'information collationnée et les reformulations du questionnement nous sont apparues devoir primer une impossible et fantasmagorique exhaustivité.

Une dernière remarque avant d'examiner le contexte, les modalités et les conséquences de ces interventions. Autant la démarche que nous avons retenue que la période d'observation où nous la mettons en oeuvre tendent sans doute à faire la part belle aux effets innovants plutôt qu'aux éléments de perdurance. Cerner plus précisément le neuf dans ses différents aspects reste pourtant la seule façon de pouvoir l'inscrire ou non dans des tendances indépendantes de la conjoncture étudiée. C'est donc aussi à situer cette conjoncture qu'il faut s'essayer.

CHAPITRE 1

GESTION DU SOCIAL
ET CONDITIONS D'EMERGENCE
DES NOUVEAUX DISPOSITIFS

La quadruple caractérisation avancée plus haut porte la marque de l'air du temps. Il importe donc de ne pas méconnaître le contexte dans lequel elle se trouve pouvoir être formulée. Contexte double au demeurant: contexte généalogique d'une part, puisque ces modalités d'intervention ne sont pas nées en un jour, qu'elles ont eu des précédents, qu'elles s'inscrivent dans des réseaux, dans des filiations idéologiques; contexte politique d'autre part puisque la légitimation de ces modalités d'intervention s'est faite pour l'essentiel lors de la venue de la gauche au pouvoir et qu'elles s'exercent par ailleurs dans le cadre nouveau de la décentralisation.

Le paradoxe n'est pas mince. Tout incite à penser comme conjoncturels ces nouveaux dispositifs: la plupart ont vu leur création marquée du sceau de l'**urgence**, qu'il s'agisse de sauvegarder la paix civile dans certaines banlieues (il suffit de se rappeler les conditions du lancement des

opérations anti-été chaud!), de répondre au sentiment d'insécurité et à l'explosion de l'idéologie sécuritaire ou de lutter contre le chômage endémique des jeunes. Par ailleurs, le caractère fortement médiatique de leur lancement peut inciter à les interpréter essentiellement en termes d'opportunité politicienne. Enfin, le caractère exceptionnel de beaucoup des sites retenus ou le ciblage extrême de la clientèle visée (en fait les jeunes urbains d'origine étrangère) plaident également pour qualifier de singulier sinon d'accidentel ce type d'opérations.

Mais on ne saurait non plus oublier que toutes ces mesures interviennent sur un fond général de **crise du social**. Crise de légitimité dont témoignent alors bien des publications (mise en cause de l'ainsi nommé Etat-Providence) mais crise avivée par la crise économique qui tout à la fois tend à accroître le nombre des ayant-droits (telles que les catégories du social les ont successivement définies) et à diminuer les ressources disponibles. Il ne fait aucun doute que, d'une certaine façon, l'expérimentation de nouvelles formes d'intervention au plus près du terrain et des décideurs locaux correspond à une tentative de trouver une nouvelle efficacité et de réduire les dépenses. Ainsi, au delà même des aspects très conjoncturels du début des années quatre-vingt, les NDP s'inscrivent indubitablement comme une tentative de réponse aux contradictions multiples engendrées par le développement même du social dans la société française au cours de la dernière décennie (9).

On peut cependant faire simultanément une autre hypothèse et penser que, derrière ce qui peut paraître relever de l'ordre de l'événement, derrière cette inscription dans un contexte socio-économique imposant des adaptations nécessaires, se cache ou pointe quelque chose comme la traduction d'un mouvement de fond.

On ne saurait oublier à cet égard que des expériences voisines ont été tentées précédemment et donc que les NDP ne naissent pas spontanément sur un terrain entièrement vierge: par exemple les opérations HVS (Habitat et vie sociale) lancées en 1977 préfigurent largement les opérations DSQ. On peut donc penser que les essais de renouvellement des façons de penser l'action sociale et la mettre en oeuvre politiquement ne datent pas d'aujourd'hui.

On remarquera par ailleurs -et nous en citerons des exemples- qu' ont existé, hors de toute incitation officielle, des tentatives qui ont présenté avant l'heure tous les caractères (moins celui d'expérimental) des NDP et que des opérations similaires se déroulent aujourd'hui qui n'en ont pas le nom. On peut donc aussi se demander si, au delà des formes concrètes de ces opérations, les modalités d'intervention qui se trouvent ainsi promues ne correspondent pas à des évolutions en profondeur de certaines pratiques professionnelles et ne seraient donc pas seulement le produit de contraintes externes mais aussi l'aboutissement d'une logique propre au travail social et/ou à certains de ses agents.

C'est au carrefour de ces deux évolutions, l'une qui relève davantage des modes de gestion politique des populations, l'autre qui ressortit plus à des transformations internes au champ du travail social, qu'il nous apparait donc pertinent de situer l'émergence des nouveaux dispositifs de prévention.

L'ARRIERE-PAYS DE LA PROBLEMATIQUE DES NDP .

Le recours itératif à la participation.

Jacques DONZELOT n'hésite pas à déceler dans les politiques ainsi mises en oeuvre le passage d'une philosophie de "l'imputation" à une philosophie de "l'implication"(3). Si les textes fondateurs incitent bien à lire de telles intentions, il conviendrait pourtant d'être prudent sur leur interprétation et sur la réalité des pratiques qu'ils engagent. Pour autant l'hypothèse a le mérite d'inviter à lire dans le long terme ce qui pourrait paraître de l'ordre du conjoncturel. Et si l'on s'en tient aux intentions, on ne peut alors manquer d'inscrire la philosophie des NDP dans une tradition très ancienne, plusieurs fois relancée depuis une trentaine d'années, mais qui trouve son origine dans la nature même du politique dans les Etats modernes.

De nombreux auteurs (10) ont montré combien l'idéal démocratique puisait ses racines dans une conception de l'individu considéré dans sa nature d'"universel", seulement membre de la Nation et donc délié des corps d'Ancien Régime mais aussi de toutes ses attaches particulières (ordres, classes, corporations, famille, sociabilités, appartenance géographique, etc.) et combien donc l'instauration d'un lieu du politique, préservé de toute représentation des intérêts privés et donc excluant de droit ou de fait des catégories sociales et démographiques, tendait simultanément à accroître la distance entre la direction de la société et la société elle-même. Ce qu'on peut appeler alors par contre-point l'idéal participatif représente un essai pour tenter de combler le vide ainsi ouvert. La nostalgie des pères fondateurs de la sociologie pour les "structures intermédiaires", le succès du Solidarisme, le débat sur la loi de 1901 sur les associations témoignent entre autres de ces multiples tentatives pour restaurer une cohésion que la seule définition de l'individu-citoyen ne permet de préserver.

Le retour à la société civile, l'encouragement à l'expression de formes de sociabilités supposées plus immédiates ou naturelles (parce que plus proches des groupes primaires ou territoriaux) s'avèrent ainsi comme un moyen de recomposer du lien social, à partir de la reconnaissance partielle des singularités concrètes des individus ou des groupes. Mais si l'idéal participatif peut être ainsi présenté comme une technique de gestion politique, il apparaît tout autant comme le levier dont des groupes exclus du pouvoir peuvent se servir pour acquérir droit de cité. On sait par exemple la place que des thématiques comme celles du quartier ou de l'association des habitants aux décisions d'urbanisme ont tenue au cours des années soixante-dix dans l'émergence culturelle et politique des couches moyennes salariées (11), précisément en jouant de l'opposition entre deux formes du politique, le politique par délégation porté par la somme indifférenciée des bulletins de vote, et le politique par participation directe porté par ceux qui ne se reconnaissent pas dans le premier et se présentent comme les connaisseurs du social et les vrais représentants du terrain.

Or, dans cette dialectique entre suffrage universel et expressions spécifiques, on peut se demander si les NDP ne sont pas conçus d'emblée comme pouvant réunifier les deux termes. Décentralisation, territorialisa-

tion et concertation, avons-nous écrit; autrement dit, d'un côté les élus, de l'autre les habitants d'un espace déterminé, les associations et les intervenants localisés, tous enfin réunis autour d'un même problème. On remarquera que les travailleurs sociaux, dont beaucoup se sont fait une spécialité de parler au nom de ceux dont la parole n'est pas écoutée ou ne peut se faire entendre (et qui de droit ou de fait ne votent pas) peuvent ainsi acquérir une légitimité que leur conteste depuis longtemps le politique à l'échelon local. Bref, les NDP tout à la fois s'inscriraient dans une tradition politique, qu'ils contribueraient en même temps à modifier en tentant d'accorder à de mêmes objectifs et le politique et le social. Le tout dans un cadre problématique qui n'est pas étranger au travail social.

Les incitations d'une évolution endogène au travail social.

La problématique des NDP, telle qu'on peut sommairement la définir à travers les caractéristiques qu'elles supposent quant aux modes d'intervention sur le social, est au moins partiellement repérable depuis plusieurs années - sinon deux décennies- dans divers secteurs du travail social. Non seulement d'ailleurs elle peut être repérée, mais elle s'est parfois traduite en termes institutionnels et on ajoutera enfin qu'elle est portée par un nombre croissant de professionnels.

. Produits à la fois du milieu et des incitations étatiques, **les mesures de type institutionnel** que l'on pourrait inscrire dans la perspective généalogique qui conduit aux actuels NDP ne manquent pas depuis une vingtaine d'années

L'idée d'une nécessaire territorialisation des interventions a été portée simultanément et depuis longtemps par plusieurs administrations. Ainsi, les clubs de prévention existent nationalement depuis 1956 et la prévention spécialisée, dans ses formes actuelles, a été reconnue dès 1961 (12). La réorganisation des DDASS portant création des circonscriptions date quant à elle de 1964. D'ailleurs, les techniques inspirées des méthodes anglo-saxonnes du "Community development" avaient déjà pénétré les grands organismes para-publics comme la MSA (Mutualité Sociale Agricole) ou les CAF (Caisses d'Allocations Familiales) (13).

Mais c'est surtout dans le secteur socio-culturel que les thèmes conjugués de la concertation et de la territorialisation ont été le plus influents, au point de structurer durablement les idéologies et les pratiques professionnelles et de se voir reconnus explicitement très tôt jusque dans les divers programmes de formation qui ont jalonné la création des diplômes nationaux.

. S'agissant des **modèles technico-discursifs** qui circulent dans le champ du travail social, on ne peut en faire ici la généalogie ni la géographie complexes. Qu'il nous suffise donc, à titre indicatif, de rappeler comment une notion comme celle de "développement" (d'abord utilisée à propos du tiers-monde ou du monde rural) a pu relayer et étayer concrètement ce que nous avons appelé l' idéal participatif. Ce n'est pas un hasard si c'est elle qui vient qualifier très précisément un des dispositifs étudiés (Développement Social des Quartiers). Elle s'inscrit dans une filière d'idéologies pratiques déjà longue et variée dans le champ du travail social: que l'on songe par exemple à celles du "développement culturel" (VI^e Plan) qui a cimenté la constitution du secteur socio-culturel (14) ou à celle de "développement communautaire" dans le cadre de l'action sociale; toutes idéologies pratiques qui contribueront à unifier, au moins symboliquement, le champ du travail social.

Or ces idéologies pratiques, tout comme donc la notion de "développement", peuvent être caractérisées par la réunion de trois éléments que l'on retrouve précisément dans la définition des NDP. C'est l'idée d'une action sur un groupe, c'est l'idée que ce groupe est supposé être homogène, et enfin qu'il peut être défini par un espace commun d'appartenance. En cela ces idéologies pratiques s'opposent à d'autres techniques d'intervention politico-sociales, liées à l'assistance ou au civique: le "cas" dans le domaine de l'action sociale, "la masse" dans le domaine éducatif.

Ces idéologies pratiques informent et transforment les modèles professionnels et sont d'autant reprises et valorisées qu'elles peuvent permettre à nombre de travailleurs sociaux d'élargir ainsi sans cesse leur domaine de compétence et donc conquérir de nouveaux lieux d'intervention et voir accroître leur légitimité (15). Mais aussi, elles sont d'autant plus partagées par nombre de professionnels, pourtant issus de formations différentes et relevant d'employeurs très divers, que leur diffusion va aller

de pair avec un renouvellement du recrutement.

. Les thèmes de la concertation et de la territorialisation s'avèrent en effet d'autant plus efficaces dans le milieu qu'ils légitiment un relatif effacement de tous les systèmes de différences (selon les métiers, selon les lieux d'exercice, selon les institutions d'appartenance) qui ont structuré l'univers professionnel du travail social. Il n'est donc pas étonnant qu'ils aient été repris par ceux là mêmes des professionnels qui sont entrés dans le champ sans la mémoire des clivages hérités. C'est ce qui s'est produit dans le courant des années soixante dix quand , en l'espace de quelques années, **une génération nouvelle** a envahi les professions du social à la faveur du formidable essor démographique des professions du social commandé par l'extension de l'Etat-Providence.

Cette conjonction entre des modèles professionnels et des acteurs nouveaux s'est d'ailleurs trouvée d'autant facilitée que l'arrivée de ces professionnels a coïncidé avec un renouvellement de leur recrutement: de façon très simplifiée, on peut dire qu'à un recrutement caractérisé par de grandes différences dans l'origine sociale selon les métiers (assistante sociale, éducateur spécialisé, animateur socio-culturel), a succédé une homogénéisation relative qui tend à atténuer ces particularismes de métiers et donc à rendre sociologiquement plus proches les uns des autres les nouveaux acteurs professionnels du social, et donc à faciliter un travail plus collectif. Ajoutons que la commune appartenance de la plupart aux nouvelles couches moyennes salariées et l'adhésion à des valeurs comme celle de participation dont les nouveaux dispositifs s'inspirent ne peut qu'accélérer la réussite de la problématique des NDP dans une grande partie du milieu professionnel.

On se tromperait donc à ne considérer les NDP que comme les seuls produits d'une conjoncture étatique. Même si l'incitation des gouvernements de gauche a été forte et va jouer un rôle important dans la diffusion du modèle, celui-ci était déjà en germe depuis longtemps.

ANTECEDENTS ET BANALISATION .

Les nouveaux dispositifs de prévention en direction de la jeunesse ne naissent donc pas subitement ex nihilo en 1981 des bureaux parisiens. Plus encore que la généalogie de ces expériences, les observations menées sur la région stéphanoise peuvent nous indiquer quelles forces ont pu contribuer à leur émergence; apprécier qui s'en saisit originellement, c'est aussi déjà commencer à mieux appréhender les enjeux que révèlent ces dispositifs quand leur généralisation en certains lieux les transforme ensuite en point de passage obligé pour les acteurs en place.

Les expériences anticipatrices en région stéphanoise.

Il existe aujourd'hui des modes d'intervention présentant les caractéristiques des nouveaux dispositifs sans en avoir l'appellation officielle. Il a aussi existé des expériences anticipatrices des nouveaux dispositifs. Autant d'exemples qui rappellent qu'à l'intérieur même du champ du travail social, indépendamment d'une incitation extérieure d'ordre étatique, existent les éléments d'une évolution endogène.

L'enquête montre en effet qu'en plusieurs endroits, des formes d'intervention sur le social se sont mises en place, ont périclité faute de soutien, ou ont pu au contraire servir de germe à la réussite future des nouveaux dispositifs. Il semble que ces tentatives aient été généralement impulsées principalement par des praticiens, mais on ne saurait pour autant omettre le rôle parfois précurseur joué par les organismes employeurs ou les institutions de tutelle.

. a) Il existe assurément des **logiques proprement professionnelles** qui ont pu conduire, avant même l'expérimentation des nouveaux dispositifs, à imaginer ou réaliser partiellement des modes d'intervention assez voisins dans leurs caractéristiques, notamment par les formes de concertation ou par l'accrochage à un territoire qu'ils instauraient. Rien d'étonnant si de telles logiques paraissent avoir été plus le fait, chez les travailleurs

sociaux, des métiers (ou des modes d'exercice de ces métiers) les plus récents (animateurs ou éducateurs en milieu ouvert). Mais l'enquête tend aussi à montrer que des regroupements professionnels ont pu s'établir çà et là, par delà les clivages de métiers, et en dépit des obstacles que constituent souvent d'ordinaire et la variété des instances employeuses et la rigidité des cadres institutionnels.

Nous n'en donnerons ici qu'une brève illustration en présentant ce qui s'est passé dans un ensemble immobilier construit à Saint-Etienne par une filiale de la SONACOTRA: Le quartier de Montferré, érigé à partir de 1963, gros d'environ 1 300 habitants, pour plus de la moitié d'origine immigrée (dont une importante colonie de harkis), et situé à proximité immédiate d'un quartier de co-propriétés construit par la SCIC dans les années soixante dix. L'action, sur ces deux quartiers, de la municipalité d'Union de la gauche élue en 1977, sera tout entière d'"atténuer le contraste" entre les deux ensembles jusqu'à la mise en place en 1982 d'une opération HVS et d'un "Contrat Famille", puis, plus tard, d'une opération "Eté chaud".

Mais l'important est de souligner que ces actions s'inscrivent dans une tradition ancienne de concertation entre travailleurs sociaux, entreprise dès 1968, et dont, parmi beaucoup d'autres aspects, on ne retiendra ici que l'existence, entre 1975 et 82, d'un groupe de professionnels (appelé Groupe Travailleurs Sociaux et issu d'une "Association Formation Action Expérimentale Montferré"), initiateur et parfois réalisateur de nombreux projets concrets mais essentiellement mobilisé par la démarche suivante: se transformer en collectif susceptible de gérer des crédits en lieu et place des diverses institutions d'appartenance (le groupe avait par exemple soumis aux autorités de tutelle, contre la réalité des mandats judiciaires, un projet d'"AEMO collectivisé" qui aurait traité globalement les 60 cas existant sur le quartier). Or, remarquable est la variété des institutions qui se sont trouvées représentées dans ce groupe réuni principalement autour du centre social: outre les animateurs dépendant des Centres Sociaux, on y retrouve en effet des assistantes sociales de secteur, des institutrices de l'école maternelle, des infirmières du service de santé scolaire, des aides maternelles, des éducateurs de la Sauvegarde, des formateurs d'un centre paritaire de formation continue, des professionnels du secteur psychiatrique. Et, parmi les partenaires associés à la démarche, l'amicale des locataires, l'organisme bailleur, la CAF, la DDASS, la municipalité, le Conseil Général, le FAS (Fonds d'Action

Sociale), la Justice, l'Université.

Plusieurs traits de ce groupe et de son mode d'intervention méritent d'être déjà signalés sur lesquels nous reviendrons tant ils paraissent repérables en maints autres endroits où fonctionneront des opérations sur le modèle NDP. D'abord, l'importance des réseaux d'affinité ou d'interconnaissance qui ont en quelque sorte sous-tendu l'action de la cinquantaine de professionnels qui s'y sont investis (outre les liens personnels nés pour beaucoup d'une origine géographique commune, on retiendra par exemple la forte syndicalisation à la CFDT -y compris parmi ceux votant PCF- et l'entrecroisement entre les responsabilités professionnelles dans une structure et les engagements militants dans une autre). Ensuite, un rapport particulier à l'institution universitaire (nombre des professionnels étaient alors en formation continue), impliquant un souci constant sur plusieurs années de réflexion sur la pratique, la place inhabituelle de l'écrit dans le travail du groupe, la réalisation, souvent en association avec des chercheurs, de dossiers volumineux. Toutes choses qui ne vont peut-être pas sans expliquer l'extraordinaire ténacité des leaders à faire le siège, en pure perte, des organismes dispensateurs de crédits, administrations ou assemblées politiques, y compris au plus haut niveau, auprès des cabinets et des administrations parisiennes.

L'échec s'explique sans doute par la hauteur de l'ambition visée, dans un contexte où les NDP n'ont pas d'existence officielle, et où les encouragements de quelques agents de la sphère politico-administrative comptaient peu face aux réticences des organismes employeur, publics ou privés.

b) Si des **acteurs institutionnels** ont pu, comme à Montferré, contrarier des expériences innovantes, il existe aussi des exemples où ces mêmes acteurs ont pu inversement jouer un rôle moteur dans l'impulsion de nouvelles formes d'intervention. Ainsi, tant certaines municipalités, que certains responsables de la DDASS, que certaines fédérations associatives semblent avoir anticipé, dès le tout début des années 80, des procédures d'intervention impliquant notamment une participation plus active des élus locaux, une concertation accrue entre les divers partenaires de l'action sociale, et quelquefois l'élaboration d'accords contractuels par objectifs.

On en donnera ici un seul exemple, celui du Chambon Feugerolles, commune suburbaine d'un peu moins de 20 000 habitants, vieille ville minière et industrielle aujourd'hui en pleine régression économique et démographique; ville sur le qui-vive où l'accroissement de la population inactive va de pair avec l'augmentation relative d'une population immigrée beaucoup plus jeune, où le discours sécuritaire a été un des thèmes majeurs de la campagne des dernières élections municipales remportées par la droite, qui a été d'ailleurs la première municipalité du département à installer un Comité Communal de Prévention de la Délinquance.

La municipalité précédente, d'Union de la gauche à direction socialiste, avait obtenu dès 1981 le classement de la commune en ZEP, cette décision entérinant des initiatives prises à partir de 1979 sous la double impulsion d'un animateur municipal et des centres sociaux, lesquels paraissent avoir occupé depuis longtemps, notamment sur le quartier HLM de la Romière (où réside pratiquement la moitié de la population) une place importante dans l'impulsion et la coordination de plusieurs actions inter-institutionnelles: comme à Montferré, ils sont à l'origine des "appartements-relais" destinés à la population maghrébine féminine; ce sont eux qui ont négocié en 1977 la venue d'une équipe de prévention, assurant même pendant trois mois le relais du salaire de l'éducateur; ce sont eux qui font office, non sans frictions, de structure permanente de la ZEP. L'important pour notre propos est pourtant dans le rôle joué par les institutions administratives et politiques en soutien de ces initiatives privées ou professionnelles. Une rapide chronique du "centre d'accueil pour pré-adolescents" peut l'illustrer.

C'est à partir d'une restructuration du secteur péri-scolaire que la municipalité engage, à la fin des années soixante dix, une réflexion sur le secteur dit "pré-ado", afin, dit-elle, de répondre aux besoins spécifiques de la population des 12-15 ans. Mais cette initiative ne peut être dissociée, d'une part des velléités de conjurer le fossé qui, dans une ville connaissant une pénurie croissante d'adultes jeunes, paraît aller grandissant entre les générations, d'autre part et de l'embauche d'un animateur municipal (ex bénévole des Centres sociaux dans une autre cité), et du processus qui aboutira à la ZEP. La création du centre d'accueil, au début des années quatre-vingt, va expérimenter un schéma inter-institutionnel qui va plus tard, avec la décentralisation, se .../...

généraliser à tout le département sous l'égide de la DDASS. Se trouvent en effet réunis pour la réalisation de ce centre trois partenaires: la DDASS, la Mairie et les Centres Sociaux. Il emploie des animateurs municipaux et des animateurs salariés des Centres Sociaux sur des postes ASE (Aide Sociale à l'Enfance) financés par la DDASS. La coordination est assurée par l'animateur municipal.

Si cette structure a pu se mettre en place, c'est pour plusieurs raisons à la fois: D'abord parce que les Centres Sociaux, depuis plusieurs années, formulaient sans succès des demandes de postes ASE sur les quartiers concernés, mais surtout parce que leur Fédération départementale avait entrepris une réflexion sur la "prévention précoce" qui peut entre autres être interprétée comme une tentative de renouveler, en période de "vaches maigres" et non sans l'approbation tacite de la CAF, la gamme de leurs services. C'est ensuite parce que la Mairie souhaitait marquer son intérêt pour cette tranche d'âge et que la place centrale de l'animateur municipal était reconnue de facto par tous. C'est enfin parce que l'inspection DDASS a ici testé une démarche qu'elle impose depuis à la Fédération Départementale des Centres Sociaux, à savoir, d'une part le contrôle de l'utilisation des postes qu'elle finance, d'autre part l'implication des collectivités locales dans leur affectation et leur emploi (ce qui veut dire notamment que et la DDASS - aujourd'hui le Conseil Général- et la municipalité participent à la sélection du poste pourtant géré par les centres Sociaux). Il faut noter que si c'est à partir de cette structure que seront élaborés en 1984 les projets OPE et LQJ avec élargissement à d'autres partenaires (MJC, Sauvegarde, Police, etc.) avant d'ailleurs que le CCPD s'en saisisse ensuite, assez nombreux seront alors les travailleurs sociaux, au nom d'une perspective pédagogique privilégiant le long terme, à manifester bien des réticences pour s'engager plus avant dans des opérations jugées par trop ponctuelles.

Le cas du Chambon montre encore une fois le rôle important de catalyseur joué par un professionnel, en l'occurrence l'animateur; mais il permet surtout de noter combien les partenaires institutionnels, DDASS, CAF, Municipalité et aussi Fédération des Centres Sociaux ont su se concerter pour envisager de nouvelles modalités d'intervention. Enfin, il révèle combien, s'agissant directement de prévention, les agents et structures spécifiques de ce secteur n'ont joué qu'un rôle secondaire. Si ce qui est mis en place semble bien participer du modèle NDP, c'est

d'évolutions internes à l'ensemble du champ du travail social que cela participe.

A titre de conclusion provisoire, on peut donc avancer l'idée qu'une double logique, inter-professionnelle d'une part, inter-institutionnelle d'autre part, issue du développement et des crises endogènes du travail social, a considérablement aidé, indépendamment du contexte socio-économique et des impulsions étatiques, à concrétiser sur place les intentions et les processus requis par l'instauration des nouveaux dispositifs.

L'incitation étatique et l'obligation d'en être.

On sait les incertitudes qui pèsent nationalement sur le devenir des nouveaux dispositifs. Bien que reconduits en 1986 par le nouveau gouvernement, il semble bien que l'ambition incitatrice qui les portait soit en voie d'extinction. Au demeurant, c'est moins à leur reproduction routinière qu'à l'aune de leur volonté d'exemplarité et donc à leur capacité à impulser des transformations à long terme que leurs effets se doivent d'être évalués. Indépendamment du sort qui leur sera fait, on peut donc déjà apprécier localement, avant les modifications qu'ils induisent dans le secteur de la prévention - ce que nous essaierons de faire dans les prochains chapitres - la façon dont ils s'intègrent ou non dans le paysage politico-institutionnel. On se limitera provisoirement sur ce point à trois remarques.

. Une première remarque vise ce qu'on pourrait appeler l'**accommodation** dans le temps et par le milieu des nouveaux dispositifs. Le fait qu'on en parle, qu'ils aient été longtemps soutenus pas des instances nationales, peut expliquer qu'ils soient de mieux en mieux acceptés et intégrés dans la panoplie des moyens d'intervention. De plus, dans la mesure où l'entrée dans les dispositifs est le moyen de ressources financières extra-ordinaires pour les collectivités locales, il va de soi qu'il vaut mieux, pour ces dernières, s'inscrire dans ces opportunités; quitte à tenter de négocier le contenu des actions inscrites sous le label.

A cette évidence, il faut pourtant apporter le correctif suivant: certains labels portent en germe une stigmatisation possible des territoires que les élus peuvent tenter d'enrayer en refusant les bénéfices pécuniaires qui sont liés à ces labels. D'autres au contraire (nous pensons aux OPE et surtout aux CCPD) peuvent assez facilement, et plus ou moins indépendamment des usages qui en sont faits, s'inscrire médiatiquement au crédit des élus locaux. La tentation est alors grande de se servir de l'appellation pour couvrir des actions traditionnelles. Nous y reviendrons sous peu.

Plus intéressant est de noter, au delà de la réussite ou non des labels, la concrétisation de fait sur le terrain du modèle proposé par les NDP. On pourrait dire de ces exemples qu'ils sont aux nouveaux dispositifs de prévention ce que le Canada-dry est à l'alcool. Sans doute pourrait-on repérer en maints endroits de tels cas réunissant tous les caractères du modèle (concertation, territorialisation, décentralisation) à l'exception du caractère expérimental. C'est par exemple le cas à Saint-Etienne des actions entreprises autour de l'opération de réhabilitation du quartier HLM de La Dame Blanche. Et à ce propos, une remarque s'impose: il semble bien que, débarrassé de l'obligation d'exemplarité liée au caractère expérimental, ces exemples "réussissent" souvent mieux que leurs homologues officiels dans la mesure où la publicisation qui accompagne ces derniers les transforme souvent en enjeux sur la scène politique locale (cf. à Saint-Etienne, l'opération DSQ de Montchovet analysée par ailleurs).

. Une chose est en effet que les nouveaux dispositifs entrent dans le paysage, que leur nom acquière droit de cité et que leur mise en oeuvre devienne pratique banale. Une autre est qu'ils perdent de leur spécificité originelle, que leur contenu soit en quelque sorte dénaturé par les dispositifs ordinaires. On pourrait dans ce dernier cas parler, à la manière des psychologues, d'**assimilation**. Le processus a déjà été relevé à propos des OPE, dont on a pu dire qu'après avoir mobilisé la première année de nouveaux acteurs (en particulier associatifs), ils ont été progressivement réinvestis par les intervenants habituels des secteurs de la prévention et du socio-culturel (16). Un examen des différents projets annuels rédigés sous le label des nouveaux dispositifs ne manquerait pas de faire apparaître et le peu d'innovation qu'ils proposent, et la reconduction

souvent à l'identique ou presque des mêmes interventions d'une année à l'autre. La bouteille a la nouvelle étiquette NDP mais le contenu en demeure inchangé.

Dans le même ordre d'idées, on peut noter, ainsi que nous l'avons déjà relevé ci-dessus, combien la réussite médiatique de certains NDP, principalement les OPE et les CCPD, peuvent inciter les communes à reprendre à leur compte ces appellations ou des appellations voisines, voire à s'inscrire formellement dans ces cadres, pour, en fait, soit poursuivre des actions traditionnelles, soit même ne rien entreprendre sinon une opération publicitaire. C'est un peu le cas à Saint-Etienne où la nouvelle municipalité, très réticente envers les orientations nationales, a attendu février 1986 pour créer un CCPD en le présentant comme une création propre de la municipalité, alors même d'ailleurs que son installation ne s'est accompagnée d'aucune initiative spécifique; plus étonnant encore, alors même que l'instauration d'un CCPD vise à redonner aux municipalités les instruments d'une politique en matière de prévention, ce sont les représentants des administrations étatiques (DDASS, Education Surveillée, Education Nationale et Jeunesse et Sports) qui se sont trouvés de fait animateurs des premières réunions. Certains représentants ont alors été tenté de dénoncer ce qu'ils estimaient proprement un détournement de procédure.

Il est également certain que les mécanismes originaux de fonctionnement institués au départ tendent peu à peu à s'intégrer dans la routine habituelle et il n'est pas jusqu'aux circuits de financement qui ne perdent de leur spécificité de telle sorte que certains crédits - c'est le cas encore une fois des OPE - se trouvent perdre de leur caractère extra-ordinaire et être gérés dorénavant selon les règles classiques de la comptabilité publique: c'est très concrètement ce qui se passe dans le département de la Loire, où en 1984 et 1985, les crédits des "opérations été" étaient globalisés et redistribués par l'intermédiaire d'une association relais contrôlée par la DDASS, et se retrouvent à nouveau aujourd'hui affectés selon les règles classiques de la comptabilité publique.

. Troisième remarque enfin: Il se produit, au fur et à mesure du développement des nouveaux dispositifs sur le terrain, d'incontestables effets de **superposition** sinon de synergie. Nous aurons l'occasion, dans les

chapitres suivants, de montrer combien les mêmes acteurs, institutions et plus encore professionnels du travail social ont tendance à se retrouver opérant sous les casquettes de diverses opérations. Notons pour l'instant que cette complémentarité des dispositifs n'est guère surprenante puisque, par destination, ils sont supposé s'appliquer aux zones dites "sensibles" et que, dans certains cas, l'instauration de l'un peut même entraîner quasi automatiquement l'instauration d'un autre (c'est l'exemple des ZEP dans les quartiers DSQ).

Plus intéressant sans doute est de remarquer comment les différents dispositifs peuvent s'interpénétrer sur le plan institutionnel; si la rencontre des mêmes agents peut expliquer ces effets bénéfiques (au regard de la concertation préconisée) de complémentarité et de renvoi réciproque, il est cependant parfois surprenant de constater combien l'indétermination la plus grande, sinon la confusion, peut régner, non seulement chez les acteurs de terrain bénéficiant de financements croisés, mais aussi dans la présentation publique qui peut être faite des différentes opérations. Ces effets de brouillage peuvent ne pas être exempts de l'établissement progressif d'une espèce de hiérarchie implicite entre les différents dispositifs. Ainsi, les OPE apparaissent de plus en plus nettement, malgré leur antériorité chronologique, comme des sous-produits des instances de prévention de la délinquance, et par exemple dans la Loire, c'est maintenant dans le cadre du CDPD que sont exposés les bilans annuels des OPE.

La question est alors posée de savoir si l'on peut interpréter ces divers phénomènes de glissement, d'interpénétration et de recouvrement comme une extrême capacité de quelques uns à se servir du neuf ou comme la manifestation d'un réel renouvellement des modes d'intervention sur le social. Après l'analyse des conditions de mise en place des nouveaux dispositifs, c'est donc aux effets institutionnels qu'ils produisent dans le secteur de la prévention qu'il convient dorénavant de s'attacher. Auparavant, une ultime remarque s'impose pourtant qui nous servira de première conclusion.

Un nouveau cadre problématique.

Tout autant que des opérations concrètes, les NDP sont un discours et ce discours, même s'il n'est pas dominant, tend à informer différemment les pratiques. Les NDP donnent un cadre pour penser différemment les formes du travail de prévention, même si ce cadre -ainsi que nous avons essayé de le montrer- n'est pas complètement produit par la seule existence des NDP.

Ce cadre - maîtrisé ou non - s'impose de fait à tous les acteurs. Implicitement c'est lui qui guide les propos des personnes interrogées même lorsque la question des NDP n'est pas abordée. Là est sans doute, au moins autant que dans les effets "réels" (mais ces effets de sens sont tout aussi réels que des effets institutionnels), le résultat principal de la mise en place des NDP: la banalisation, sinon la légitimation, d'un nouveau cadre de référence qui conduit donc à considérer autrement même les éléments inchangés du système de prévention.

Plutôt que de chercher l'innovation dans les transformations des pratiques des populations cibles, ou dans celles des pratiques professionnelles, c'est dans cette nouvelle évidence qu'il faut d'abord la trouver, qui donne une autre façon de lire l'existant, qui met de l'ordre dans des pratiques pensées jusque là comme marginales ou éclatées. Ce qui pourrait donc se révéler essentiel dans ces processus expérimentaux largement publicisés, c'est leur capacité à instaurer une nouvelle représentation du secteur ou du champ concernés; ou du moins à déconstruire les évidences antérieures. Ainsi, les propos des professionnels spécialisés doivent eux-mêmes intégrer cette ouverture partout affichée du domaine de la prévention. Ainsi, les contenus des formations, notamment de formation en cours d'emploi, ne peuvent pas ne pas se saisir de ces questions quitte à en chercher rapidement des traductions technicistes dont il conviendrait sans doute d'étudier les effets pervers.

Bref, ces représentations imposent des catégories, déterminent des comportements, valorisent certaines pratiques plutôt que d'autres, confortent la position de certains acteurs plutôt que d'autres. La première réussite, et sans doute la seule dont on puisse assurément être certain, est celle-là: Il ne sera plus possible de parler de prévention comme avant.

CHAPITRE 2

LES DIVERSITES D'ENGAGEMENTS DES PROFESSIONNELS DU TRAVAIL SOCIAL

Repérer - comme nous l'avons fait - l'existence de forces favorables n'implique pas pour autant que le terrain soit entièrement préparé pour accueillir les nouveaux dispositifs. Des réticences de toutes sortes n'ont pas manqué d'apparaître, tant chez les professionnels de terrain, les administratifs des services publics ou des associations, que chez les élus politiques. Nous essaierons donc dans le présent chapitre d'analyser les diverses réactions des différents acteurs impliqués dans la mise en place des NDP.

Nous le ferons d'abord en centrant nos observations plutôt sur les professionnels du travail social, réservant pour le chapitre suivant l'étude plus approfondie des réactions des institutions publiques (principalement administrations et collectivités locales). Ce faisant, nous serons conduits, à travers un premier repérage effectué sur la base de typologies sommaires, à mettre en évidence ceci: l'attitude par rapport aux NDP s'ancre certes sur l'adhésion à un modèle professionnel que ce type d'intervention viendrait conforter ou contrarier; mais elle paraît surtout liée aux transformations des rapports politico-administratifs induits ou supposés induits par les dispositifs. En fait, la distinction n'a guère de sens tant il est vrai que l'articulation au politique est partie prenante des modèles professionnels. Et si des professionnels confirmés peuvent se retrouver aux premiers rangs dans le pilotage des NDP, c'est peut-être surtout parce que leurs itinéraires personnels trouvent alors opportunité à pouvoir être valorisés.

CLIVAGES PROFESSIONNELS ET ENJEUX DE POUVOIR.

Il n'y a pas de raison univoque qui soit à même de rendre compte des réactions professionnelles envers les NDP. Tout un ensemble de critères (métier, conditions d'exercice professionnel, appartenance institutionnelle, etc.) interfère, tantôt dans un sens tantôt dans un autre. Mais de plus, on se tromperait à ne chercher des déterminants que dans les caractéristiques des agents et de leurs institutions. C'est dans la **situation** créée par l'arrivée des NDP et ses conséquences dans le paysage institutionnel que s'originent tout autant les attitudes des différents acteurs.

C'est dire que le repérage esquissé ci-dessous à partir des enquêtes menées dans la région stéphanoise ne saurait être qu'indicatif. Il n'a d'intérêt que d'introduire à une meilleure lecture des modifications plus globales du champ localisé du travail social en direction des jeunes.

. Les lignes de partage intestines.

a) Territoriaux et fonctionnels?

On a déjà noté, dans la généalogie des opérations NDP, quelques oppositions possibles à l'intérieur des professionnels. On a ainsi relevé l'engagement plus grand dans les dispositifs des animateurs socio-culturels plutôt que des éducateurs spécialisés ou des assistantes sociales.

Mais on a corrigé tout aussitôt en indiquant combien, s'agissant de dispositifs territorialisés, ils tendent plutôt à faire la part belle parmi les professionnels à ceux déjà inscrits dans une problématique de travail spatialisé: ainsi des éducateurs de prévention travaillant en club ou des agents de service social travaillant en secteur. Davantage donc qu'un clivage selon les métiers, c'est un clivage entre "fonctionnels" travaillant en établissement ou en bureaux et "territoriaux" travaillant sur le terrain qu'il paraîtrait pertinent d'établir.

Mais des nuances doivent immédiatement encore être introduites. Par exemple, la nature du "territoire" ou plus exactement le rapport au territoire d'exercice n'a pas la même signification selon qu'il s'agit d'un quartier sociologiquement bien typé mais aux frontières indéterminées, ou qu'il s'agit d'une zone administrative aux contours officialisés (ce qui est bien souvent le cas des circonscriptions d'action sociale). Mais aussi, l'investissement dans les NDP n'est pas non plus forcément lié à la taille de l'espace considéré; on a plusieurs fois noté combien c'était en fait de la possibilité pour le travailleur social de s'affranchir pour partie de son espace journalier et ainsi être capable de s'inscrire dans d'autres espaces de référence que dépend sa capacité réelle d'action; l'inscription dans un territoire important peut par exemple constituer un atout dans un dispositif de concertation quand il s'agit de négocier avec d'autres institutions. A trop être assimilé à son propre territoire professionnel, à s'y laisser enfermer, le travailleur risque de perdre toute possibilité de jouer les interfaces.

A cela s'ajoute que l'intérêt pour les NDP ne peut être fonction seulement de l'inscription professionnelle stricto-sensu. Car le lieu de travail peut dans certains cas être aussi celui de l'existence privée, celui d'un parcours militant ou associatif antérieur ou simultanée, et ces investissements non professionnels peuvent rendre compte de bien des modalités d'engagement. Et les agents des services administratifs, les "fonctionnels" ne sont eux non plus aussi abstraits que leur place dans les organigrammes pourrait le laisser suggérer; eux également se trouvent parfois inscrits dans les espaces d'intervention des NDP par des liens qui ressortissent à leur histoire personnelle ou à leur carrière professionnelle passée. Si donc l'opposition entre "territoriaux" et "fonctionnels" mérite d'être relevée, elle ne saurait constituer l'ultima ratio des comportements.

b) Oppositions hiérarchiques.

Si les NDP donnent incontestablement plus de pouvoir aux exécutants de terrain, les procédures de concertation qui leurs sont liées mettent aussi en jeu les autorités administrativement répertoriées ou les pouvoirs acquis de fait par une longue présence dans le champ du travail social (c'est le cas des responsables associatifs par exemple). Or en fait, l'enquête montre surtout, bien plus que l'existence de clivages strictement liés aux positions hiérarchiques, l'apparition d'oppositions

assez fortes entre d'une part, bien sûr, les travailleurs sociaux du terrain, et d'autre part ceux en situation de cadres intermédiaires; et ceci paraît devoir se vérifier aussi bien dans les administrations publiques ou para-publiques que, par exemple, dans les structures associatives.

Pour faire bref, on pourrait alors résumer comme suit les degrés d'engagement, selon les positions hiérarchiques, dans les nouveaux dispositifs:

- Les cadres de direction paraissent s'impliquer fortement, voire très fortement s'ils croient y deviner la possibilité d'une audience accrue pour leur service ou leur groupement. Bien entendu, ceci se trouve devoir évoluer dans le temps, reste modulable selon d'autres facteurs, mais constitue néanmoins un point de repère non négligeable.

- Les agents fonctionnels ou les cadres moyens en position de commandement ou d'employeurs perçoivent au contraire dans les NDP le risque d'un dessaisissement de leur rôle d'encadrement. Cela est vrai par exemple pour les inspecteurs DDASS, mais aussi pour les responsables administratifs de petites associations - ou d'associations locales insérées dans des fédérations associatives - engagées traditionnellement dans l'action sociale et qui voient leurs salariés acquérir de nouvelles marges d'autonomie.

- Les salariés à plein temps de terrain peuvent effectivement espérer trouver, dans la mise en exergue des territoires, argument à défendre leurs activités, occasion de nouer de nouvelles relations indépendamment de leurs chefs ou de leurs employeurs, et donc peuvent globalement chercher dans les NDP à bénéficier d'un surcroît de légitimation sinon de pouvoir.

Si les quelques indications ci-dessus permettent un premier repérage dans un paysage très complexe, elles n'intègrent pas une dimension

.../...

importante des NDP, celle qui vise à instituer, sous l'autorité du politique, un système renouvelé de relations entre tous les partenaires, existants ou à venir, du secteur de la prévention. Les réactions des professionnels sont donc à comprendre aussi -voire surtout- en fonction de leur place dans ce secteur sommé de se transformer.

Anciens et nouveaux intervenants: le brouillage des règles du jeu.

L'entrée dans les NDP ne présente à l'évidence pas les mêmes intérêts selon que l'on est déjà inscrit dans le secteur de la prévention ou que l'on peut saisir par ce biais l'occasion d'y intervenir et d'en modifier les règles de fonctionnement. Les exemples souvent rapportés des OPE le montrent clairement en même temps qu'ils indiquent assez le poids de ce que nous avons appelé ci-dessus l'obligation d'en être (16).

Dans un premier temps, ce sont généralement des associations inconnues des services de la DDASS et de Jeunesse et Sports qui ont présenté des dossiers, ce sont les moyens en personnel de l'armée ou de la police qui ont fait une entrée remarquée dans ces opérations, et leur réussite auprès des jeunes n'a pas manqué de provoquer bien des remous dans le champ anciennement constitué. Dans un deuxième temps, les professionnels en place ont peu à peu réinvesti ces dispositifs. Dans un troisième temps enfin, les mairies, souvent par l'intermédiaire des CCPD créés entre temps, ont pris en main leur pilotage.

A partir de ce schéma d'évolution et des observations recueillies, on peut formuler principalement trois types de remarques.

a) Attaque et défense des monopoles?

On a déjà indiqué comment l'accueil réservé aux nouveaux dispositifs pouvait dépendre de certaines conditions d'exercice des métiers du travail social. On peut ajouter que parmi ces conditions figurent les rattachements institutionnels à tel ou tel organisme employeur.

Grosso modo, et particulièrement dans le domaine privé, plus la structure employeuse est installée de **longue date** dans le secteur de l'éducation spécialisée, plus elle tend - et souvent ses professionnels avec elle- à se montrer réticente à participer à des opérations, lesquelles tout à la fois pourraient aboutir à briser son monopole de fait par introduction

de nouveaux acteurs et pourraient aussi généraliser un type d'intervention contraire à celui par lequel elle a assuré son hégémonie sur le plan local. L'incitation à travailler avec des professionnels ressentis comme plus ou moins concurrents ne va pas forcément de soi.

Inversement, les **nouveaux arrivants** dans le secteur, ou ceux qui s'y trouvaient jusqu'ici de fait marginalisés, y voient l'occasion d'une critique implicite des méthodes antérieures et surtout l'occasion d'y gagner une reconnaissance. C'est par exemple le cas, dans la région stéphanoise, aussi bien de la Fédération des Centres Sociaux qui tente ainsi de faire légitimer ses projets en matière de "prévention précoce", que du secteur public de l'Education Surveillée, qui s'efforce à travers les nouveaux dispositifs, de reconquérir (notamment à travers les demandes de pilotages des OPE et une présence tenace dans les CCPD), la place cédée dans le département au secteur privé et spécialement à la Sauvegarde.

b) L'expérience contre l'expérimentation?

Sans doute faudrait-il entrer en détail à l'intérieur de chaque organisme employeur pour examiner toutes les promotions induites par les marges nouvelles de jeu ouvertes à l'occasion de l'arrivée des dispositifs nationaux; des reclassements s'avèrent possibles qui ne l'étaient pas et des revanches prennent forme d'autant plus aisément que les subsides financiers peuvent devenir, en périodes de vaches maigres dans le social, des atouts tout aussi précieux et décisifs que les armes pédagogiques ordinaires.

On ne saurait pour autant réduire ces clivages au règlement d'anciennes rivalités. Indéniablement, tant chez les permanents associatifs que chez les professionnels qu'ils emploient, l'attitude critique s'origine souvent dans la **défense d'un éthos professionnel** partagé, par delà les institutions d'appartenance, par beaucoup de travailleurs sociaux et quelque soit les métiers exercés. Un accord peut alors s'établir, au nom de l'expérience et surtout au nom du "terrain", qui condamne pêle-mêle et la politique du "coup par coup" et le battage médiatique. Se trouvent ainsi valorisés a contrario le travail à long terme et l'implantation patiente et discrète, et inversement dénoncées l'opération "commando" et l'administration de mission.

Plus généralement d'ailleurs, la professionnalité est d'autant revendiquée et proclamée qu'elle permet aux travailleurs sociaux de se démarquer des bénévoles ou des professionnels issus d'autres administrations ou d'autres champs. Les discours sur la compétence, sur la technicité", tendent ainsi à se développer et s'enfler au moment même où le discours ambiant tend inversement à rendre tout un chacun partenaire concerné de l'espace où il habite, où quiconque, élu, militant, technicien, membre d'association ou simple résident, est invité à prendre en main le devenir de son quartier, où, à la limite, tout le monde est convié à se transformer en travailleur social. L'injonction participative, qui est -nous l'avons dit- au coeur des NDP, ne va donc pas sans induire parfois un réflexe professionnaliste chez ceux là mêmes qui étaient souvent le moins portés à proclamer haut et fort leur spécificité technique.

Mais si la promotion de l'expérience peut servir d'alibi au confort de positions instituées, il faut également noter un refus des NDP chez ceux là mêmes parmi les professionnels qui défendent des modes d'intervention conformes à ceux proposés par les NDP. Ainsi, des partisans du modèle déconcentré, territorialisé et inter-partenarial hésitent parfois à jouer le jeu des NDP, dans la mesure où leur mise en oeuvre est aussi expérimentale et fortement médiatisée. En l'occurrence, si l'impulsion étatique peut être incitation à innover, voire occasion de relégitimation, elle peut aussi être rejetée parce qu'elle implique l'inscription dans des processus médiatiques non contrôlables et supposés contraires à l'efficacité de l'intervention.

Incontestablement, les NDP sont donc perçus à juste titre comme devant s'accompagner d'une redistribution des rôles. Si cette appréhension n'est que rarement formulée à l'encontre des nouveaux partenaires de terrain, elle trouve beaucoup plus facilement à s'exprimer face à l'arrivée des élus politiques locaux: les nouveaux pouvoirs qui leur sont dévolus inquiètent incontestablement la plupart des professionnels, y compris ceux qui se sont longtemps faits les contempteurs de la toute puissance de l'Etat central.

c) La hantise du politique.

Pour les professionnels en place, parmi les nouveaux arrivants débarqués avec le train des NDP, il n'y a pas seulement les concurrents praticiens de terrain; il y a aussi et surtout les élus locaux. Ces changements de

tutelle ou d'interlocuteurs imposés par le caractère décentralisé des NDP sont la plupart du temps vécus comme une atteinte à la liberté professionnelle des travailleurs sociaux.

Ce sentiment s'origine parfois dans des expériences précises. Mais il doit être aussi interprété en sachant combien la pratique professionnelle ordinaire intègre de connaissances des réseaux d'information et de pouvoir. Transformer les règles d'accès aux subventions et aux instances de décision, c'est donc rendre obsolète une partie du capital relationnel et du savoir faire amassés antérieurement. C'est de fait remettre en cause toute un ensemble de compétences non dites mais souvent essentielles dans l'exercice du métier.

Intervenant en même temps que la décentralisation de l'action sociale, ou précédant de peu sa mise en application, les NDP peuvent légitimement être ressentis comme une propédeutique à de nouveaux rapports aux collectivités locales. Ce qui donc peut aussi être objet de préoccupation, au delà des modifications supposées des canaux d'information et de financement, c'est la mise en cause du jeu à trois acteurs qui a presque toujours constitué le schéma dans lequel évolue traditionnellement le travailleur social: face à l' élu, théoriquement décideur, il peut faire intervenir en écran ou en position de tiers, soit un responsable associatif fédéral, soit un technicien supérieur d'administration déconcentrée, et jouer d'un niveau de pouvoir contre un autre. Avec l'arrivée sur scène de l' élu local, quasi-employeur direct ou responsable politique effectif du dispositif, s'inaugure une phase de plus grande transparence et de séparation plus claire des objectifs et des moyens.

C'est finalement à trois niveaux que l'intervention de l' élu local peut venir contrarier les pratiques du professionnel. D'abord en l'obligeant à reconstituer un savoir pratique de communication et de négociation dans le maquis des bureaux et des services. Ensuite, face à l'instauration d'un lieu identifié du pouvoir, en l'obligeant à faire la preuve de sa seule capacité technique. Et donc enfin, en venant le concurrencer dans son rôle jamais totalement explicite, non seulement de spécialiste de la relation, mais surtout de spécialiste de la représentation des populations dites sans expression.

On remarquera à ce propos que les espaces de concertation mis en place avec les NDP aboutissent à faire se confronter directement deux types d'agents sociaux référant à deux problématiques politiques différentes: l' élu, issu de la démocratie représentative et placé subitement

en position de "responsabilisation", et le travailleur social, convié dans ce cadre à dire par défaut la parole spécifique des groupes particuliers localisés.

Souvent critique du politique quand il fonctionne à la délégation, le travailleur social, porteur d'une autre conception du politique, se trouve alors contesté dans cette dernière au moment même où il pourrait croire qu'elle a enfin acquis droit de cité à travers le discours sur la participation véhiculé très concrètement par les NDP. Serait-ce donc étonnant que ceux d'entre les travailleurs sociaux qui vont au contraire pouvoir se frayer un chemin royal à travers les NDP soient ceux que leur itinéraire personnel a, entre autres particularités, habitué à manier les catégories du politique sous toutes ses formes? C'est du moins l'hypothèse que nous voudrions maintenant examiner.

LA MOBILISATION DE NOUVEAUX SPECIALISTES?

Aux postes de pilotage des NDP, à coté des élus, interviennent des travailleurs sociaux. Pas n'importe lesquels. On se tromperait certes à tirer des conclusions définitives d'une enquête limitée portant sur moins d'une vingtaine de cas, même si ses résultats paraissent confortés par des coups de sonde menés çà et là hors de la région stéphanoise. Pourtant l'observateur ne peut manquer de relever, d'abord l'étonnante communauté de caractéristiques des profils de ces quelques cas, ensuite l'originalité de la figure professionnelle qu'ils dessinent dans leurs pratiques et leur rapport à ces dernières.

. Les traits communs d'itinéraires particuliers.

Ceux là parmi les travailleurs sociaux qui se trouvent investis de responsabilités importantes dans la mise en oeuvre des NDP présentent tous, sans exception, un certain nombre de caractéristiques particulières qui ne peuvent être rapportées seulement à des appartenances de métier ou à des appartenances institutionnelles. Ces caractéristiques cumulées apparaissent davantage le résultat d'itinéraires individuels et professionnels assez spécifiques. Essayons d'énumérer ces caractéristiques.

. Ce sont pour la quasi totalité des hommes, ce qu'il convient de relever quand on sait que la population des travailleurs sociaux est globalement à dominante féminine et se partage à égalité entre les deux sexes si l'on fait exception des assistantes sociales.

. Ces hommes ont tous entre trente-cinq et quarante-cinq ans. Dit autrement, ils appartiennent sensiblement à une même génération, celle qui est entrée dans le travail social en 1968 et la décennie suivante, c'est-à-dire au plus fort moment de l'explosion démographique des professions sociales.

. Ils ont une expérience professionnelle déjà riche, accumulée soit dans diverses institutions, soit dans des lieux différents chez le même employeur.

. Cette expérience de terrain se double pour la totalité d'entre eux d'une expérience universitaire; si tous ne sont originellement pas diplômés de l'enseignement supérieur, si certains non diplômés y ont fait un passage, tous ont au moins suivi ou suivent actuellement un cycle de formation continue (maîtrise de sciences sociales appliquées au travail social ou DSTS) quand ils n'interviennent pas eux-mêmes dans les activités pédagogiques.

. Tous sans exception ont connu une période d'intense activité militante, soit d'ordre syndical, soit d'ordre politique (généralement dans la gauche ou l'extrême gauche), soit les deux simultanément ou successivement.

. Enfin, tous, en dehors de leur poste de salarié dans une institution, participent ou sont impliqués à un titre ou à un autre (et souvent leurs conjoints également) dans d'autres structures du travail social, parce qu'ils sont bénévoles (par exemple à titre d'administrateurs) d'associations que souvent ils ont contribué eux-mêmes à définir et à institutionnaliser.

L'ensemble de ces divers signalements objectifs peut sans doute rendre compte de certaines autres caractéristiques particulières à ces travailleurs sociaux et notamment de quelques uns des atouts qui peuvent faire leur force dans la conjoncture ouverte par les NDP.

Parmi ces atouts, figure d'abord la marge de manoeuvre dont ils disposent vis à vis de leur institution de rattachement. Bien que salariés ordinaires, ils jouissent d'une autonomie importante, qui peut aller jusqu'à la capacité de transformer le contenu de leur propre poste. Leur expérience et leur savoir faire tendent pratiquement à les affranchir de la dépendance de leur employeur et les rendent ainsi disponibles à toute collaboration dans la mesure où leurs intérêts propres ne s'identifient que partiellement à ceux de leur "boutique".

Ils ont une connaissance très complète et souvent très fine des structures du milieu professionnel dans lequel ils évoluent: connaissance des institutions, connaissance des réseaux, mais aussi connaissance personnelle des agents, y compris publics, y compris souvent d'une fraction au moins des élus.

Cette proximité n'implique pas pour autant intégration dans les circuits décisionnels. Ce qui sans doute caractérise apparemment le mieux les individus de ce sous ensemble en promotion, c'est leur forte capacité de négociation. Expérimentée en tant que professionnel conducteur de projets, rodée par ailleurs dans l'extra-professionnel, cette aptitude prend toute sa mesure quand se transforme le paysage environnant. Elle n'est pas simple habileté à persuader, elle ne se réduit pas à une force de conviction ni à une simple faculté à mettre en relation. Elle suppose aussi un maniement du jeu tactique, une distinction des objectifs, des valeurs et des moyens assez rare dans le milieu pour être ici relevée.

Ainsi peut-on en première approximation esquisser le portrait spécifique de ces acteurs en pointe dans la mise en oeuvre des NDP. Reste à dire la façon dont ces caractéristiques sont précisément mobilisées dans une activité professionnelle qui tend à dessiner un nouveau profil de poste, plus proche de l'agent de développement social que du travailleur social proprement dit.

L'émergence d'une nouvelle figure professionnelle.

On essaiera de définir ce nouvel ensemble de rôles à partir de deux expressions un peu paradoxales: la première touche au métier revendiqué, la seconde au mode selon lequel il est vécu; on parlera ainsi d'une exigence d'indépendance professionnelle d'une part, d'idéalisme pragmatique d'autre part.

Les ainsi spécialistes du management des NDP peuvent d'abord être présentés comme des **professionnels indépendants**. Professionnels assurément, par leur expérience antérieure, leur connaissance du milieu, leur technicité. Indépendants, car nous avons vu qu'ils disposent de fortes réserves d'autonomie en dépit de leur situation de salarié. Ainsi, leur engagement dans les NDP se révèle souvent un engagement de type personnel. C'est bien souvent de leur propre mouvement qu'ils se trouvent à même de s'inscrire dans la conduite des dispositifs, d'y acquérir une position difficilement contournable; en quelque sorte, ils créent les postes correspondants aux fonctions requises par les NDP, en s'emparant de l'opportunité ainsi offerte, plus qu'en se coulant dans un profil défini à priori. Dans quelques cas, cet engagement peut d'ailleurs aboutir à des situations assez paradoxales, où le professionnel se retrouve en position centrale de direction et de coordination de tout un système NDP alors même qu'il se trouve, sur son terrain professionnel d'origine (tel quartier par exemple), critiqué par son institution d'appartenance qui peut même lui refuser les moyens concrets localisés dont il est par ailleurs en quelque sorte l'ordonnateur au niveau central!

Cette autonomie réelle et revendiquée va bien sûr de pair avec une volonté de transgresser les clivages qui traversent le milieu professionnel. En l'occurrence, indépendant veut dire aussi transversal. La volonté de faire, dont on verra qu'elle est un trait marquant de l'intervention de ces spécialistes, ne s'embarasse pas des cloisonnements des services et des institutions. L'expérience antérieure est là pour affirmer que l'efficacité de la pratique suppose l'abolition des frontières instituées et que l'impératif du travail en équipe doit pouvoir prévaloir sur la logique interne des institutions.

Le terme de cette exigence (dont on a vu qu'elle correspondait pour partie à une évolution des idéologies pratiques des métiers du travail social) est le souci, de plus en plus exprimé, d'une plus grande efficacité des actions. Le discours évaluatif, loin d'être ressenti comme une contrainte intolérable, est repris et diffusé: il s'agit de faire preuve, concrètement, de la rentabilité sociale du travail social, sans se payer de mots ni se satisfaire d'objectifs trop généraux. L'indépendance proclamée se relie donc directement à l'exigence de professionnalité technique. Elle vise implicitement à démêler la confusion entre les fins dernières et les actions concrètes, à affirmer le rôle irremplaçable du technicien quand il ne confond pas son rôle avec des missions impossibles, refuge ou alibi de l'inaction. Elle vise à se poser en partenaire à part entière à côté du politique descendu avec les NDP dans l'arène du travail social. L'indépendance est donc aussi indépendance du professionnel par rapport au politique.

. Ce que nous appelons l'**idéalisme pragmatique** recouvre ainsi à la fois un rapport au politique et un rapport à la pratique professionnelle, composés tous les deux à la fois d'ambition et de réalisme. Dans les deux cas, indissociablement il s'agit de faire avec les moyens et les hommes avec quoi et avec qui on est contraint d'agir. Ne rien rabattre de ses prétentions à transformer les institutions et les pratiques, mais aussi s'adapter aux possibilités.

Peut-être pourrait-on parler de réformisme assumé, s'agissant de personnes qui ont connu les illusions du "tout politique", qui n'ont pas forcément abandonné leurs idéaux sociétaux mais en ont fini avec le "yaka" et entendent concilier l'attachement à des valeurs et l'obtention de résultats tangibles.

Ils connaissent les règles du jeu politique; ils se défient volontiers des organisations; mais pour autant, ils ne restent pas en marge. Sans doute l'arrivée de la gauche au pouvoir n'est-elle pas étrangère à cette attitude, mais elle ne saurait s'y réduire et persiste après les changements politiques (municipaux ou nationaux). Connaissant le politique, ils savent le pratiquer et, par leur art de la négociation, estiment possible d'éviter les embûches de l'enfermement ou de la récupération. Ils affirment jouer leur réputation de technicien, non la totalité de leur personne. S'ils s'engagent à fond dans les NDP, c'est en tant que professionnels soucieux

de plus grande efficacité.

Et ce n'est pas par hasard si cet investissement se fait quand émerge, soit avec les NDP, soit avec la décentralisation, une redéfinition des modes d'intervention sur le social qui privilégie le niveau local. A l'inverse de bien de leurs collègues qui, après avoir appelé à la décentralisation, entrent dans la réforme à reculons, eux entendent s'en saisir, se confronter avec les élus, trouver leur place dans un système redéfini et qui, parce que localisé, peut plus que l'ancien, estiment-ils, laisser place à des réalisations concrètes pertinentes.

Qu'ils puissent en retirer des avantages en termes de carrière et de notoriété est presque toujours indéniable, et ils ne le contestent pas. L'important pour notre propos est de remarquer combien leur mobilisation a lieu au croisement qui fait se rencontrer, d'un côté des itinéraires professionnels et personnels, de l'autre une conjoncture de redéfinition des politiques sociales locales.

Il reste à apprécier ce que produisent réellement ces velléités lorsqu'elles se trouvent confrontées au champ structuré du travail social, aux administrations en place, aux élus locaux. Il reste à examiner si l'énergie de quelques uns, à vrai dire propulsés à ces places stratégiques par une modification au moins provisoire des règles du jeu acceptée aussi par d'autres partenaires, débouche sur des transformations significatives et durables.

CHAPITRE 3

LA DYNAMIQUE LOCALE DES NDP

On voudrait dans ce qui suit examiner ce qui se passe une fois les NDP mis en place, et notamment vérifier s'ils contribuent, peu ou prou, à modifier localement le paysage et le fonctionnement du travail social localisé. La question posée pourrait être formulée comme suit: Existe-t-il une logique spécifique aux nouveaux dispositifs qui puisse structurer durablement les modalités d'intervention et les rapports entre les différents partenaires?

S'interroger alors même que les NDP ont si peu d'existence relève de la gageure; seul l'avenir dira ce qu'il en adviendra. L'analyse est d'autant moins aisée que l'installation des NDP coïncide pour partie avec la mise en place de la décentralisation de l'action sociale, et que coexistent pendant quelques années des structures relevant donc de trois -sinon quatre- logiques institutionnelles avec des fonctionnements qui peuvent être différents. C'est pour tenter de démêler ces imbrications complexes que nous envisagerons tour à tour les différentes circonscriptions d'action, à savoir le département (en tant que collectivité locale mais aussi en tant que support antérieur de l'action de l'Etat), le territoire proprement dit des dispositifs, et la commune. Nous mènerons donc cette analyse à partir de trois axes d'investigation successifs.

D'abord, en examinant , sur le plan administrativo-politique, ce que devient un objectif de territorialisation paradoxalement impulsé par le niveau central et qui rencontre sur son chemin la départementalisation; ce qui sera pour nous l'occasion de mieux cerner les réactions des administrations déconcentrées et de leurs agents.

Nous essaierons ensuite de voir comment fonctionnent concrètement les modes de concertation instaurés par les NDP et s'ils donnent réellement lieu à des effets de synergie ou ne font qu'additionner des procédures les unes aux autres.

Nous examinerons enfin la façon dont les municipalités, requises comme responsables des NDP, se servent des possibilités qui leur sont ainsi offertes.

TERRITORIALISATION ET DECENTRALISATION.

Les nouveaux dispositifs sont marqués du sceau des gouvernements de gauche. Et ils apparaissent comme le moyen d'une politique incitative menée au plan national. A ce double titre, on ne saurait bien sûr oublier les enjeux proprement politiques dont leur adoption ou leur refus peut témoigner, en dépit des moyens pécuniaires qu'ils peuvent représenter. On ne saurait pourtant majorer cet aspect. On a vu qu'au Chambon Feugerolles, le changement de municipalité n'a pas globalement remis en cause les orientations antérieures et la commune a même été la première

du département à installer un CCPD.

L'impulsion étatique pose des problèmes de chevauchement de compétences autrement complexes. Si c'est le département qui devient responsable des crédits et des actions en matière de prévention, c'est essentiellement -sinon exclusivement (exception faite de la CDPD)- les communes qui se trouvent investies d'un rôle nouveau par les nouveaux dispositifs dont l'un des objectifs affichés est précisément de "responsabiliser" les élus au plus près du terrain; et c'est par le maire que transitent les ressources financières spécifiques. On imagine les conflits qui peuvent en résulter. Est-ce tout-à-fait un hasard si le CDPD de la Loire, où le Conseil Général est pourtant représenté, a refusé de venir présenter devant cette instance la politique et les projets du département en matière de prévention?

Mais cette situation pose aussi la question du rôle des services extérieurs de l'Etat, lesquels à la fois, avec la décentralisation, perdent la plupart de leurs attributions et de leurs moyens (c'est le cas des DDASS), et en même temps doivent assurer, au niveau du département, le relais de l'Etat concernant des NDP! Comment gèrent-ils ce paradoxe imposé par la conjoncture, c'est ce que l'on peut essayer de préciser.

. L'engagement limité des services extérieurs de l'Etat.

Tout un ensemble d'éléments paraît aboutir à ce que, dans la Loire, les représentants de l'Etat, s'ils tentent de maintenir et de conforter une orientation globale, notamment en essayant de coordonner aujourd'hui les actions OPE, LQJ et CDPD, ne s'engagent néanmoins pas totalement dans la mise en oeuvre des NDP.

D'une part, les aléas des changements politiques nationaux peuvent conduire des directeurs départementaux et leurs cadres à faire preuve d'une certaine prudence, alors même que certains ont pu se mobiliser fortement la première année. Mais les départs et les arrivées survenues dans la période observée ne permettent pas de conclure sur ce point. D'autant que cette attitude d'expectative ne saurait être dissociée de l'impression selon laquelle l'impulsion préfectorale paraît parfois faire défaut ou ne se manifester qu'à travers des postes de chargés de mission dont les titulaires peuvent changer rapidement. C'est donc la continuité et la détermination des orientations étatiques qui peut faire problème pour

qu'au delà de leur fonction de soutien technique, les échelons déconcentrés soient en mesure de mener une action globale et coordonnée entre les différents dispositifs.

Mais on doit tout aussitôt ajouter que leurs initiatives peuvent être tributaires de la **faiblesse des moyens** dont ils disposent, notamment face aux partenaires avec qui ils doivent traiter. Cas par cas, ces moyens sont en effet très limités. Jeunesse et Sports n'a pratiquement pas de fonctionnaires spécifiques pour intervenir sur le terrain. L'Education Nationale ne peut jouer que sur la mise à disposition de postes, mais doit beaucoup plus compter en définitive sur les engagements individuels de certains de ses personnels; ce qui ressort en effet, c'est que l'investissement personnel des directeurs d'établissements peut jouer un rôle très important dans le succès ou non d'une ZEP et dans la qualité des relations établies avec les autres dispositifs. Quant à l'Education Surveillée, on a dit la faiblesse de son implantation dans le Sud du département; du coup, la volonté manifeste de sa nouvelle direction d'impulser, avec les autres services départementaux, une politique coordonnée en direction des jeunes qui constituent sa clientèle habituelle, se trouve de fait beaucoup amoindrie.

Le cas de la **DDASS** est plus complexe. De par son implantation ancienne, de par l'expérience du travail par circonscriptions, de par sa présence de longue date sur tous les terrains, mais aussi, dans la Loire, de par une politique délibérée qui date d'avant les NDP d'intervenir globalement et de promouvoir des formes concrètes de concertation impliquant une action de longue haleine de formation des personnels, elle aurait pu se trouver en position centrale dans le pilotage des NDP; d'autant que c'est à ses services que les instructions officielles confient le rôle technique d'instruction et de suivi des dossiers. Mais la récente partition des services voulue par la décentralisation de l'action sociale et les modifications d'organigramme et les changements de responsabilités qu'ils ont entraînés ont considérablement nui à la crédibilité de cette place de maître d'oeuvre. Encore une fois, l'engagement personnel de certains cadres tout autant que l'expérience qu'ils ont pu accumuler ou les relations qu'ils ont su nouer constituent des atouts décisifs; en leur absence, c'est souvent tout un pan de la dynamique potentielle qui peut s'écrouler. De plus il est sûr, quand bien même cette place subsisterait, que la perte des personnels de terrain passés aujourd'hui sous la responsabilité de la Direction de la Protection Sociale (au Conseil

Général) viendrait en affecter l'efficacité réelle.

. Les fonctionnaires supérieurs: une place hésitante entre le politique et le technique.

C'est une redistribution des rôles au profit des représentants élus qu'imposent doublement et la décentralisation, et les procédures de type NDP. Dans cette situation, les responsables des administrations paraissent alors adopter simultanément plusieurs attitudes:

-primo, ils tendent à se positionner comme techniciens supérieurs de la chose sociale;

-secundo, ils tentent de continuer à gérer les réseaux professionnels qu'ils ont pu antérieurement se constituer;

-tertio, ils essaient de se présenter individuellement comme les meilleurs garants de la préservation des objectifs généraux affichés par le modèle NDP, chacun soupçonnant les élus, voire les collègues des autres administrations, d'essayer de retirer des bénéfices particuliers de leurs engagements dans les dispositifs: hauts fonctionnaires de la Justice ou de la DDASS affichent tous le souci de se départir d'une politique fragmentaire ou clientéliste.

Est révélatrice, à ce propos, l'existence, dans la Loire, d'une **cellule technique** d'instruction des dossiers, qui rassemble des responsables de Jeunesse et Sports, de la DDASS et de l'Education Surveillée. Révélatrice, car cette cellule fonctionne indifféremment pour les OPE, les LQJ, et le CDPD, c'est-à-dire affiche sa volonté d'intervention globale. cette pluri-compétence a bien sûr son importance puisqu'elle lui assure une perspective transversale qui l'autorise ainsi à parler "par delà les clivages". Pour autant, cette cellule assure principalement une fonction d'interface, entre d'une part les associations ou les travailleurs sociaux dont la plupart avaient acquis une longue expérience de leurs services, et d'autre part les Conseils locaux dominés quant à eux par les maires des communes. Ce n'est que dans le Conseil Départemental, instance au demeurant plus de réflexion que d'intervention, qu'ils peuvent surtout se faire entendre.

Mais les limites de cette fonction d'interface en atténuent considérablement la portée affichée. En effet, en tant que conseillers techniques, les membres de la cellule ne peuvent faire abstraction des traditions de

leurs services d'appartenance ni du poids des réseaux spécialisés qu'ils mobilisent ou mobilisaient d'ordinaire et qui ne s'inscrivent pas obligatoirement dans cette perspective globale qu'ils voudraient promouvoir; et s'ils le faisaient, on a dit combien l'impact réel de ces moyens était limité ou affaibli. En tant que rapporteurs ou intervenants dans les Conseils, en dépit de leur connaissance concrète des équipes de terrain, leur influence demeure faible s'agissant de Conseils locaux soucieux d'affirmer leurs tout nouveaux pouvoirs. Et si cette influence est beaucoup plus forte au Conseil départemental, cette autorité reste essentiellement morale dans la mesure où cette instance n'a que peu de prise sur des décisions concrètes.

Le paradoxe reste donc entier: ceux là qui devraient -en tant que porte-parole de la volonté politique exprimée au niveau de l'Etat- et qui d'ailleurs auraient intérêt -compte tenu de l'affaiblissement de leurs services avec la mise en place de la départementalisation- à développer une dynamique propre de type NDP, ne se trouvent guère en mesure de peser d'un poids déterminant.

CONCERTATION ET PRATIQUES TERRITORIALISEES.

Il y a les instances obligées de la concertation, prévues réglementairement dans le cadre de tout NDP et qui réunissent autour d'une même table fonctionnaires supérieurs, élus politiques, et parfois représentants associatifs et techniciens. Et il y a les pratiques qui s'établissent sur le terrain de techniciens contraints de collaborer sur un même espace. S'il est tentant d'opposer a priori le formalisme des premières et l'efficacité novatrice des secondes, la réalité est beaucoup plus complexe. Elle est faite de la diversité même de ces instances, certaines très solennelles, d'autres très proches des réunions de travail ordinaires, et de la multiplicité des échanges qui s'instaurent entre elles d'une part, entre elles mêmes et les pratiques de terrain d'autre part. Et

dans cette circulation, les nouveaux spécialistes évoqués plus haut, présents dans nombre de ces cercles concentriques, jouent un rôle capital.

. Les cercles de la concertation et la légitimation du modèle NDP.

On ne passera pas ici en revue la composition et le fonctionnement des instances officielles de concertation. On a, dans un autre travail auquel nous renvoyons (8), étudié les rapports complexes entre les divers acteurs qui interviennent dans les structures de participation mises en place dans le cadre d'une opération DSQ. Le CRIV a pour sa part mené une analyse exclusive sur les comités de prévention de la délinquance installés dans différents départements. Des observations que nous avons faites, nous voudrions seulement retenir ceci: au delà des discours subjectifs sur le caractère de "grand messe" que prendrait le fonctionnement de telles instances, caractère d'autant dénoncé que serait grande leur extension géographico-politique, elles jouent incontestablement un rôle de légitimation qui ne saurait être minoré. On peut en repérer au moins trois aspects.

. D'abord, c'est à travers ces instances que se légitime **une problématisation**. Certes, tout un chacun s'accorde à reconnaître que les décisions se prennent ailleurs. Ce peut être au niveau des commissions ou au niveau des partenaires de terrain; ce peut être dans les coulisses municipales. Mais elles sont avalisées en cet endroit précis qui est aussi un endroit où n'importe quelle problématique ne peut s'exprimer, où le discours sur la prévention a ou acquiert droit de cité.

On réaffirmera à ce propos l'établissement progressif d'une sorte de hiérarchie entre les NDP. C'est le CCPD qui un peu partout tend à "coiffer" les autres dispositifs qui la plupart du temps coexistent sur un même espace (disposition prévue par les textes puisque, par exemple, l'instauration d'un contrat DSQ entraîne la création d'une ZEP). Or l'instance CCPD est sans doute la plus codifiée, celle qui suppose à la fois le volontarisme maximum de la part des participants mais dont les résolutions sont aussi les plus importantes quant aux décisions concrètes. Car à l'inverse des autres structures de participation qui accompagnent les actions NDP (qui les qualifient sans en déterminer l'existence), les comités locaux sont une structure obligée de concertation et c'est leur création

même qui ouvre possibilités à réalisations concrètes. Dans les petites villes (Saint-Chamond, Le Chambon Feugerolles), cette instance locale tend ainsi à apparaître comme le cadre global dans lequel s'inscriraient les autres dispositifs. Cela n'est pas le cas à Saint-Etienne, sans que l'on puisse déterminer si cette situation tient à la taille de la commune (dans laquelle certains NDP, par exemple DSQ ou ZEP, ne concernent qu'une fraction du territoire communal) ou à une attitude politique municipale longtemps faite de défiance à l'égard de ces opérations et de la problématique qui les sous-tend.

. Par ailleurs, la participation, même formelle, aux instances de concertation vaut **reconnaissance pour les acteurs**. Cela est vrai pour les nouveaux arrivants dans le champ qui voient ainsi légitimés leurs prétentions à y intervenir. Mais cela est vrai aussi pour les techniciens en place, soit qu'ils y confortent un droit d'expression souvent contesté, soit, lorsqu'ils sont salariés dépendant des élus, qu'ils y acquièrent un savoir faire spécifique (par exemple dans le montage des dossiers) ou qu'ils y fassent valider officiellement un travail entrepris selon une logique professionnelle.

En dépit des dénégations souvent répétées, la participation aux instances constitue donc souvent un enjeu considérable. Au-delà d'une reconnaissance d'un statut de "représentant" habilité, c'est souvent la possibilité ouverte de reconnaissances qu'on pourrait dire croisées ou multiples, sur des registres différents de ceux qui ouvrent droit à tel ou tel siège. On a montré par exemple, dans le cas de l'opération DSQ sur Montchovet, à Saint-Etienne, combien, dans une dialectique complexe, professionnels du terrain et représentants des habitants avaient mutuellement besoin les uns des autres, face aux politiques, pour acquérir droit de cité sur le quartier; les uns pour faire homologuer un droit d'intervention sur cet espace alors que leurs institutions d'appartenance étaient pour la plupart engagées en périphérie et que l'aval "populaire" d'une association de locataires très anciennement implantée leur était indispensable pour acquérir une légitimité de type politique à travailler avec -ou sur- la population du quartier; les autres, à savoir les représentants de cette population, pour élargir leurs alliances et acquérir une légitimité de type technique pouvant contrebalancer leurs engagements partisans.

. Enfin, les multiples cercles de la concertation sont aussi des lieux d'expérimentation et de **légitimation de pratiques inter-institutionnelles**. Avec leur aval, nombre de pratiques impulsées sur le terrain peuvent tout simplement avoir lieu parce qu'elles trouvent enfin un cadre d'exercice (par exemple, l'instance de concertation autorisera des financements croisés ou servira de support juridique à une globalisation des crédits), ou peuvent connaître un développement sur une plus grande échelle.

Elles sont finalement une sorte de garant du modèle NDP. Comme par exemple les représentants de l'Etat y sont partie prenante, des pratiques qui contestent les règles traditionnelles de partage des rôles entre institutions y trouvent plus aisément soutien. Dans bien des cas, les commissions sont ainsi l'occasion d'une réactivation de ce jeu à trois partenaires dont nous avons dit qu'il constituait un mode classique de fonctionnement dans le champ du travail social. C'est le chargé de mission de la Commission Nationale, ou le représentant de la Préfecture qui constitue alors ce tiers intermédiaire qui permet de contourner l'obstacle, soit de l'élu local, soit de l'administration décentralisée quand ses cadres moyens, s'avèrent être des obstacles aux nouvelles pratiques de travail des salariés de terrain.

C'est assez dire combien le caractère expérimental se révèle parfois nécessaire au succès d'entreprises localisées. Le maintien de structures reconnues de concertation constitue donc un élément important de la pérennité du modèle NDP quand le poids grandissant des élus locaux pourrait aboutir à transformer les règles de fonctionnement institutionnel du secteur sans obligatoirement en modifier les pratiques professionnelles.

. Les débuts sur le terrain d'une gestion territorialisée du social.

On ne rapportera pas ici la multiplicité des pratiques qui témoignent de l'instauration, au cas par cas, d'échanges inter-institutionnels fondés sur la communauté d'un même espace d'exercice du métier. On pourrait aussi dire comment, dans tous les cas étudiés, la superposition des dispositifs sur un même quartier fait que seuls, quelques travailleurs sociaux surgis du rang ou quelques élus soient en mesure de référer telle action à telle ou telle procédure. Ce qu'il paraît important de noter, c'est combien

l'émergence d'une gestion transversale de la prévention doit d'abord à l'existence de réseaux préexistants et de salariés capables de les mobiliser. On a déjà souligné ce fait quand on a évoqué le cas -non transformé- de Montferré; on l'a suggéré lorsqu'on a essayé de décrire les caractéristiques et les insertions des nouveaux spécialistes du pilotage des NDP. On peut ici en donner encore un exemple d'autant plus intéressant qu'il nous permettra aussi de voir toute l'importance que prend le relais politique local pour concrétiser ou non cette dynamique initiale.

A Montchovet, la plaque tournante des dispositifs est constituée par la circonscription DDASS créée en 1982 et dont les locaux sont installés dans la "Muraille de Chine", au coeur du quartier DSQ et ZEP. Avec les organisations du quartier et les autres travailleurs sociaux, par ailleurs tous (il vaudrait mieux dire toutes) anciens participants d'un même stage de formation, c'est autour d'elle et avec l'appui de l'agence d'urbanisme que sont décidées toutes les mesures d' "accompagnement social" de l'opération de réhabilitation. Mais il est intéressant de relever aussi que c'est dans cette circonscription qu'ont été créés des postes d'éducateurs de secteur, ce qui ne s'était fait nulle part ailleurs auparavant dans le département. C'est aussi la circonscription qui a joué un rôle important dans l'élaboration du premier dossier "Été jeunes" et dans le suivi des opérations vacances qui l'ont suivi, de même que dans le lancement, non sans conflit avec la hiérarchie, d' "entreprises intermédiaires" imaginées en coordination avec l'antenne de quartier installée sur place par la Mission Locale.

Si toutes ces opérations se croisent et se télescopent parfois, elles s'articulent en fait autour d'un noyau de travailleurs sociaux fonctionnant en réseau d'inter connaissance, principalement des femmes issues d'une même génération où les connivences idéologiques ne sont sans doute pas à négliger. Il faut enfin remarquer que les pratiques inter-institutionnelles ont été ici poussées très avant: les dossiers OPE préparés par les diverses associations ont tous transité par la circonscription et le réseau de travailleurs sociaux au niveau duquel se sont faites les accommodations réciproques. Les collaborations de personnels relevant d'employeurs différents pour des camps préparés en commun ont été renouvelées. Enfin, plus significative encore a été l'instauration d'une gestion croisée de plusieurs fonds financiers, la création d'une sorte de "pot commun" alimenté par diverses ressources budgétaires ou par des reliquats de

subventions et affecté à des opérations globales.

Ces pratiques connaissent aujourd'hui un fort recul; l'antenne de la Mission Locale a disparu. Les techniciens parisiens qui apportaient leur concours et débloquaient des situations localement inextricables sont absents. La mairie, présente dans chaque dispositif dont elle a hérité de la municipalité précédente, ne tente aucunement de favoriser une quelconque synergie. Les représentants de l'Etat n'entendent pas se substituer aux élus locaux.

Un dynamique locale engendrée sur le terrain n'est donc pas irréversible. Les nouveaux dispositifs délèguent un pouvoir capital aux pouvoirs décentralisés. Les communes, jusque là absentes du secteur de la prévention de la jeunesse, peuvent ne pas s'en emparer; c'est apparemment le cas à Saint-Etienne, du moins jusqu'à il y a peu. Les communes peuvent s'en emparer et s'inscrire dans le mouvement créé en dehors d'elles; c'est semble-t-il ce qui se passe au Chambon-Feugerolles. Les communes peuvent s'en emparer et aussi se saisir de cette opportunité pour choisir d'intervenir rationnellement dans ce secteur; c'est que nous verrons avec l'exemple de saint-Chamond. Dans tous les cas, leur rôle s'avère décisif.

VERS UN ESPACE MUNICIPALISE DE LA PREVENTION ?

Rares sont les communes qui refusent les moyens financiers qui leurs sont proposés avec les NDP; quitte, nous l'avons vu, à tenter d'inscrire du vieux sous la couverture du neuf. Mais cette entrée dans les nouveaux dispositifs ne signifie pas pour autant la définition d'une politique de prévention, ni a fortiori l'élaboration d'une stratégie en la matière, c'est-à-dire l'organisation de moyens concertés en vue d'objectifs. C'est dire que l'utilisation de toute la panoplie des nouveaux dispositifs n'entraîne pas automatiquement une organisation nouvelle des procédures et des agents à l'échelle communale; nous l'avons déjà noté à Saint-Etienne. Inversement, dans la commune proche de Saint-Chamond, la mairie a su utiliser toute la gamme des NDP pour investir un champ d'intervention qu'elle ne contrôlait jusque là que partiellement et difficilement et impulser des orientations qui lui sont propres.

. Un exemple de maîtrise municipale des NDP.

La commune de Saint-Chamond, environ 50 000 habitants, est dirigée depuis 1977 par une municipalité d'union de la gauche à direction socialiste. Sans doute l'engagement politique du député-maire n'est-il pas étranger au nombre important d'opérations de type NDP engagées sur la commune. Plus remarquable pourtant est l'agencement qui organise ces différentes opérations et les effets que cette multiplication entraîne dans la gestion des structures du travail social local.

.L'imbrication extrême des dispositifs. Disons d'abord la longue liste des opérations en cours, toutes lancées après 1982: une Opération été, un programme Loisirs Quotidiens des Jeunes, un contrat "Famille", une opération de réhabilitation urbaine entreprise sur le modèle HVS, un Conseil Communal de Prévention de la Délinquance, auxquelles il faut

rajouter l'inscription dans le programme "Banlieues 89". Quand on sait que par ailleurs, le maire est président du Comité pour l'emploi Loire-Sud, que la ville fait partie d'un pôle de conversion et que la municipalité soutient donc plusieurs expériences d' "entreprises intermédiaires" dans lesquelles interviennent plusieurs catégories de travailleurs sociaux, on conviendra que le paysage saint-chamonais mérite attention par cette concentration extrême des dispositifs exceptionnels. D'autant que, s'agissant des opérations de prévention, elles s'appliquent principalement sur deux quartiers à forte population immigrée: Moulin Combat, creux de vallée où HLM dégradées et usines abandonnées composent un décor de zone, et Le Crêt de l'Oeillet, quartier ghetto HLM situé aux frontières opposées de la commune.

Aujourd'hui, trois ans après les premières interventions sur Moulin Combat, menées initialement dans le cadre LQJ, il apparaît très difficile de dégager, parmi l'ensemble des actions entreprises, celles qui relèvent de tel ou tel dispositif plutôt que de tel autre. Les animateurs ou les éducateurs sont d'ailleurs souvent incapables de préciser les cadres financiers dans lesquels ils interviennent, tant l'enchevêtrement paraît complexe; la localisation même des activités n'est pas automatiquement un index du dispositif de référence. Mais cette superposition sur les différents terrains ne signifie nullement absence de coordination centrale. Elle semble au contraire s'inscrire dans un processus croissant de contrôle du secteur par les responsables politiques.

.Une stratégie de municipalisation. L'examen de la chronique de la mise en place successive des différents dispositifs fait apparaître le rôle de plus en plus important joué par l'instance municipale.

A vrai dire, cet investissement paraît indissociable d'un processus antérieur, entamé dès la fin des années soixante dix, et qui a visé d'abord une reprise en main du secteur socio-culturel: contrôle de la radio locale, non sans de nombreuses péripéties encore aujourd'hui rebondissantes; restructuration de l'association locale des Centres Sociaux, rebaptisée "Comité local des maisons de quartier et des centres sociaux" et dirigée par une équipe proche de la mairie; création de postes Léo Lagrange en plusieurs endroits névralgiques (par exemple au centre socio-culturel Pablo Neruda ou pour le chargé de mission coordonnateur culturel sur la ville).

L'intégration progressive des divers dispositifs dans cette stratégie municipale s'est faite progressivement. Au départ, il y a une opération LQJ dont le dossier est demandé en 1983 au responsable du centre social de Moulin Combat par le directeur des Centres sociaux. La mairie fournit local et moniteurs. En fait, l'aide financière obtenue a aussi servi au Crêt de l'Oeillet. Jeunesse et Sports n'est pas dupe de cette extension géographique mais soutient son renouvellement en 84, cette fois dans un cadre OPE (La Loire est cette année là intégrée dans la liste des 14 départements "urbains" bénéficiaires), en assortissant son soutien d'une exigence de concertation. Pratiquement, malgré des réunions en mairie entre Jeunesse et Sports, la MJC et Léo Lagrange, l'opération, animée par les deux centres sociaux, reproduit celle de l'année précédente avec le seul apport nouveau d'éducateurs du service de l'Education Surveillée. Par contre, en 1985, c'est en tant que président du CCPD que le maire mobilise cette fois ci un grand nombre de partenaires pour élargir l'opération sous le label OPE. Police, gendarmerie, Education Surveillée, Sauvegarde, Léo Lagrange, MJC, Centres Sociaux, équipements municipaux (notamment équipements sportifs) et Education Nationale sont invités à participer. L'opération "carte été jeunes" qui en résulte est un succès même si en réalité les engagements dans le dispositif s'avèrent très variables selon les institutions. En 86, l'opération est reconduite, toujours sous la tutelle du CCPD.

En fait, c'est bien le **CCPD** qui se révèle comme le centre de l'ensemble de ces nouvelles machines de gestion sociale de la prévention. Point de rencontre entre les impulsions étatiques et un pouvoir local soucieux à la fois d'élargir ses alliances et d'imposer sa propre politique, il apparaît tout en même temps comme une instance neutre (dans la mesure où elle existe en bien d'autres localités et où sa composition laisse place à d'autres représentants que ceux de la mairie) et comme le lieu de légitimation des décisions municipales. Il est l'endroit à l'abri duquel la municipalité a pu peu à peu construire une politique dans un secteur où elle intervenait peu, où ses moyens étaient extrêmement limités, où elle était en butte à certaines oppositions parce que les principaux acteurs s'étaient historiquement organisés sans elle et parce qu'elle n'était pas habilitée à y intervenir. C'est sans doute ainsi que doivent être interprétées les récriminations issues du secteur associatif qui s'est estimé écarté d'une instance où il prétendait avoir sa place. On

notera en effet que la plupart des membres figurant au CCDP qui n'y siègent pas au titre des administrations ont été désignés à titre personnel, pour leur compétence professionnelle et non en tant que représentants des associations dont certains peuvent être salariés.

En clair, si le CCPD fonctionne bien comme lieu central, c'est qu'au sein de cette instance, le maire et son entourage immédiat ont constitué, avec l'appui de quelques travailleurs sociaux extérieurs à la municipalité, une sorte de pool informel de pilotage des NDP. Et c'est cette équipe, où les frontières entre travailleurs sociaux spécialistes, membres du cabinet du maire et adjoints peuvent plus ou moins s'estomper compte tenu des cursus scolaro-professionnels de chacun, qui constitue le réel point d'articulation entre le politique et le terrain. En l'occurrence, c'est un mode particulier de concertation qui dans ce cas -qui ne semble pas isolé- sert de support à un engagement croissant d'une municipalité dans un secteur qui était pour grande partie étranger à son action traditionnelle.

. L'apparition d'un complexe technico-politique municipal.

Ce que révèle aussi l'application des nouveaux dispositifs là où les mairies ont choisi de les utiliser dans le cadre de l'affirmation d'une politique locale de prévention, c'est la constitution de nouvelles équipes, venant horizontalement suppléer les interventions ponctuelles des différents services verticaux.

Il s'agit d'équipes pas forcément très étoffées mais qui allient, dans une alchimie assez inhabituelle dans le secteur, préoccupations politiques et soucis techniciens. Cette alliance se trouve réalisable dès lors que devient possible l'amalgame de personnes porteuses, séparément, de ces deux types de préoccupation, ou lorsque les profils des participants présentent d'emblée cette double face. On a vu que c'était le cas chez ceux là des travailleurs sociaux qui s'investissaient à ce niveau. On pourrait indiquer que leurs activités professionnelles ou leur passé universitaire -notamment la fréquentation des sciences sociales- peuvent inversement conduire certains élus, ou membres des cabinets municipaux, sur les voies d'une problématique autant technique que partisane des problèmes sociaux. Au delà pourtant de ces convergences à travers des individus, il faut s'attarder sur la signification de cette situation même qui crée l'équipe et fait sans doute sa force.

Non que cette situation soit entièrement nouvelle. On sait qu'elle peut exister dans les mairies tenues de longue date par une même équipe municipale, dans laquelle, élus, responsables de services et dirigeants associatifs relèvent souvent des mêmes réseaux politico-idéologiques. Ce qui par contre apparaît comme spécifique - et manifeste dans le cas de Saint-Chamond- c'est d'une part que ce complexe apparaisse à l'occasion de la gestion des NDP , c'est d'autre part qu'il se donne un objet d'intervention jusque là peu pris en charge par les municipalités et que les lois de décentralisation destinent à la tutelle de l'assemblée départementale. Ainsi cette structure informelle permet-elle une liaison non seulement à l'intérieur de la mairie entre des adjoints et des responsables de service ayant en charge des secteurs différents (l'urbanisme, l'action sociale, la culture, le scolaire, etc.) mais aussi avec des responsables ou des techniciens du logement social ou du travail social non impliqués directement dans la gestion municipale. Elle organise concrètement un ensemble de moyens (des hommes, des structures) sur un objet qu'elle constitue simultanément, par-delà les découpages existants. Elle institutionnalise, avec des ressources financières qui sont principalement d'Etat, un secteur localisé de la prévention en direction des jeunes.

Mais l'originalité de ce complexe tient aussi au principe du volontariat qui lie chacun de ses membres. Entre élus ou fonctionnaires municipaux habitués de la chose sociale et techniciens extérieurs prêts à s'engager dans une expérience nouvelle hors des chemins balisés, des contrats tacites à durée déterminée s'établissent qui sont de l'ordre du contractuel plutôt que de l'allégeance ou de l'alliance sur longue durée. Du côté du politique, il s'agit moins -ce qui était souvent le cas antérieurement- de s'assurer la complicité de notables du social que de s'associer des compétences, qui peuvent être strictement personnalisées, émanant de spécialistes souvent placés au carrefour de plusieurs structures, et d'y gagner ainsi et des idées et des relais sur le terrain. Du côté du travailleur social, il s'agit de profiter de l'état d'incertitude institutionnelle créée par l'arrivée des NDP pour faire passer ses ambitions réformatrices. Ainsi se fondent des accords restreints, sur des objectifs précis, contractés au nom de l'efficacité et de la nécessité de faire quelque chose par-delà les différences d'appréciation; accords qui n'excluent ni la discussion ni le conflit.

. Territorialisation ou municipalisation?

Cette situation est loin d'être la règle générale; elle indique tout au plus une tendance. Dans bien des cas, les municipalités ne se saisissent encore pas de toutes les possibilités ouvertes par les NDP. Dans bien des cas, c'est une structure technique qui se trouve encore en meilleur position pour poursuivre un effort de décloisonnement institutionnel engagé expérimentalement sur les quartiers; cette structure technique (un ou quelques travailleurs sociaux spécialistes) se retrouve alors porte-parole actif du modèle NDP, dans une municipalité qui délègue de fait ses pouvoirs nouveaux. Le territoire est alors partiellement en mesure, en dépit de tous les mécanismes pervers de la représentation, et à travers nombre de filtres essentiellement techniques, d'instaurer ses propres modes de régulation.

Mais la pente générale d'évolution des NDP paraît plutôt, conformément d'ailleurs à un des objectifs affichés nationalement ("responsabiliser" les collectivités locales), devoir donner tout pouvoir aux communes, quelle que soit leur prise en compte de certains autres aspects du modèle NDP. Les projets impulsés par les municipalités semblent devoir être de moins en moins novateurs et de moins en moins issus de structures non traditionnellement impliquées dans le travail social.

Ainsi, dans bien des cas, les NDP auraient contribué à faire émerger un partenaire nouveau, mais ce n'est pas celui qui était attendu; à savoir les groupements localisés, les associations, même si, dans un premier temps, ceux-ci ont pu se manifester. Et si l'émiettement des actions sur les jeunes peut être remplacé par des pratiques territorialisées confondant plusieurs institutions, ces initiatives ne peuvent se pérenniser hors un fort soutien politique. Bref, la répétition annuelle des opérations NDP a certainement permis progressivement une plus grande attention des municipalités aux problèmes des jeunes, mais elle a peut-être et surtout autorisé leur intervention croissante et de plus en plus directe aux dépens d'autres intervenants.

De cette remarque pourtant, on ne saurait conclure que rien n'a changé hormis la nature des pouvoirs qui gèrent le social. C'est à tenter de comprendre globalement ce qui résulte provisoirement des volontés de réforme exprimées par la problématique des NDP que nous voudrions conclure ce travail d'analyse.

CONCLUSION

De quelques coups de sonde en région stéphanoise, on ne saurait conclure de façon péremptoire quand les évolutions ne font que commencer et que l'observateur a peine à débrouiller l'essentiel de l'accidentel, le particulier du général. C'est pourtant à risquer quelques pistes en forme d'hypothèses que ce travail peut rebondir et en informer d'autres de plus longue haleine et de plus grande visée.

Nous terminerons donc cette première investigation en rappelant d'abord les principaux résultats partiels auxquels elle a pu donner lieu. Elargissant le propos, nous nous demanderons ensuite si certaines tendances ne portent pas en germe une transformation de cette problématique là portée par les professionnels qu'on avait pourtant relevée comme un des véhicules sur le long terme du modèle NDP.

De quelques résultats.

. Le modèle NDP, tout au moins dans ses caractéristiques essentielles impliquant une action territorialisée et inter-institutionnelle, ne peut être rapporté seulement aux initiatives de l'Etat.

Il se greffe sur une tradition politique participative et sur des idéologies pratiques dans le travail social déjà relativement anciennes, qui ont trouvé d'autant à s'exprimer qu'elles ont été relayées par un renouvellement sociologique des personnels, lui-même facteur d'un effacement relatif des clivages hérités selon les métiers d'exercice ou les institutions d'appartenance.

Il reste que seule l'incitation étatique a permis l'existence durable des expérimentations entreprises par les professionnels.

. L'étude diachronique de chaque nouveau dispositif montre assez bien qu'après une phase d'ouverture à de nouveaux partenaires publics ou privés souvent facilitée par l'attentisme ou la méfiance des acteurs traditionnels de la prévention, ces derniers reprennent assez vite leur place seulement amoindrie par l'arrivée de professionnels issus du champ plus large du travail social.

Mais l'ensemble de ces intervenants doit compter sur le rôle essentiel que peut alors jouer l'instance municipale qui apparaît potentiellement comme le principal nouvel acteur pouvant infléchir les règles du jeu.

. Si quelques groupements peuvent à l'occasion espérer tirer bénéfice de la contestation des positions de quasi-monopole existantes, c'est surtout depuis le groupe des travailleurs sociaux de terrain que se découvrent les agents le plus susceptibles de s'investir dans les nouveaux dispositifs quand ils pensent pouvoir y trouver un champ d'action plus large et une légitimité accrue.

Parmi eux, conquiert une place privilégiée dans le pilotage des nouveaux dispositifs, une petite "élite" extraite d'une génération qui s'est confrontée au politique, a fréquenté l'Université et a acquis une relative autonomie professionnelle.

. L'empilement de plusieurs dispositifs sur un même espace ne produit pas automatiquement des effets de synergie en l'absence d'une stratégie politique globale. Mais l'existence d'une visée politique forte n'implique pas plus le maintien des caractéristiques essentielles du modèle notamment en terme d'inter-partenariat et de pratiques collectives. Les nouveaux dispositifs sont bien l'indice d'une territorialisation de l'intervention sociale, mais c'est plutôt la municipalisation de cette dernière qui paraît à l'ordre du jour avec l'émergence de nouveaux pôles de décision organisés au sein des instances municipales.

Si les nouveaux dispositifs dessinent assurément **un nouvel espace local de la prévention, où l'espace des pratiques se superposerait de plus en plus à l'espace décisionnel**, il n'est pas sûr qu'ils engendrent un nouveau rapport aux populations ou qu'il entérine le modèle professionnel qui les a (pour partie au moins) suscités. Les évolutions sur ce point sont complexes et on ne peut ici que formuler une première interrogation.

Vers un nouveau modèle de prévention?

On a plusieurs fois répété tout ce que le modèle NDP devait à certaines revendications des travailleurs sociaux de terrain et à leur souci d'abolir au moins partiellement les frontières institutionnelles et de constituer leur espace de travail en objet d'intervention. Mais ces aspirations s'inscrivent elles-mêmes dans une configuration de traits dont certains se révèlent contradictoires avec les caractéristiques des actions de type NDP.

D'une manière très générale en effet, on peut dire que, depuis deux décennies environ, la plupart des travailleurs sociaux intervenant en prévention se reconnaissent dans un modèle professionnel (c'est-à-dire un ensemble de techniques pratiques légitimées par un discours théorique) qu'on peut appeler le modèle "éducatif", dans la mesure où il tend à privilégier un travail pensé dans le long terme, fondé sur l'établissement de liens de confiance avec la "clientèle" et animé d'une démarche

pédagogique de transformation de l'individu ou des groupes.

D'une certaine façon, c'est-à-dire considéré dans ses attendus abstraits, le modèle impliqué par les nouveaux dispositifs va à l'encontre du modèle éducatif. Parce qu'il suppose un renouvellement des partenaires du terrain, parce qu'au moins dans ses visées initiales, il suppose aussi des actions circonscrites, définies et limitées dans le temps, parce que sa mise en place médiatique suppose moins de développer des programmes que de mettre en place ce qu'on peut appeler des "coups", par tous ces aspects, le modèle NDP tend à confronter directement le professionnel et le client, à sacrifier les investissements dans le relationnel et à délaisser une perspective pédagogique. On ne peut d'ailleurs manquer de noter que ces tendances se retrouvent en d'autres lieux du travail social ou dans certaines pratiques reprises plus tardivement dans le cadre des nouveaux dispositifs, comme toutes les mesures dites d'insertion sociale et professionnelle qui font la part belle à toutes les formules de "stages". Mais surtout, ces tendances paraissent parfois trouver écho à travers les transformations mêmes des demandes de la "clientèle"; qu'il s'agisse de la généralisation des demandes ponctuelles d'aide financière ou des succès remportés par les personnels de police ou des armées auprès des jeunes lors des toutes premières opérations "été chaud", dans tous les cas, c'est le même refus de l'engagement à long terme et de l'aide psychologique qui se trouve manifesté.

Or, c'est de ce modèle et de certaines méthodes qui lui sont associées que sont aussi partie prenante des caractéristiques reprises dans les nouveaux dispositifs; par exemple, l'analyse des "besoins" et des "milieux" porte la revendication du travail en équipe, de la concertation, et de l'espace territorialisé comme lieu pertinent d'intervention au nom de l'unité de l'individu ou de la spécificité des groupes. De telle sorte que ceux là mêmes qui, au sein du secteur de la prévention, ont été porteurs de la logique NDP face aux concurrences institutionnelles, voient aussi avec l'avènement des nouveaux dispositifs mis en cause les pratiques qui les faisaient agents novateurs dans leur secteur. Bref, si l'émergence d'un champ local de la prévention implique certes une approche plus globale des problèmes des jeunes, elle n'implique pas pour autant la perdurance de techniques, voire de modèles d'intervention qui paraissaient initialement aller de pair avec cette approche. S'il existe bien une logique endogène propre aux professionnels, elle se trouve contrariée par la logique propre, de nature plus politique, des NDP. Et c'est sans doute une résultante de ces

deux forces qu'il faudrait dessiner pour esquisser les évolutions en cours.

. Quitte alors à caricaturer, on pourrait ainsi émettre l'hypothèse qu'avec l'apparition d'une prévention localisée impliquant plus fortement le pouvoir politique municipal, **tendraient à s'estomper les interventions:**

- déléguées à des professionnels relativement autonomes quant au choix et à la mise en oeuvre de leurs techniques;
- sérialisées, c'est-à-dire dépendantes pour chacune d'une institution qui ignore tout des interventions des autres institutions;
- individualisées, c'est-à-dire s'adressant sinon isolément à des personnes du moins à des cas répertoriés;
- à long terme.
- connues des seuls spécialistes.

. Et au contraire, **tendraient à s'imposer les interventions:**

- décidées et contrôlées de plus en plus directement par le pouvoir politique;
- concertées entre plusieurs intervenants;
- globalisées, en ce qu'un espace circonscrit support d'une population cible deviendrait l'objet d'intervention au lieu du traditionnel client, voire du groupe;
- à court ou moyen terme;
- médiatisées, c'est-à-dire susceptibles d'être valorisées auprès d'un grand public.

A l'évidence, le tableau n'est pas aussi tranché et les professionnels moins partagés que ce que cette épure pourrait laisser croire. Les nouveaux dispositifs ne sont encore qu'expérimentaux, leur avenir pour une part incertain, et il n'est donc pas étonnant que s'y confrontent des modèles ou des sous-modèles très divers. Par là même doit être relativisée toute interprétation trop généralisante. Aussi bien, ce que nous pointons comme modèle potentiel n'est-il peut-être que la manifestation d'effets de situations spécifiques ébranlées ou non par les incitations à faire du neuf. C'est un kaléidoscope que notre regard saisit actuellement. Sous le prétexte que l'espace observé est proprement expérimental, le risque est fort d'y lire trop vite des cohérences. Mais c'est aussi à proposer de tels schémas que la complexité peut-être progressivement démêlée.

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

(1) Les services d'études ou de recherches des différents ministères, Affaires Sociales (M.I.R.E.), Equipement (Plan Construction), Justice, ou des administrations spécialisées (Plan, CNPD, C.N.D.S.Q. etc...) ont impulsé de nombreuses études qu'il est impossible de toutes citer. On peut renvoyer à quelques numéros spéciaux de revues; par exemple :

. Revue Internationale d'Action Communautaire (R.I.A.C.) n° 11/51, printemps 84, numéro spécial "La prévention entre le contrôle et l'autogestion", avec des articles de F. DUBET, A. JAZOULI, D. DUPREZ notamment.

. Les Annales de la recherche urbaine, n° 27 "Jeunes urbains es qualité", avec des articles de D. LAPEYRONNIE, P. VIDAL-NAQUET, J.C. LAGREE...

. Ancres, revue trimestrielle de l'Education surveillée, n° 8, octobre 1986, avec notamment des articles de J.N. CHOPAN et G. de RIDDER.

(2) J. ION, Le travail social saisi par l'évaluation, communication au colloque "crise et politiques sociales", Toulon, 18-19 avril 1986

et revue POUR "L'évaluation au pouvoir", n° 107, juin-août 1986.

(3) J. DONZELOT "La fin des porteurs de pancartes" in Psychanalistes, octobre 1985.

F. DUBET, A. JAZOULI, D. LAPEYRONNIE, L'Etat et les jeunes, Les éditions ouvrières, Paris, 1985.

(4) CHEVREUSE (collectif) Pratiques inventives du travail social, les éditions ouvrières, Paris, 1978.

- (5) A. MICOUD, Les équivoques de la représentation exemplaire, communication au colloque A.I.S.L.F., LOUVAIN-LA-NEUVE, avril 1987.
- (6) B. MONTAGNE et alii, La prévention spécialisée dans le département de la Loire, document Université SAINT-ETIENNE CRESAL, 1985.
- (7) J. ION, communication au Congrès mondial de sociologie du loisir "La fin du socio-culturel ?", repris in Les Cahiers de l'animation n° 56, 4ème trimestre 1986.
- (8) A. MICOUD, J. ION, J. NIZEY et M. PERONI, Une opération de développement social des quartiers : l'ainsi-nommé Montchovet CRESAL, SAINT-ETIENNE, mars 1986.
- (9) J. ION et J.P. TRICART, Les travailleurs sociaux, La Découverte, PARIS, 1985, notamment pp. 105-112.
- (10) Entre autres : L. DUMONT, Essais sur l'individualisme, Seuil, PARIS, 1983.
M. GAUCHET, "De l'avènement de l'individu à la découverte de la société", in Annales E.S.C. mai-juin 1979.
- (11) Les couches moyennes salariées, mosaïque sociologique, rapport collectif. CRESAL, juin 1983.
- (12) V. PEYRE et F. TETARD, "Les enjeux de la prévention spécialisée : 1956-1963", in Lectures sociologiques du travail social (collection), C.R.I.V., les éditions ouvrières, PARIS, 1985.
- (13) M. IMBERT, "Travail social de communauté, dynamique associative et appareils institutionnels", in Espaces et sociétés n° 40, janvier-juin 1982.

(14) J. ION, B. MIEGE, L'appareil d'action culturelle, Editions Universitaires, PARIS, 1974, notamment chapitre 1.

(15) J. ION, "Travailleurs sociaux sans frontière" in Lecture sociologique du travail social, op. cit.

(16) D. DUPREZ, "De la mise à l'écart éducative à la rééducation par le travail : les opérations Eté-Jeunes 83" et

F. DUBET et A. JAZOULI, "Une nouvelle politique de prévention ? L'opération "Eté 82" in R.I.A.C. op. cit.

TABLE DES MATIERES

	<u>Pages</u>
. AVANT-PROPOS	
. <u>INTRODUCTION : "Les nouveaux dispositifs de prévention de la jeunesse": qu'est-ce à dire ?</u>	3
- La démarche retenue	
- Les caractéristiques des NDP	
- Le terrain et la méthode d'enquête.	
. <u>CHAPITRE 1 : Gestion du social et conditions d'émergence des nouveaux dispositifs</u>	12
- L'arrière-pays de la problématique des NDP	
. le recours itératif à la participation	
. les incitations d'une évolution endogène au travail social.	
- Antécédents et banalisation	
. les expériences anticipatrices	
. l'incitation étatique et l'obligation d'en être	
. un nouveau cadre problématique.	
. <u>CHAPITRE 2 : Les diversités d'engagements des professionnels du travail social</u>	29
- Clivages professionnels et enjeux de pouvoir	
. les lignes de partage intestines	
. anciens et nouveaux intervenants : le brouillage des règles du jeu	
- La mobilisation de nouveaux spécialistes?	
. les traits communs d'itinéraires particuliers	
. l'émergence d'une nouvelle figure professionnelle	
. <u>CHAPITRE 3 : La dynamique locale des NDP</u>	43
- Territorialisation et décentralisation	
. l'engagement limité des services extérieurs de l'Etat	
. les fonctionnaires supérieurs : une place hésitante entre le politique et le technique.	
- Concentration et pratiques territorialisées	
. les cercles de la concertation et la légitimation du modèle NDP	
. les débuts sur le terrain d'une gestion territorialisée de la prévention.	

- Vers un espace municipalisé de la prévention
 - . Un exemple de maîtrise municipale des NDP
 - . l'apparition d'un complexe technico-politique municipal
 - . territorialisation ou municipalisation?

. CONCLUSION	61
- De quelques résultats	
- Un nouveau modèle de prévention ?	
. NOTES BIBLIOGRAPHIQUES	66