



Laboratoire d'Étude et de
Recherche Sociales

TERRITOIRES ET NOUVEAUX ENJEUX DU CHAMP SOCIAL

Enquête sur les dispositifs locaux de
prevention en Seine-Maritime

GUIDO DE RIDDER
MARS 1987

Institut Régional du Travail Social
de Haute Normandie

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS

INTRODUCTION

TITRE I : LES PROFESSIONNELS DE LA PREVENTION : UNE LEGITIMITE FRAGILISEE OU RENFORCEE ?

Chapitre 1 : Du travail de rue à l'expertise préventive

- 1- La demande, l'offre et le contrat
- 2- Des stratégies propres aux divers acteurs
- 3- Du travail de rue au rôle de conseil technique
- 4- L'opération VALPIERRE : un "coup" éphémère ou une innovation durable

Chapitre 2 : Oppositions et divergences entre acteurs locaux au Parc Maurice Thorez

- 1- Violences au centre social
- 2- Le Parc Maurice Thorez, une zone très sensible
- 3- L'intervention sur le Parc Maurice Thorez : projet, contre-propositions, discussions
- 4- Les limites incertaines de l'action sociale "locale"
- 5- Développement social local et divergences professionnelles
- 6- Freins institutionnels
- 7- Les usagers sont-ils des partenaires de l'action sociale locale ?
- 8- L'équipe de prévention, entre l'arbre des institutions et l'écorce du client
- 9- L'économique et le social : un enjeu de qualification

INSTITUT REGIONAL DU TRAVAIL SOCIAL DE HAUTE NORMANDIE

Route de Duclair - B.P. n° 5 - 76380 Canteleu - Tél. 35.36.20.42 - C.C.P. 2837 - 83 N ROUEN



TERRITOIRES ET NOUVEAUX ENJEUX DU

CHAMP SOCIAL

Enquête sur les dispositifs
locaux de prévention
en Seine-Maritime

NOTE DE SYNTHESE

**FORMATION
INGENIERIE SOCIALE
RECHERCHE
COMMUNICATION
INFORMATIQUE
TELEMATIQUE**

Le présent rapport de recherche vise à décrire et analyser l'évolution des dispositifs de prévention en Seine-Maritime. Il s'intègre dans le programme de recherche pluri-institutionnel défini par le Comité "PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE". Le projet est axé sur une analyse comparative de trois sites LE HAVRE, ROUEN et ELBEUF, et vise à mettre en lumière l'effet des politiques locales particulières sur l'évolution et la situation actuelle des dispositifs de prévention.

Au cours des dernières années, l'on a vu la gestion du risque social de plus en plus clairement attribuée à l'échelon des collectivités territoriales. En particulier en matière de prévention, le niveau local est désigné comme le plus approprié à appréhender et traiter les problèmes du terrain. La décentralisation aidant, les élus locaux et les acteurs sociaux les plus en prise avec les populations (travailleurs sociaux, mais aussi enseignants, policiers) sont amenés à collaborer dans le cadre de dispositifs variés. Ces derniers visent soit à une action "en amont" telles que les zones d'éducation prioritaires ou les missions locales, soit à une action d'amélioration de la vie sociale telle que la procédure Habitat-Vie Sociale, le Contrat Famille ou le dispositif Développement Social des Quartiers, soit enfin à une intervention préventive directe comme les Conseils Communaux de prévention de la Délinquance.

Ces dispositifs offrent des caractéristiques communes : institutions et acteurs sont appelés à décroiser leurs interventions jusqu'alors segmentées en collaborant dans des actions à caractère "transversal", et invités ou parfois obligés de s'insérer, au plan local, dans un cadre souple décidé au niveau central, l'Etat n'exerçant qu'une activité d'ordre contractuel et se chargeant de la diffusion de modèles d'intervention (par voie de circulaire incitative) et de l'apport d'éventuelles ressources.

Dès lors, ces nouveaux dispositifs produisent-ils des effets de recomposition ou simplement de stratification du champ classique de la prévention ?

Qu'advient-il alors des structures de prévention instituées ? Contraintes de partager avec d'autres structures (municipalités, police, formation de jeunes, etc...), comment les institutions en place -le corps de l'Education Surveillée mais aussi les autres institutions du travail social tels que les services de milieu ouvert- parviennent-elles à négocier leur pérennité ou leur développement ? Au prix de quelles stratégies de maintien sur ce marché ? Question corollaire : au prix de quelles stratégies les nouveaux intervenants accèdent-ils au "marché de la prévention" ?

En effet, de nouveaux enjeux circulent au sein de cette recomposition du champ de la prévention. Ils ne se jouent pas seulement sur "fond de décentralisation" mais sont nettement dépendants de la transformation du paysage qu'opère la décentralisation.

Tandis que la légitimité et la stabilité des acteurs étaient assurés par l'appartenance à des structures verticales et/ou par l'antériorité d'occupation du terrain, le processus de décentralisation oblige les acteurs à s'insérer dans un autre système : à la charnière entre les enjeux locaux et la commande centrale relayée par les administrations.

L'évolution récente des dispositifs de prévention en direction des jeunes fait donc s'interpénétrer deux aspects complètement liés : d'une part une recomposition du champ de la prévention avec en particulier la création "d'espaces locaux de prévention", et une redéfinition des pratiques des travailleurs sociaux avec en particulier un ré-investissement de la relation au client, dans des savoir-faire "administrativo-relationnels".

L'analyse de l'évolution récente de la prévention en direction de la jeunesse ne porte pas sur les résultats des dispositifs auprès des populations visées mais sur les effets auprès des instances et des acteurs concernés.

Chapitre 3 : Crise du travail social et stratégies de renforcement de la légitimité professionnelle

- 1- Les trois crises du travail social
- 2- Amarrage local et redéfinition des acteurs professionnels
- 3- Le professionnel, l'institution et l'innovation : une relation de "complicité adverse"
- 4- Vers un nouveau profil des professionnels de l'action sociale

TITRE II : ANCORAGE TERRITORIAL ET RECOMPOSITION DU CHAMP DE LA PREVENTION

Chapitre 1 : Dispositifs de prévention et mobilisations locales à la Mare-Rouge

- 1- Une stratégie de la brèche plutôt que "du relationnel dans les caves"
- 2- Etat des lieux
- 3- Dispositifs mis en place à la Mare-Rouge
- 4- Esquisse d'une topographie des acteurs
- 5- Recomposition du champ des pratiques de prévention ?

Chapitre 2 : La prévention ancrée dans le champ local : effets de stratification et de visibilité

- 1- Le "local", nouveau territoire du social ?
- 2- Le paradigme territorial : ni chair, ni poisson
- 3- Les "nouveaux" dispositifs doublent-ils les "anciens" ?
- 4- Modèles localistes d'intervention et effets de recomposition
- 5- Visibilisation et invisibilisation ou les deux visages de Janus
- 6- Politiques sociales locales et banalisation de l'urgence

TITRE III : RENOUVELLEMENT ET PERMANENCE DES ENJEUX LOCAUX

Chapitre 1 : Les élus, les professionnels et la gestion sociale dans l'agglomération d'ELBEUF

- 1- Eléments de contexte
- 2- Les Ecameaux : extinction de la cité moribonde et relogement des habitants
- 3- Réhabilitation et concertation en duo au Parc Saint-Cyr
- 4- Le Conseil de Prévention de la Délinquance : un avortement quasi-clandestin ?
- 5- La Mission Locale : un dispositif en mal d'avenir ?

Chapitre 2 : Décentralisation et concertation : les nouvelles règles du jeu local

- 1- Le localisme, un outil de planification ?
- 2- Les enjeux des pratiques participatives dans l'espace communal
- 3- Le transfert des modèles de gestion urbaine à la gestion sociale
- 4- Qui dispose du "bargaining power" ?
- 5- Les associations de prévention et la redistribution des cartes
- 6- Elus locaux et administrations dans le mouvement de la décentralisation : deux logiques croisées

CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE

*

* *

AVANT-PROPOS

INSTITUT REGIONAL DU TRAVAIL SOCIAL
DE HAUTE-NORMANDIE

Route de Duclair - B. P. n° 5
76380 CANTELEU
Tél. 35.36.20.42

Le présent rapport est le résultat d'une convention
de recherche financée par le Conseil de la Recherche
du Ministère de la Justice
(convention n° 85 05 013 00 210 75 01)

Le travail de recherche, dont le présent rapport rend compte, a été financé par le Conseil de la Recherche du Ministère de la Justice. Il se situe dans le cadre pluri-institutionnel défini par le comité d'appel d'offres "**Prévention et protection judiciaire de la jeunesse**". A ce titre, il s'articule avec les travaux menés par le Centre de Recherche Interdisciplinaire de Vaucresson (C.R.I.V.) concernant l'Education Surveillée et avec ceux réalisés dans le Pas de Calais par le C.L.E.R.S.E., dans la Loire par le C.R.E.S.A.L. et dans la Seine-Saint-Denis par le G.R.A.S.S.

Ce programme a pour objectif d'examiner dans quelle mesure les "nouveaux dispositifs de prévention" contribuent à produire une recomposition du champ de la prévention, des acteurs qui s'y trouvent concernés au plan local, et à transformer les stratégies institutionnelles et les pratiques professionnelles.

Le présent travail résulte d'enquêtes menées en Seine-Maritime entre l'automne 1985 et la fin de l'année 1986. IL a été réalisé par Guido DE RIDDER sous la responsabilité de Jean Noël CHOPART et avec la collaboration de Jean-François LAE au titre de consultant.

INTRODUCTION

LES EVOLUTIONS RECENTES DES DISPOSITIFS
DE PREVENTION, DEMARCHE ET TERRAIN D'ENQUETE

Le terme "prévention" renvoie à plusieurs types de dispositifs sociaux (psychiatrie, éducation, judiciaire) révélateurs de philosophies sociales particulières. Depuis quelques années la volonté de prévention des risques s'est étendue bien au-delà de ce triangle pour déborder sur les questions du logement, de la formation, du traitement social du chômage. La diversité des actions sociales qui s'y rapporte, la multitude des intervenants ou des groupes sociaux qui s'en réclament interdisent d'en établir une définition essentielle a priori.

L'un des moyens d'objectiver la notion est de constituer le terme prévention comme un des aspects du "marché du social" dont l'évolution actuelle s'accompagne d'une recomposition des acteurs et des intervenants :

- Partage des compétences et de champ entre secteurs publics, associatifs, para-publics.
- Place des instances locales et des élus.
- Redéfinition des professions et nouveaux acteurs professionnels ou non.
- Changements liés à l'extériorisation de l'action, nouveaux modes de contrôle et d'évaluation.
- Globalisation, transversalité, etc...

Au cours des dernières années, l'on a vu la gestion du risque social de plus en plus clairement attribuée à l'échelon des collectivités territoriales. En particulier en matière de prévention, le niveau local est désigné comme le plus approprié à appréhender et traiter les problèmes du terrain. La décentralisation aidant, les élus locaux et les acteurs sociaux les plus en prise avec les populations (travailleurs sociaux, mais aussi enseignants, policiers) sont amenés à collaborer dans le cadre de dispositifs variés. Ces derniers visent soit à une action "en amont" telles que les zones d'éducation prioritaires ou les missions locales, soit à une action d'amélioration de la vie sociale telle que la

procédure Habitat-Vie Sociale, le Contrat-Famille ou le dispositif Développement Social des Quartiers, soit enfin à une intervention préventive directe comme les Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance.

Ces dispositifs offrent des caractéristiques communes : institutions et acteurs sont appelés à décroiser leurs interventions jusqu'alors segmentées en collaborant dans des actions à caractère "transversal", et invités ou parfois obligés de s'insérer, au plan local, dans un cadre souple décidé au niveau central, l'Etat n'exerçant qu'une activité d'ordre contractuel et se chargeant de la diffusion de modèles d'intervention (par voie de circulaire incitative) et de l'apport d'éventuelles ressources.

Dès lors, ces nouveaux dispositifs produisent-ils des effets de recomposition ou simplement de stratification du champ classique de la prévention ?

Qu'advient-il alors des structures de prévention instituées ? Contraintes de partager avec d'autres structures (municipalités, police, formation de jeunes, etc...), comment les institutions en place -le corps de l'Education Surveillée mais aussi les autres institutions du travail social tels que les services de milieu ouvert- parviennent-elles à négocier leur pérennité ou leur développement ? Au prix de quelles stratégies de maintien sur ce marché ? Question corollaire : au prix de quelles stratégies les nouveaux intervenants accèdent-ils au "marché de la prévention" ?

En effet, de nouveaux enjeux circulent au sein de cette recomposition du champ de la prévention. Ils ne se jouent pas seulement sur "fond de décentralisation" mais sont nettement dépendants de la transformation du paysage qu'opère la décentralisation. Jusqu'alors, le caractère centraliste de l'intervention de l'Etat contribuait à modeler les corps professionnels et les structures ayant l'initiative de l'intervention sociale. La verticalisation que manifestaient administrations centrales et grandes fédérations associatives était un point de passage obligé des configurations politiques locales. Elle dotait, le plus souvent, les acteurs de la prévention de moyens et de légitimité propres.

Avec les transferts de compétences aux collectivités territoriales, d'autres facteurs interviennent sur la stratégie des institutions et des acteurs qui sont engagés dans l'intervention sociale. La commande monopoliste assurant légitimité et stabilité aux acteurs, dans le système des structures verticales, s'effriterait au profit d'un autre système où une constellation de décideurs, dotés chacun d'une autonomie relative, pèse de son propre poids sur les aspects symboliques et financiers de ce "marché social".

Tandis que la légitimité et la stabilité des acteurs étaient assurés par l'appartenance à des structures verticales et/ou par l'antériorité d'occupation du terrain, le processus de décentralisation oblige les acteurs à s'insérer dans un autre système : à la charnière entre les enjeux locaux et la commande centrale relayée par les administrations.

Dès lors, communications, informations et systèmes d'alliance deviennent des éléments prépondérants pour le maintien et le développement des acteurs sur le terrain de l'intervention sociale. En particulier, l'aptitude des acteurs à représenter leurs modes d'action dans les formes particulières propres à l'équilibre politique local devient décisive quant à la conservation ou à l'acquisition de leur légitimité dans le champ de la prévention.

La montée en puissance de certains partenaires dans les dispositifs de prévention -et la fragilisation d'autres- nous semblent étroitement liées à la capacité de mettre en oeuvre des pratiques de types "négociationnelles". En soi, ces pratiques ne sont pas nouvelles chez nombre de travailleurs sociaux, mais la modification résiderait dans le fait que de telles pratiques permettent aux travailleurs sociaux de se doter d'une nouvelle professionnalité, en lieu et place de celle qui reposait pour l'essentiel sur l'ancienne et seule technicité de la "relation au client". Comme l'écrit M. TACHON, "il s'agit essentiellement d'améliorer ses performances, sa technologie, son image de marque et

son efficacité (1).

L'évolution récente des dispositifs de prévention en direction des jeunes fait donc s'interpénétrer deux aspects complètement liés : d'une part une recomposition du champ de la prévention avec en particulier la création d'"espaces locaux de prévention", et une redéfinition des pratiques des travailleurs sociaux avec en particulier un ré-investissement de la relation au client, dans des savoir-faire "administrativo-relationnels" selon l'expression de ION et TRICART (2).

Ces interrogations sur l'évolution récente de la prévention en direction de la jeunesse ne portent pas, on le voit, sur les résultats des dispositifs auprès des populations visées mais sur les effets auprès des instances et des acteurs concernés.

Démarche et terrain

Notre démarche de recherche se devait de tenir compte de deux types d'exigence :

- répondre aux questions problématiques qui viennent d'être formulées,

- répondre à la demande monographique et donc participer à un inventaire de l'existant afin que ce travail effectué dans un lieu géographique précis permette la comparaison et ouvre la possibilité de processus cumulatifs que vise le dispositif de recherche dans lequel nous nous intégrons.

Pour ces raisons, nous avons porté nos investigations dans trois des principales agglomérations de la Seine-Maritime, les agglomérations havraise, elbeuvienne et rouennaise. Chacun de ces sites, tout en étant inscrit dans un contexte régional relati-

.../...

(1) M. TACHON, "Jeux et enjeux de la notion de travail social", in Lectures Sociologiques du Travail Social, sous la direction de F. BAILLEAU, N. LEFAUCHEUR, V. PEYRE (CRIV, Ed. Ouvrières, 1985), p. 34

(2) J. ION et J.P. TRICART, "Les Travailleurs sociaux", Ed. La Découverte, 1984, p. 61

vement cohérent du point de vue géographique, économique et social, présente des disparités quant aux situations administratives (étendue des juridictions municipales), politiques (orientations différentes en matière de gestion sociale) et quant à leur histoire locale de développement des structures de prévention.

Notre première étape de travail a consisté en un repérage des acteurs et des structures concourant à la prévention, étape au cours de laquelle, en l'absence d'une délimitation précise de ce qu'est la prévention, nous nous sommes dotés de la définition suivante : les acteurs de la prévention sont a priori tous ceux qui de façon explicite se réfèrent à cette notion pour motiver et représenter leurs modes d'intervention sociale. Cette première phase a permis de situer l'évolution des politiques locales en matière de prévention et de dresser l'état actuel des dispositifs y concourant. On a procédé ici par entretiens auprès de décideurs et de responsables administratifs et associatifs et réuni une documentation générale et surtout locale.

A l'intérieur des trois agglomérations retenues, nous avons fait une sélection de terrains plus circonscrits afin d'effectuer des enquêtes approfondies sur les modes d'intervention des acteurs précédemment repérés, leurs systèmes d'inter-relations et leurs discours et techniques stratégiques. Cette analyse a été menée sur la base d'une lecture critique des documents collationnés (rapports d'activités, bilans, programmes et projets) et d'interviews effectués auprès de responsables et intervenants directs de ces structures.

Quelques remarques sur le déroulement de l'enquête

Notre connaissance préalable de plusieurs terrains ou de responsables nous a maintes fois facilité l'accès aux données que nous recherchions. A cet égard, il faut noter l'avantage qu'a procuré, dans ce type d'enquête, le fait que notre structure de recherche se trouve adossée à une institution de formation et d'information à vocation régionale et donc en prise directe avec les services, les établissements et les personnels relevant du

champ social dans le département.

Mais il faut noter également certains effets de cette situation. Si l'un des bénéficiaires est de pouvoir instaurer des relations fécondes entre activité de recherche et formation, notre situation nous expose à être inclus, du moins partiellement, dans des enjeux institutionnels entre notre institution et des terrains qui sont également dans le cas présent nos terrains d'enquête.

Aussi avons-nous d'une part pris le parti de ne pas rabattre nos prétentions en matière d'analyse critique, par exemple en ménageant inutilement nos interlocuteurs dans ce compte-rendu d'enquête, mais d'autre part nous nous sommes efforcés d'établir un minimum de "rétroaction" en instaurant avec nos informateurs des confrontations à partir de la communication d'extraits les concernant les plus directement. Ces confrontations ont toujours été impatientement attendues par nos interlocuteurs ; elles se sont également révélées fertiles. La plupart d'entre elles se sont déroulées de façon active, s'accompagnant souvent d'une demande de poursuite. Quelques unes ont été un peu plus rugueuses.

Il faut bien voir que ces confrontations, liées à la rédaction d'un rapport régulièrement perçu par nos enquêtés comme instrument d'information dont pourraient disposer les instances de tutelle, comportent pour eux un dosage important de préoccupation ou d'inquiétude. Inquiétude renforcée par le fait que notre regard ne constitue qu'un angle d'approche et laisse dans l'ombre une vaste part de l'activité des structures et de l'action des professionnels enquêtés. Pas étonnant qu'assez souvent le reflet qui est donné ne semble pas conforme, à leurs yeux, à leur réalité qui est évidemment plus complexe et plus large.

L'occasion nous est donnée ici de remercier tous les responsables et professionnels que nous avons rencontrés au cours de cette enquête (en nous consacrant souvent beaucoup de temps) et dont nous sommes d'une certaine façon les débiteurs. Ceci étant, les lignes qui suivent n'engagent que l'auteur du présent rapport.

Notre méthode d'enquête nous a conduit à multiplier

les contacts ; de proche en proche l'éventail des personnes à rencontrer n'a cessé de s'élargir, conduisant du même coup à allonger les enquêtes. Le fait est que ce type d'étude nécessite de la part de l'enquêteur la possession de matériaux accumulés, seule condition pour conduire des interviews préalablement bien informées et accéder à des informations plus pertinentes.

Ceci étant, nous n'avons pas cherché l'exhaustivité, d'ailleurs impossible, puisque notre projet vise la compréhension des logiques à l'oeuvre dans la mise en place des dispositifs locaux de prévention plus que la description minutieuse de leurs mécanismes singuliers dans les configurations locales particulières.

C'est également en raison de ce projet que notre rapport ne rendra compte que partiellement des terrains enquêtés. Il n'y a pas lieu, en effet, d'alourdir en rendant compte de l'ensemble des matériaux. Précisons nos choix quant au contenu et à l'organisation de ce rapport.

L'organisation du rapport

Ce rapport est organisé autour de trois grands thèmes. Chacune des parties comporte la description et l'analyse d'une ou deux situations locales choisies pour leur cohérence avec le thème exploré et suivies d'une tentative d'explication plus générale. Les situations locales ne seront donc pas présentées avec la totalité de leurs implications institutionnelles ni a fortiori avec l'intégralité des caractéristiques de fonctionnement des structures et des personnels concernés.

Néanmoins, cette organisation contient une part d'artifice dans la mesure où plusieurs de nos situations locales peuvent s'intégrer aussi bien dans un axe d'approche que dans un autre. Aussi le lecteur trouvera-t-il dans tel passage l'ébauche d'approches qui seront reprises et complétées plus loin.

La première partie cherche à examiner dans quelles

conditions et avec quelles stratégies des structures et des professionnels de la prévention parviennent à consolider leur légitimité dans un contexte censé au contraire porter atteinte à cette légitimité.

La seconde partie porte sur les questions de territorialisation de l'action sociale et plus précisément sur ses effets dans le champ de la prévention : effets de stratification, de visibilisation et de recomposition.

Enfin, la dernière partie s'attachera à l'analyse des enjeux qui circulent entre les échelons locaux, départementaux et nationaux. L'attention sera portée sur les nouvelles règles du jeu local qui s'inscrivent dans le cadre obligé, mais encore flou, de la décentralisation.

*

* *

TITRE I

LES PROFESSIONNELS DE LA PREVENTION :

UNE LEGITIMITE FRAGILISEE OU RENFORCEE ?

LES PROFESSIONNELS DE LA PREVENTION :
UNE LEGITIMITE FRAGILISEE OU RENFORCEE ?

CHAPITRE 1

"DU TRAVAIL DE RUE A L'EXPERTISE PREVENTIVE"

La ville de VALPIERRE est une ville de 8 000 habitants sise à la périphérie de l'agglomération de SAINTE-BEUVE. Cette petite ville connaît depuis 15 ans une forte attraction résidentielle qui s'est traduite par une urbanisation rapide effectuée au rythme de cent logements supplémentaires par an. Les programmes les plus importants sont du type ensembles locatifs et logements en accession à la propriété.

1- LA DEMANDE, L'OFFRE ET LE CONTRAT

Sous l'angle de bon nombre d'indices, VALPIERRE semble être la commune la moins exposée de l'agglomération aux difficultés sociales. Néanmoins, le Maire, pressentant la montée de problèmes sociaux au travers de l'activité du centre communal d'action sociale, ému par quelques actes répétitifs de vandalisme, se montre soucieux de la présence massive de jeunes sur le territoire communal et préoccupé par l'insuffisance des équipements en leur direction. Il pose en février 1985 au directeur du club de prévention (implanté dans la ville voisine de SAINTE-BEUVE et rayonnant sur toute l'agglomération) la question d'interventions accrues et spécifiques des éducateurs sur l'espace de sa commune.

Cette demande du Maire est formulée à l'époque où, comme tous les ans, le directeur du club vient solliciter la subvention municipale de VALPIERRE. En quelque sorte, le Maire suggère que la contribution municipale s'accompagne d'une part de l'implantation d'une petite équipe d'éducateurs sur son territoire, et d'autre part d'un "ciblage" sur les jeunes de sa commune.

Si le Maire répond par une demande d'implantation nouvelle du club, c'est parce qu'en réalité le problème s'enracine dans des discussions antérieures. Pour satisfaire l'aspiration pressante de plus de sécurité de la part de leurs concitoyens et pour répondre au réel besoin de surveillance des espaces et voies publics, les élus municipaux avaient, l'année précédente, décidé de recruter deux agents de police municipale. Arguant du fait que cette solution ne constituait pas une réponse satisfaisante aux petits délits et méfaits commis dans la ville, et surtout aux besoins des nombreux jeunes, le directeur du club avait proposé qu'au lieu de recruter des agents ou de "parachuter des éducateurs", le club mène d'abord une étude sur les besoins et les problèmes sociaux pressentis dans plusieurs ensembles d'habitations, réponse conforme aux orientations de l'arrêté du 4 juillet 1972 instituant les clubs de prévention spécialisée et préconisant l'étude préalable du milieu et de ses besoins.

Après réflexion, le Maire se déclare d'autant plus sé-

duit par cette offre que les problèmes sociaux et les attentes des jeunes lui semblent mal connus et mal maîtrisés par les élus (1). Il est écouté dans ce sens par le C.C.A.S. qui prend une délibération portant sur l'exécution d'un travail d'enquête par le club de prévention. A l'occasion de cette négociation, le club passe un contrat d'étude qui dénote un accroissement de sa reconnaissance ; le versement de la subvention municipale, qui aurait été de toute façon acquis, se trouve ainsi articulé avec l'exécution d'un contrat spécifique.

Le club dégage donc, pour mener l'enquête à VALPIERRE, un éducateur pendant une durée de six mois. Celui-ci est expérimenté dans la prévention spécialisée et plus particulièrement dans le "travail de rue". Le directeur du club sollicite en outre l'assistance technique de l'I.R.T.S. présent dans la région et passe avec cette institution un contrat au terme duquel un sociologue apportera sa collaboration. Le choix de faire appel à l'I.R.T.S. est justifié par le directeur du club qui préconise une étude finalisée et souhaite éviter la production d'un rapport inaccessible aux partenaires locaux et par là même, selon lui, "inutilisable".

Dans la coopération sociologue/éducateur, une répartition des fonctions s'instaure selon à peu près deux axes : l'éducateur effectuant principalement entretiens et observations, le sociologue se centrant plus particulièrement sur les questions de méthodes, les dépouillements de statistiques et d'informations. La réalisation de l'étude donnera lieu néanmoins à une confrontation régulière et systématique de tous les éléments, ce qui permettra l'élaboration commune de propositions. La réalisation de ce travail sera grandement facilitée par la confiance d'emblée accordée par le Maire et par l'accès aisé aux informations et aux

.../...

(1) VALPIERRE a connu un taux de croissance démographique huit fois supérieur au taux moyen de croissance de l'agglomération : VALPIERRE a ainsi doublé sa population entre 1968 et 1982. La majorité des nouveaux arrivants a entre 25 et 45 ans, ce qui a pour effet d'entraîner en même temps l'arrivée d'un grand nombre d'enfants et d'adolescents. Au total, un jeune Valpierrais sur deux est ou bien de souche très récente ou bien arrivé depuis peu avec ses parents. Nombre d'entre eux n'ont donc pas de racines à VALPIERRE.

personnes obtenu par son canal (1).

Finalement, le rapport d'étude remis dépasse largement les attentes du maire qui organise une séance de présentation des résultats au C.C.A.S. au cours de laquelle l'éducateur et le sociologue "planchent" devant les participants et obtiennent les félicitations du Maire et de l'auditoire unanimes.

Ainsi lancé, le rapport d'étude fait l'objet d'une double diffusion : diffusion par le Maire au sein de son conseil municipal et dans sa commune ; après accord du Maire, diffusion par le club auprès de son conseil d'administration, des maires et conseillers généraux de l'agglomération. Il est adressé aux administrations de tutelle et au président du conseil général en même temps que les bilans d'activités, aux travailleurs sociaux de l'agglomération qui ont été rencontrés pendant l'enquête, aux directeurs des autres équipes de prévention du département. Le premier tirage est rapidement épuisé.

Cette information réalisée par les deux contractants les plus directement en prise avec les enjeux du terrain local, trouve un développement inattendu provoqué par l'ouverture d'un conflit entre le Maire de VALPIERRE et la famille politique de l'élu délégué à l'action sociale. Celle-ci reproche au premier magistrat de la commune un manque d'esprit démocratique dans la conduite de cette affaire et un comportement qui les a laissés en marge : la décision prise au C.C.A.S. de faire procéder à une étude confiait la responsabilité de l'opération au C.C.A.S. ; l'adjoint délégué à l'action sociale estime que son rôle a été partiellement court-circuité. Il est vrai que le succès emporté par la présentation du rapport devant le C.C.A.S. a rejailli essen-

.../...

(1) La collaboration sociologue/éducateur aboutira à organiser l'étude autour de trois volets principaux : recueil et analyse des données portant sur la population de VALPIERRE, les équipements, l'emploi et le chômage, les interventions des travailleurs sociaux et de la police ; enquête auprès des collégiens et des 16/20 ans sur leurs aspirations en matière de loisirs ; démarche de type observation ethnologique sur trois ensembles d'habitations enclavés.

tiellement sur la position du Maire, l'absence de l'adjoint délégué à l'action sociale lors de la séance de présentation n'ayant pas profité à ce dernier.

Dans ce conflit, ce qui est mis en cause n'est pas le contenu du rapport, mais la modalité d'exécution du contrat. A dire vrai, ce conflit conjoncturel n'est qu'un avatar dans les relations de tension latente qui marquent, ici comme ailleurs, le cours des interactions entre élus. Mais ce conflit conjoncturel va contribuer à faire connaître l'existence de l'étude bien au-delà du périmètre de l'agglomération.

Après quoi, le club de prévention accepte de participer à des réunions de travail sur les suites concrètes à donner aux propositions contenues dans le rapport d'étude. Ces propositions étaient présentées de façon suffisamment ouverte, laissant aux élus le rôle de décideurs ; ils gardent la possibilité de donner forme aux propositions et d'apprécier la portée politique des initiatives qu'ils retiendront. L'un des projets retenus concerne la mise en place dans l'interpartenariat de nouvelles formes d'animation et le recrutement d'un animateur professionnel chargé de monter un tel dispositif. L'éducateur du club de prévention ayant pris part à l'étude est alors sollicité à apporter son aide dans la définition de la nouvelle structure. Finalement, la municipalité demandera l'implantation d'une équipe d'éducateurs que le club mettra en place plus d'un an plus tard, après négociation avec la Direction Départementale de la Solidarité et grâce au transfert d'une équipe opérant préalablement sur une autre commune de l'agglomération.

*

* *

2- DES STRATEGIES PROPRES AUX DIVERS ACTEURS

Parler d'une stratégie municipale serait très réducteur car, comme on l'a dit, les positions occupées par les diverses fractions composant le conseil municipal sont loin d'être identiques, ni même d'ailleurs les positions occupées par les divers élus. Quand un maire fait engager une enquête, fait procéder aux chiffrages des projets en résultant et obtient des interventions nouvelles, c'est bien entendu en raison de la place qu'il a su acquérir au sein de son conseil, auprès du C.C.A.S. et des services départementaux. Le fait qu'un maire assume la maîtrise des décisions, maintienne sa position prévalente au sein des débats municipaux, agit à la fois comme cause et conséquence des rapports de force existant à l'intérieur d'une équipe municipale.

Il est clair qu'à VALPIERRE l'émergence de projets d'action et leur réalisation s'inscrit en effet dans tout un ensemble d'oppositions mais aussi de consensus, exprimés ou latents, existant entre les acteurs municipaux. Des clivages pré-existent entre élus y compris à l'intérieur des familles politiques de la majorité municipale. C'est dans cette réalité pré-structurée, et au milieu d'enjeux éventuellement implicites, qu'avait débuté l'enquête et que se développent ses suites. L'on peut s'interroger, a contrario, sur les effets, en terme d'actions effectives, qu'auraient eu l'absence de ces diverses contradictions.

On s'intéressera plus particulièrement aux actions stratégiques du club de prévention. L'opération d'étude puis d'assistance technique place le club en conformité avec les orientations de l'arrêté de 1972 et en même temps lui ouvre un nouveau champ (celui de l'expertise), lui procure l'occasion d'acquérir de nouvelles compétences (celles de l'enquête), renforce sa légitimité en lui conférant davantage de reconnaissance de la part des décideurs locaux. Mais ici encore les choses se passent à plusieurs niveaux ; les bénéfices retirés, les positions occupées, les effets de transformation des pratiques ne touchent pas les divers membres de l'association et du club de prévention de façon uniforme.

Pour le directeur de l'équipe de prévention, la gestion et la négociation occupent dans le déroulement de l'opération une place importante. L'enquête et ses suites constituent désormais une ample justification au maintien des ressources versées par la mairie de VALPIERRF. Il ne s'agit pas que de maintenir les effectifs, mais surtout d'asseoir la qualification du club, de favoriser l'accroissement de son audience. En faisant montre de nouvelles compétences, le directeur peut espérer pour son institution voir redresser une légitimité mal assurée auprès de quelques partenaires locaux et en obtenir le raffermissement auprès de la plupart des autres.

Ainsi, en proposant de conduire une étude sur les besoins des jeunes de VALPIERRE, le club offre des compétences de son club une autre représentation que celle exclusivement du traitement des "marginiaux" ou de l'organisation d'activités en direction des laissés pour compte. Mais les nouvelles compétences requises pour procéder à une enquête sur le territoire non d'un quartier ou d'un ensemble d'habitations mais d'une petite ville, ne se trouvent pas entièrement réunies au sein du personnel du club ; aussi le directeur fait-il appel à la collaboration d'une institution extérieure (l'I.R.T.S. de la région). La demande faite à l'I.R.T.S. vise précisément l'apport d'un savoir-faire en matière de conduite d'enquête. Comme l'écrit le club dans une note récapitulant la genèse de l'opération, le club "pouvait dégager une personne expérimentée sur le travail de prévention spécialisée pour mener cette enquête sur le terrain, avec des atouts d'éducateur et d'observateur. Mais cette compétence ne pouvait suffire ; il fallait aussi un outil de rigueur et de méthode. Pour tenter de cerner le sujet, de poser les questions de manière plus distante et objective, nous ferions appel à un sociologue".

La collaboration éducateur/sociologue s'étant avérée fructueuse, reçut, comme on l'a dit, un accueil favorable de la plupart de ses destinataires. Le club et l'I.R.T.S. seront gratifiés par les élus de VALPIERRE et les membres du C.C.A.S. d'une image d'institutions qualifiées. Ensuite, la circulation du rapport d'enquête fonctionnera comme l'un des insignes de cette qualification.

Ces nouvelles compétences ouvrent de nouvelles portes : ainsi, des élus d'une autre commune de l'agglomération, très fortement touchée par les conséquences d'une urbanisation extrêmement rapide, se montreront-ils intéressés par le type d'étude réalisé à VALPIERRE. La négociation de cette nouvelle opération restera quelques temps en veilleuse. Néanmoins, cet épisode illustre comment l'introduction dans le champ de l'expertise offre la possibilité de réinvestir une récente qualification sur le marché symbolique de la reconnaissance locale.

Précision importante : le club ne mise pas sur la conquête de nouveaux marchés directs. En s'efforçant depuis plusieurs années déjà d'explicitier ses pratiques, en acceptant dans le cas présent de jouer un rôle d'assistance technique, il oeuvre essentiellement à la reconnaissance de sa mission éducative et à l'affermissement de l'image de l'institution auprès des décideurs locaux de l'agglomération, élus municipaux et conseillers généraux, reconnaissance qui permettra d'aborder plus sereinement les diverses négociations, y compris financières, le cas échéant.

Les rapports d'activités et les budgets prévisionnels des équipes de prévention spécialisée étant désormais traités par la Commission des Affaires Sociales du Conseil Général, il est de plus en plus nécessaire pour les clubs de prévention de faire valoir leur action non seulement au plan local mais aussi au plan départemental. Le Conseil Général est en effet, et de loin, le principal bailleur de fonds.

Le fait d'adresser un rapport d'enquête à des conseillers généraux, dont certains siègent à la Commission des Affaires Sociales, constitue un moyen de prendre l'attache de ceux-ci et de faire montre auprès d'eux d'autres performances que celles habituellement consignées -mais souvent incomprises et parfois suspectées- dans les rapports d'activités. La lecture, ou même le survol d'un rapport d'enquête finalisée (avec statistiques, propositions concrètes, etc...), a en outre l'avantage, aux yeux d'élus du Conseil Général et de leurs services instructeurs, de fournir de ceux qui l'ont réalisé un portrait de sérieux, de rigueur, de pragmatisme.

De cette manière, un club peut espérer se positionner sur un registre beaucoup plus perméable aux décideurs départementaux que la prose éducativo-relationnelle, dénonciatrice ou auto-gratifiante, dont beaucoup d'équipes de prévention avaient coutume d'assaisonner leurs rapports d'activités. En somme, la technicité d'un rapport d'enquête peut fonctionner comme un antidote. Dans la mesure où l'image de la technicité se combine fréquemment avec celle de l'efficacité, l'un des effets attendus à terme -et non le seul- est le maintien ou l'accroissement de l'image d'efficacité d'une institution. Le "plus" ne saurait nuire au moment de négocier l'enveloppe budgétaire annuelle attribuée par le Conseil Général.

Dans le cas présent, le club a accompli depuis plusieurs années un effort de lisibilité de ses bilans et programmes d'activités, effort que le rapport d'enquête ne fait que confirmer. En outre, il n'y a pas de liaison directe entre technicité ou lisibilité et amélioration des ressources puisque le budget du club, comme tous ceux du département, a été augmenté au taux directeur. Pas de stratagème donc, mais une stratégie visant la considération.

Si la publicisation de l'opération menée à VALPIERRE permet de valoriser les compétences du club déjà reconnues par les décideurs valpierrais et départementaux, cette valorisation se révèle toutefois insuffisante à déblayer les obstacles qui jonchent les relations entre le club et le Maire de SAINTE-BEUVE, la principale ville de l'agglomération. Le Maire de SAINTE-BEUVE est très critique à l'égard des orientations de l'équipe de prévention et relativement peu convaincu de l'efficacité de l'action des éducateurs. Le directeur s'est efforcé d'assainir les interactions conflictuelles enracinées depuis longtemps entre le club et le Maire. Il faut bien dire que le club comprend mal le comportement du Maire de SAINTE-BEUVE, son attitude dépréciative à l'égard des actions de la prévention et la diminution au cours des années antérieures de la subvention municipale et son maintien à un niveau extrêmement modeste.

L'étude de VALPIERRE peut éventuellement contribuer à

"marquer des points" : en effet, elle apporte la preuve que la reconnaissance du club existe bien dans les communes périphériques, que les compétences du club sont plus larges que le seul travail de rue ou d'intervention dans des quartiers, qu'elles sont sollicitées par d'autres maires. L'opération positive de VALPIERRE entre autres actions illustre la capacité du club à coopérer avec des instances municipales : tandis que le Maire de SAINTE-BEUVE avait tenté de créer un Conseil Communal de Prévention de la Délinquance dans le but de redéployer les moyens existants et dans l'objectif supposé de "mettre au pas" le club de prévention, le succès de l'opération menée à VALPIERRE montre l'aptitude du club de prévention à entrer dans des dispositifs municipaux ; alors que l'échec de la tentative de créer un Conseil de Prévention est attribué au refus de collaboration de l'équipe de prévention et du conseil d'administration de l'association (refus réel, d'ailleurs), l'opération VALPIERRE montre néanmoins la faculté du club de s'investir dans des actions concertées sous réserve de conserver sa marge d'initiative et de n'être pas contraint de céder tout bonnement aux emprises municipales.

En définitive, la réussite de l'opération menée par le club de prévention à VALPIERRE invite le club à utiliser de nouveaux atouts, mais ces atouts ne peuvent à eux seuls, on le comprend bien, provoquer un retournement des positions dans la délicate partie qui continue de se jouer avec le Maire de SAINTE-BEUVE.

L'on peut noter encore la présence de fines retombées sur les relations entre le club et les autres travailleurs sociaux de l'agglomération, retombées qui n'étaient pas attendues à priori au départ. L'enquête, le document diffusé, les suites de l'opération VALPIERRE, permettent d'accroître le crédit du club en matière de diagnostic et de conseil à l'échelle d'une ville et non pas seulement à l'échelle d'un quartier ou d'un secteur très spécifique d'intervention. Position éventuellement recherchée par d'autres services ou d'autres travailleurs sociaux qui appartiennent à la nébuleuse locale des diverses professions sociales, qui entretiennent entre eux des relations allant de la collaboration à la concurrence et qui, dans quelques cas, disposent de surcroît d'un mandat d'élu municipal. Le club peut apparaître sur le même

terrain, mais avec d'autres atouts et d'autres outils, que les travailleurs sociaux qui se montrent les plus enclins ou les plus habiles à s'adosser à leur double légitimité électorale et professionnelle pour jouer le rôle d'experts sociaux.

Notons, pour terminer, que la connaissance de l'opération VALPIERRE par les autres directeurs des sept équipes de prévention du département est susceptible d'apporter un réhaussement de la position du club au sein de ce groupe de responsables. Ceux-ci se réunissent au rythme d'une journée mensuelle pour échanger des informations, étudier des problèmes communs ou harmoniser leurs stratégies. Les relations cordiales qui s'y tissent comportent des jeux d'influence et d'intérêts au milieu desquels les expériences positives des uns peuvent servir d'émulation collective.

*

* *

3- DU TRAVAIL DE RUE AU ROLE DE CONSEIL TECHNIQUE

Le rôle de spécialiste qu'a proposé puis joué le club de prévention n'est pas un rôle totalement nouveau pour lui ; ce qui a changé, ce sont les formes dans lesquelles ce rôle a été exécuté et la configuration dans laquelle il prend place. Antérieurement, des interventions du club apparemment semblables avaient bien eu lieu dans l'agglomération, soit de sa propre initiative, soit à la demande d'élus ou d'administrations. Mais ces prestations avaient un autre caractère : celui de porte-parole de franges de population estimées privées de parole, ou celui de dénonciation ponctuelle d'une situation, ou encore de propositions de régulation de problèmes spécifiques à l'échelle infra-locale d'un quartier. Avec l'opération VALPIERRE, en revanche, l'intervention du club change d'échelle et de style.

Au-delà des aspects d'audience locale, l'analyse est également à porter sur la redéfinition du rôle et de la pratique de travailleurs sociaux engagés dans une action d'enquête. La transformation du rôle d'éducateur en rôle d'enquêteur n'est pas qu'une anecdote ou un éphémère changement d'habit. Se joue là d'abord une occasion d' "aération" pour l'éducateur, aération motivée par l'usure produite par de nombreuses années de "travail de rue".

Traditionnellement rangé du côté des "paumés", des éléments les plus marginalisés, marqué par l'expérience de nombreuses situations sans réponses, accomplissant dans la discrétion un travail pourtant essentiel, l'éducateur est amené à intervenir sur une autre scène, au milieu de dimensions institutionnelles nouvelles. Scène où il apparaît possible de proposer des modes d'intervention plus collectifs et de participer à l'éclosion de réalisations susceptibles d'être adaptées aux besoins actuels des jeunes valpierrais, tout en s'inscrivant dans les particularités institutionnelles locales.

L'effort à accomplir n'est pas mince puisqu'il s'agit de passer d'abord de la dimension relativement difficile à transmettre du travail de rue à celle de l'analyse écrite et diffusée, puis à celle d'interlocuteur dans les concertations mises en place

par la mairie de VALPIERRE en vue de concrétiser les projets retenus. Alors que le travail de rue supposait de garder pour soi la plupart des informations confiées par ses interlocuteurs, voire le secret, voici que la participation à la réalisation de programmes municipaux exige au contraire de placer le discours sur un registre autre. Tandis que dans le travail de rue, les relations entretenues avec les décideurs, élus ou administrations, étaient empreintes de réserve, voire de refus (à l'égard des services de police), les nécessités de l'enquête imposent un dialogue avec des interlocuteurs qui traditionnellement étaient peu fréquentés ou rencontrés pour des motifs spécifiques : policiers municipaux, directeurs de collèges, gestionnaires d'offices de logement, etc... De l'action de prévention conçue antérieurement comme "non institutionnelle", l'on passe à une dimension où les enjeux éducatifs et institutionnels se croisent plus explicitement.

En s'intégrant dans une procédure d'étude, en acceptant de jouer un rôle de conseil technique, l'éducateur passe-t-il de la logique d'action que requiert le travail éducatif à une logique de la connaissance qu'implique la démarche d'étude ? La réponse n'est pas aisée. D'une part, il est vrai que tout au long de l'enquête sur le terrain, l'éducateur a rompu partiellement avec les pratiques habituelles de constitution progressive de systèmes de relations avec les franges de population marginalisées et a conduit ses investigations en prenant une certaine distance par rapport aux données immédiates du "terrain" ; mais, d'autre part, les investigations et le travail de restitution des matériaux recueillis à VALPIERRE ont été orientés vers des fins qui sont opérationnelles. Une articulation s'est opérée entre connaissance et action, mais conformément à la mission d'intervention du travailleur social, la prévalence reste au domaine de l'action mais d'une action autrement définie quant à sa nature, ses acteurs et ses bénéficiaires.

L'éducateur est, à la suite de l'opération VALPIERRE, inscrit dans un cursus de formation menant au Diplôme Supérieur en Travail Social. L'on sait que le D.S.T.S. peut avoir, pour les uns ou les autres selon les cas, des fonctions de promotion personnelle, d'affinement des référents théoriques, d'accroissement de

légitimité au sein du milieu professionnel, d'issue à l'épuisement de l'intérêt de l'activité professionnelle chez les travailleurs sociaux de base. En l'occurrence, l'intérêt de l'éducateur pour l'étude de VALPIERRE et l'effort entrepris pour suivre une formation supérieure nous semblent participer du même désir d'enrichir l'exercice professionnel en entrant dans un cadre nouveau d'expérience et de connaissance.

Dernier élément à noter : le rôle spécifique qu'a accepté de jouer l'éducateur n'est pas sans incidences sur les enjeux internes de l'équipe de prévention. Nombreux sont les membres de l'équipe qui expriment leur attrait pour collaborer à des opérations d'étude. En quelque sorte, la pratique d'étude et d'expertise est devenue un nouvel enjeu au sein de l'équipe des professionnels. La participation à de telles démarches offre à qui veut s'en saisir l'occasion d'ajouter des dividendes à son capital de reconnaissance, de disposer de davantage de crédit dans les relations de concurrence qui circulent dans bien des équipes éducatives et qui se révèlent d'ailleurs souvent fécondes.

*

* *

4- L'OPERATION VALPIERRE : UN "COUP" EPHEMERE OU UNE INNOVATION DURABLE ?

L'on a montré comment l'expérience de VALPIERRE constituait pour le club de prévention un moment d'innovation et en quoi cette innovation s'inscrivait dans une série d'enjeux spécifiques aux plans local et départemental.

Pour répondre à la question de savoir si cette innovation entraîne ou non des effets durables, il faut prendre garde à l'utilisation même du vocable "innovation" dont on sait la grande équivocité. En fait, qu'observe-t-on dans le cas particulier qu'on a analysé ? D'une part, le club s'est révélé capable de se positionner dans des rapports inter-institutionnels ; pour ce faire, le directeur et l'éducateur du club ont intégré la dimension politique et sociale existant dans la demande du décideur local (le Maire de VALPIERRE) et dans les suites et les effets secondaires de l'étude réalisée. D'autre part, les acteurs de la prévention ont entrepris une transformation de leurs attitudes à l'égard des personnages occupant des statuts institutionnels habituellement éloignés d'eux et de leurs pratiques ; cette transformation était déjà mise en oeuvre, elle est ici confirmée : passage de l'indicible du travail de rue à l'écrit diffusé ; passage de techniques professionnelles centrées sur la relation inter-individuelle ou de groupe à des rapports de médiation, voire de négociation, impliquant la prise en compte des stratégies et caractéristiques politiques et sociales des protagonistes.

Mais on aurait tort de focaliser toute l'observation sur ces seuls éléments. D'abord, l'innovation suppose que les opérateurs soient dotés de moyens ; or, s'il existe dans l'agglomération Sainte-Beuvaïse des velléités pour engager d'autres expériences de même nature, il n'est absolument pas certain qu'elles se concrétisent et, d'autre part, elles ne pourraient donner lieu qu'à des interventions ponctuelles d'expertise ou de conseil. Par définition, l'expertise est un acte conjoncturel et ne saurait constituer une production permanente ou réitérable ; un tel "produit" ne peut qu'épisodiquement faire l'objet d'une demande sociale. L'activité d'assistance technique, bien qu'elle puisse être

davantage périodisée, souffre du même caractère discontinu. Ces nouvelles activités qualifiées ont plutôt une signification stratégique dans la mesure où elles peuvent contribuer au maintien institutionnel ou à l'extension de la légitimité de la structure de prévention, non seulement auprès des partenaires locaux mais également auprès des autorités départementales. Toutefois, les nouvelles performances du club sont prises en compte de façon hétérogène dans l'éventail des décideurs institutionnels ; en particulier, le conflit qui oppose le club à la municipalité de SAINTE-BEUVE demeure.

Soyons clair : l'exercice de nouvelles spécialités ne se substitue nullement aux activités "traditionnelles" du club. Les expériences de type VALPIERRE constituent des innovations ponctuelles, elles marquent un "plus" mais elles figurent comme une activité quasi anecdotique dans le volant global des actions menées par l'équipe de prévention. Le processus est celui d'une valorisation réciproque des actions éducatives et des activités d'expertise. Les premières sont inscrites dans la durée, les secondes liées à la conjoncture. Les unes et les autres s'épaulent mutuellement.

Ceci indique que les expériences ponctuelles ont d'autres effets qu'immédiats. En particulier, en exigeant des opérateurs certains changements d'attitudes et une modification de leurs instruments techniques, de telles expériences contribuent à amarrer la structure de prévention dans le champ institutionnel local. Les innovations, écrit Christian BACHMANN, "exigent des professionnels davantage de professionnalité. Les expériences réussies sont toujours le produit d'une volonté politique, mais accompagné d'un savoir-faire complexe : la technicité qui permet d'instaurer une continuité dans le tissu institutionnel et les demandes quotidiennes, d'allier l'expérience à l'expertise" (1).

.../...

(1) Christian BACHMANN, "Entre l'expertise et l'expérience", in Informations Sociales, n° 2, 1986, "Innovations dans le champ social", p. 7

LES PROFESSIONNELS DE LA PREVENTION :
UNE LEGITIMITE FRAGILISEE OU RENFORCEE ?

CHAPITRE 2

"OPPOSITIONS ET DIVERGENCES ENTRE ACTEURS LOCAUX

AU PARC MAURICE THOREZ"

Depuis longtemps, le Parc Maurice THOREZ est un lieu particulièrement difficile pour les travailleurs sociaux qui y exercent. Et c'est singulièrement le cas pour les salariées de la Direction Départementale de la Solidarité (D.D.S.) qui ont leurs bureaux à l'intérieur du centre social.

Implanté dans ce quartier perdu au "bout" de la ville basse, le centre social est situé sur une aire vide au pied de quatre immeubles ; cet équipement, mais aussi les personnes qui y travaillent, constituent une cible idéale épisodiquement visée par les agressions verbales ou physiques des habitants. Cible idéale, en effet, par sa proximité immédiate et à défaut d'autres lieux ou personnages sur qui projeter les bouffées d'agressivité qui s'emparent de temps à autre de tel locataire ou de tel groupe d'habitants. Les autres lieux et personnages (mairie, organismes sociaux, police, ANPE...) bénéficient davantage de la protection que leur confèrent leurs distances spatiale et sociale.

On adoptera délibérément, pour relater l'un de ces épisodes agressifs, le style qu'aurait emprunté sans doute telle gazette locale pour rendre compte de ces événements. Ceci impose une remarque : en procédant de cette façon, on ne manque pas d'introduire une perception fortement réductrice de ce terrain, focalisée sur les incidents ponctuels, surestimant l'intérêt anecdotique au détriment des phénomènes dynamiques -beaucoup plus touffus et inscrits dans la temporalité- sur lesquels l'anecdote vient se greffer. C'est donc l'écorce des choses qu'on présentera d'abord pour montrer en quels termes elles sont souvent vécues dans le quartier et entendues hors du quartier.

1- VIOLENCES AU CENTRE SOCIAL

A l'automne 1985, une jeune femme, habitante du quartier, pénètre très en colère dans le centre social, interpelle toutes les salariées, les insulte à qui mieux mieux. Elle reproche en particulier à une assistante sociale de n'avoir pas su lui obtenir un secours qu'elle avait demandé pour un membre de sa famille.

Cette fin d'après-midi donne donc lieu à une animation très particulière au centre social, avec cris, tapage, bousculades verbales. Après avoir pris violemment à partie chacune des personnes présentes, la jeune femme profère des menaces sur un ton tel qu'on ne peut guère douter de la réalité de leur exécution. Elle reviendra, dit-elle, et armée d'une carabine cette fois. Elle quitte le centre en criant à qui veut l'entendre qu'elle leur fera leur fête, laissant assistantes sociales, secrétaires, puéricultrices, les unes stupéfaites, les autres choquées ou effrayées.

Ce n'est certes pas la première fois que le centre connaît des tensions, que l'ambiance y est échauffée, ni la première fois que des personnes viennent interrompre le travail qui s'y fait et y jeter le trouble. Mais cet incident prend cette fois une dimension dramatique. L'animateur du centre, qui prend plus spécialement en charge des jeunes, et les éducateurs de prévention ne sont pas non plus à l'abri de la vindicte mais se trouvent hors des lieux au moment où elle éclate. Les éducateurs oeuvrent essentiellement à l'extérieur du centre, utilisant celui-ci comme lieu de passage, plate-forme de réunions et de rencontres et apportant leur participation à certaines des activités qui s'y tiennent.

Le personnel qui travaille sur place décide de fermer le centre et de ne le réouvrir qu'après avoir reçu des instructions de la hiérarchie de la D.D.S.. Naturellement, une bonne partie des habitants du quartier est rapidement au courant de l'irruption violente qui vient d'avoir lieu.

Le lendemain, le responsable du club de prévention se

rend chez la jeune femme qui est effectivement munie d'une carabine. Sous la menace de cette arme, elle entreprend une séance de chantage à l'égard du responsable, séance qui durera une partie de la matinée et au cours de laquelle les injonctions de la jeune femme cèdent peu à peu la place à un réquisitoire embrouillé et plus ou moins justifié. Son interlocuteur ne cède pas et, à force de dialogue, parvient à rompre la situation et à quitter les lieux.

Devant ces faits, les divers intervenants sociaux réagissent avec une certaine émotion. Les salariées de la D.D.S. sont les plus portées à préconiser des solutions radicales, se sentant également les plus exposées. L'incident ouvre la voie à la formulation de leurs griefs longuement accumulés : leurs conditions de travail sont devenues insupportables ; les activités qui se déroulent dans le centre (permanences de service social, P.M.I., halte-garderie...) nécessitent un minimum de calme ; les incidents agressifs, mais aussi les entrées bruyantes de groupes de jeunes, ainsi que les visites sans motif des mères de famille, viennent trop souvent interrompre l'exécution du travail ; les habitants du Parc, à force d'être assistés, mobilisent les travailleurs du centre à leur usage et ne permettent plus de répondre comme il faudrait aux autres demandes du secteur.

C'est le fonctionnement même du centre qu'elles mettent en cause : ouvert comme un moulin, celui-ci ne permet pas de mener de front à la fois les activités structurées et l'accueil de tous et de chacun, de concilier les réponses aux demandes individuelles d'assistance et l'animation globale du quartier. En somme, le problème posé est celui de l'adéquation du centre tant aux besoins des habitants qu'aux exigences de règles de fonctionnement permettant au personnel de la D.D.S. d'exécuter ses tâches.

L'évènement qu'on vient de relater n'est en réalité qu'un piètre indicateur au regard des mouvements plus complexes dans lesquels il prend signification. Le discours de type sensationnel ne fait que capter la crête de la vague en méconnaissant l'essentiel qui se loge dans les lames de fond. Mais les incidents produisent des effets catalyseurs dans les relations entre inter-

venants sociaux du terrain. Ce sont ces rapports qu'on s'attachera à analyser et plus précisément les composantes de leurs récentes évolutions.

Il existe en effet des divergences assez profondes d'appréciation entre les divers intervenants qui oeuvrent au Parc Maurice Thorez quant à la mission du centre social : par les uns, il est pensé comme lieu d'écoute et de réponses aux demandes d'aide et comme local d'activités structurées ; et par les autres, comme lieu de vie collective du quartier. Le clivage passe grosso modo selon une ligne séparant le personnel de la D.D.S. qui exerce à l'intérieur du centre et les éducateurs dont l'action se passe essentiellement à l'extérieur. A la charnière entre les deux positions, figure celle de l'animateur dont le rôle attendu est plus flou, dont l'action est tournée davantage vers les jeunes, et qui dépend hiérarchiquement du comité de gestion du centre.

A l'arrière plan de ces divergences, se dessinent des logiques institutionnelles différentes qui ont à voir avec l'histoire antérieure des modes d'intervention de chaque institution au Parc Maurice Thorez et qui vont de pair avec l'optique qu'a chacun des acteurs institutionnels concernés (D.D.S., organisme gestionnaire des logements, mairie, club de prévention) quant à la gestion sociale de ce quartier très "sensible". Mais avant d'aller plus loin, revenons sur les caractéristiques de cette cité.

*

* *

2- LE PARC MAURICE THOREZ, UNE ZONE TRES SENSIBLE

Le Parc Maurice Thorez est une cité enclavée dont les accès se font par des voies contournées ; à l'écart du reste de la ville, sa population, repliée sur elle-même, vit dans un cadre fortement dégradé, vétuste, non entretenu. Telle est la réalité du Parc qui fonde l'image dévalorisée qu'en ont ses habitants et les représentations très négatives que s'en font les personnes extérieures.

Cette cité, construite à la fin des années 1950, pour le logement de populations défavorisées, est sise à proximité d'une voie autoroutière. Elle comprend 121 logements de type P.S.R. qui sont la propriété de la S.A. d'H.L.M. Foyer Stéphanaï, un foyer-logement de personnes âgées et un immeuble de "transit" aujourd'hui fermé et voué à la réhabilitation, tous deux également propriété de la S.A. d'H.L.M.

Les P.S.R. sont des édifices de briques, comportant des logements aux surfaces inférieures aux normes actuelles et dépourvus de chauffage central (chaudière individuelle au charbon). Les espaces extérieurs sont pauvres, négligés et n'ont jamais été définitivement aménagés depuis 30 ans.

Trois éléments résument les caractéristiques du peuplement de la cité : nombre important de grandes familles (environ 40 % des familles comportent plus de 3 enfants) ; niveau de pauvreté très grand (46 % des familles ont un revenu mensuel par habitant inférieur à 1 000 F) ; forte proportion de locataires d'origine étrangère (plus du tiers de la population). Cette population est relativement stable ; en effet, 30 % des familles habitent au Parc depuis plus de 10 ans, élément qui témoigne sinon de l'enracinement des habitants dans le quartier, du moins du caractère "captif" de cette population. Ajoutons que les niveaux de loyer sont ici les plus bas, et de très loin, de tout SAINT ETIENNE DU ROUVRAY.

Les caractéristiques de ce peuplement ont été évidemment induites dès l'origine par la nature P.S.R. des logements et par la finalité même de "cité-dépotoir". Les problèmes rencontrés (pauvreté économique et culturelle, intense sous-qualification, taux de chômage exorbitant, violence et délinquance) font de cet ensemble un lieu fortement stigmatisé et nécessitant des mesures de gestion urbaine et sociale plus spécifiques qu'ailleurs.

Perçu comme oscillant entre passivité et révolte, ce lieu est une préoccupation déjà ancienne de la municipalité qui avait, en 1979 déjà, pris l'initiative des études d'un pré-dossier Habitat et Vie Sociale dont les conclusions sont restées lettre morte. Ce pré-dossier concluait à la nécessité et à l'efficacité d'une réhabilitation englobant le bâti, les espaces extérieurs et les aspects sociaux.

Ce n'est que courant 1984 que la Société de H.L.M. obtient de l'Etat, avec l'appui de la municipalité, l'engagement de crédits (PALULOS) permettant d'entreprendre une réhabilitation du Parc Maurice Thorez.

*

* *

3- L'INTERVENTION SUR LE PARC MAURICE-THOREZ : PROJET, CONTRE-PROPOSITIONS, DISCUSSIONS

La Société de H.L.M. confie le projet à une entreprise privée qui, sans véritable étude préalable, monte un dossier essentiellement axé sur la réhabilitation du bâti. Sont envisagées des interventions concernant en particulier l'isolation thermique, la réfection des parties communes, la modification des installations de chauffage (chaudière individuelle au gaz). Les simulations effectuées sur l'élévation du coût des loyers, en tenant compte du bénéfice de l'Aide Personnalisée au Logement, laissent augurer une augmentation modérée. Un "rééquilibrage social" des locataires est en outre escompté.

Mais ce projet est vigoureusement controversé par la municipalité qui voit là une opération à bon compte, réalisée sur le dos des habitants, négligeant la nécessité de désenclaver le quartier, de modifier les aménagements extérieurs et s'appuyant sur des calculs de simulation aux bases contestables.

La direction municipale de l'urbanisme élabore une contre-proposition fondée sur des choix très différents : la réhabilitation du Parc Maurice Thorez est à inscrire dans un "projet de quartier" qui dépasse largement les seules limites du Parc et englobe entre autres une intervention lourde sur la cité contigüe des Bleuets (immeubles-barres générés par l'urbanisme de chemin de grue en 1956, comprenant 240 logements avec un fort taux de vacance dû à l'extrême inconfort des lieux et appartenant à un autre propriétaire, la Société LOGIREP).

L'hypothèse retenue par la municipalité passe d'une part par une démolition-reconstruction partielle des Bleuets permettant de réintégrer le Parc Maurice Thorez au niveau des circulations et des espaces extérieurs dans le reste du quartier et d'autre part par la réhabilitation du Parc proprement dit selon des objectifs respectant les conclusions des études Habitat-Vie Sociale. Ceux-ci intéressent non seulement le bâti, l'amélioration du confort, l'aménagement des espaces extérieurs, mais également la réhabilitation sociale de la cité à un niveau interne et externe.

Sans nier l'intérêt d'une modification progressive de la composition sociologique du Parc Maurice Thorez, la municipalité estime qu'il faut viser en priorité une "amélioration" de la population déjà en place. D'une manière générale, la municipalité affirme que "face à l'intérêt commercial de l'entreprise à laquelle les travaux sont confiés et à l'intérêt patrimonial de la S.A. d'H.L.M. (immeubles remplis, sans frais de gestion importants, avec des locataires payant leurs loyers ou dont les loyers sont réglés par l'Etat à travers l'A.P.L.), c'est en effet à la ville qu'il appartient de faire valoir et si possible prévaloir des objectifs d'intérêt général, tant au regard des conditions de vie des habitants que de l'intégration de la cité dans le quartier et au-delà dans la ville" (1).

Le coût de l'opération (réhabilitation du bâti et des espaces extérieurs) est chiffré à 60 700 F par logement. La municipalité est disposée à participer financièrement aux aménagements extérieurs à hauteur de 40 % de leur coût à condition qu'en contrepartie la ville aît la maîtrise d'ouvrage de ces travaux. L'incidence sur les loyers (problème que la S.A. d'H.L.M. et l'entreprise avaient passablement escamoté) s'avère considérable, de l'ordre de 144 %. Avec le jeu de l'A.P.L., un tiers des familles verrait ses dépenses de logement diminuer mais les deux tiers devraient faire face à un effort financier de 300 F mensuels en moyenne.

Le projet municipal estime indispensable un "volet social", compte tenu du caractère très défavorisé de la population en place, mais n'en prévoit pas le contenu exact. Néanmoins, il énumère des pistes : "La réhabilitation devrait être l'occasion d'un réexamen de toutes les interventions sociales déjà existantes sur le quartier, en vue de les remettre en cohérence, de les redynamiser voire de les recompléter. La réintroduction de la DDASS (participante au groupe de travail HVS) dans l'opération pourrait

.../...

(1) Ville de SAINT ETIENNE DU ROUVRAY, "Eléments pour un projet de quartier Langevin" - doc. ronéo - janvier 1986

être opportune et permettre de dégager un minimum de moyens financiers".

Le projet fait enfin état d'une série de mesures souhaitables : information de la population, mise en place d'un dispositif spécial d'assistance aux familles pour gérer leurs charges, amélioration de la gestion sociale de la S.A. d'H.L.M., intégration des habitants et notamment des jeunes dans des actions participatives sur le chantier.

Toutefois, hormis la S.A. d'H.L.M. et l'entreprise de travaux, les divers partenaires concernés par le volet social ne sont pas clairement identifiés. Il reste donc à ceux-ci, et en particulier aux intervenants sociaux, à jouer de leur capacité d'initiative et de leur marge de manoeuvre pour s'insérer dans les négociations et prendre part, s'ils le veulent ou le peuvent et dans la mesure où les décideurs leur en donneront la possibilité, à la "réhabilitation sociale" du quartier et de ses habitants. Quant aux habitants précisément, aucun mode opératoire de concertation avec eux n'est envisagé ni dans le projet de la société gestionnaire ni dans celui de la mairie.

*

* *

4- LES LIMITES INCERTAINES DE L'ACTION SOCIALE "LOCALE"

Les divergences -et parfois les antagonismes- existant entre les divers acteurs institutionnels et professionnels sont évidemment liés aux intérêts que chacun défend ou poursuit. La navette des projets entre S.A. d'H.L.M. et mairie en est une bonne illustration.

Mais ces intérêts sont eux-mêmes fonction du niveau de l'intervention de chacun et des tracés géographiques de son aire d'action. Ainsi, la S.A. d'H.L.M. ne se sent-elle pas du tout concernée par le problème de la cité contigüe des Bleuets (pourtant étroitement en rapport avec la possibilité de redonner vie à l'ensemble du quartier) du fait que cette cité ne fait pas partie de son patrimoine borné aux limites étroites du Parc Maurice Thorez.

Au contraire, pour la municipalité, la situation du Parc Maurice Thorez relève d'une intervention plus large portant sur tout le quartier et, au-delà, en liaison avec sa politique urbaine sur tout le territoire de la commune. De ce fait, la municipalité se positionne au nom de l'intérêt général. Il reste néanmoins que l'intérêt général peut, à l'occasion, entrer en contradiction avec les besoins de tel ou tel autre groupe de population, voire le cas échéant servir à éviter d'y répondre.

Le territoire du club de prévention est en principe celui des cités du Parc Maurice Thorez et des Bleuets, via l'équipe d'éducateurs qui intervient sur ce site ; mais quoiqu'ainsi focalisée, l'action du club ne se laisse pas enfermer dans les strictes limites des cités.

Les salariés de la Direction Départementale de la Solidarité ont mission dans un "secteur d'action sociale" qui englobe certes le Parc Maurice Thorez mais le dépasse largement. Les salariés se perçoivent essentiellement comme travailleurs sociaux du Parc Maurice Thorez du fait que la lourdeur des situations personnelles ou familiales du Parc Maurice Thorez mobilise l'essentiel de leurs énergies et du fait que l'équipement qui les accueille est situé au coeur même de cette cité. Mais à l'occasion

d'incidents comme celui que nous avons relaté, les travailleurs sociaux de la D.D.S. remettent périodiquement en cause leur arri-mage de fait au territoire du Parc.

C'est aucun doute le comité de gestion du centre social qui dispose de l'aire d'intervention la plus précise. Mais il est également la structure la plus jeune et la plus fragile. Constitué à l'initiative d'un assistant social (nommé ensuite dans une autre circonscription), il a la forme juridique d'une association et voit siéger à son bureau les principaux partenaires sociaux du quartier : représentants de la D.D.S., adjoint municipal, administrateur du club de prévention, représentants des usagers.

Le comité de gestion a un rôle d'animation socio-éducative du quartier, de mise en oeuvre d'activités (loisirs, vacances...), mais il est surtout la structure qui, regroupant l'ensemble des partenaires de l'action sociale, offre potentiellement la possibilité de coordonner l'action des divers intervenants et de promouvoir la participation des habitants à la prise en charge des problèmes du quartier.

Toutefois, cette structure souffre de nombreuses faiblesses : moyens matériels et financiers relativement réduits, personnel limité à un animateur, hétérogénéité des objectifs des divers partenaires qui la composent, difficulté à faire lentement émerger des "usagers" occupant pleinement le rôle attendu d'eux.

*

* *

5- DEVELOPPEMENT SOCIAL LOCAL ET DIVERGENCES PROFESSIONNELLES

Lorsque les représentants du club de prévention proposent au comité de gestion le "développement social du quartier" comme axe d'action prioritaire, cette notion provoque un consensus apparent mais elle est de toute évidence interprétée de manière très divergente.

Ainsi, les travailleurs sociaux de la D.D.S. sont-ils très attirés par les virtualités d'action que laisse supposer le paradigme du "développement social local", en raison notamment de la lassitude qu'acquiert progressivement l'exercice répétitif de certaines de leurs tâches et du doute qui les frappe peu à peu quant à l'efficacité de l'aide individuelle.

Mais en même temps, cet attrait entre en contradiction avec un certain nombre de représentations que ces professionnels ne manquent pas d'associer aux modalités concrètes du développement social : opposition probable ou présumée de leur hiérarchie, difficulté à concilier le travail d'aide individuelle auprès des "clients" et l'insertion dans des activités d'envergure globale ; incertitudes à l'égard des transformations dans le fonctionnement du centre social qu'amènerait inévitablement cette mutation des modes de travail ; crainte de devoir substituer à l'exercice professionnel un engagement de type militant. Rappelons, en outre, que les salariés de la D.D.S. sont les plus directement affrontés à la pression sociale du quartier ; selon certains d'entre eux, il est à craindre que l'action de développement ne conduise à une exacerbation de cette pression.

Dans les réunions de concertation entre tous les intervenants sociaux du quartier, les professionnels de la D.D.S. (assistantes sociales, puéricultrices, secrétaire) n'omettent pas de rappeler que les autres travailleurs sociaux sont moins qu'eux mêmes en butte aux harcèlements des habitants, jouissent d'une marge de manoeuvre et d'initiative beaucoup plus grande, ne ressentent pas autant la nécessité d'un minimum de sérénité pour accomplir le travail.

Parmi les griefs que les professionnels de la D.D.S. ont à l'encontre de leurs coéquipiers sur le terrain figure enfin le sentiment que ces derniers ne reconnaissent pas pour ce qu'il devrait être le travail spécifique qu'ils réalisent auprès de leurs clients ; travail nécessaire pourtant et parfois peu gratifiant que leurs coéquipiers ont par trop tendance à sous-estimer quand ils mettent en avant des projets passablement irréalistes de transformation du centre social en plaque tournante du développement social du quartier.

Ces divergences reposent sur des arguments vraisemblablement solides. Ces arguments traduisent un état des relations entre les intervenants sociaux du terrain ; ils fournissent matière à invoquer des lignes différentes de développement de l'action sociale locale. Au fond, ces controverses sont induites par des clivages en profondeur, brouillés par les discours explicitement tenus, mais qui relèvent de conceptions distinctes de l'action sociale, d'appréciations éloignées quant aux moyens et aux méthodes, bref de choix axiologiques différents mais qui forment pour les uns et les autres des évidences quasi indémontrables et donc difficilement objectivables (1).

Aussi les travailleurs sociaux de la D.D.S. hésitent-ils entre l'attrait pour des modalités d'action renouvelées et le maintien solide d'une position pourtant insatisfaisante. Qu'ils paraissent revenir à résipiscence, en manifestant leur adhésion aux vertus du travail collectif, en se prononçant pour des actions de type global sur le quartier, et les travailleurs sociaux de la D.D.S. sont accueillis avec un satisfecit par leurs collègues de prévention. Mais l'affirmation de leur foi dans le bien-fondé et les chances de succès du développement local, périodiquement, ne résiste pas à l'épreuve de nouvelles difficultés ponctuelles sur le terrain. Ils cèdent alors à nouveau à l'indétermination, succombent au doute et reprennent à nouveau la défense de leurs positions et convictions profondes.

.../...

(1) Pour LAVELLE l'axiologie est en effet "une sorte de métaphysique de la sensibilité et du vouloir".

6- FREINS INSTITUTIONNELS

L'affaiblissement de leur foi dans les projets d'action "globale" et le déni auquel il ouvre la voie sont, il est vrai, largement provoqués par une série d'obstacles : problèmes difficiles et concrets à régler sur le terrain, accumulation de situations d'urgence appelant des réponses immédiates, absence de volonté tenace de la part de ces professionnels de négocier le soutien de leur hiérarchie, inconsistance des orientations d'action définies par l'institution, carence de la tutelle hiérarchique à inciter au renouvellement des pratiques ou à le provoquer, écart manifeste chez les responsables entre un discours bienveillant à l'égard des innovations et de leur lot de risques et une préférence avérée envers un statut quo susceptible de maintenir davantage de stabilité et de sécurité.

C'est finalement cette dernière ligne de force qui va prévaloir, puisqu'un an après les faits de violence que nous avons rapportés, les bureaux des assistantes sociales, qui jusqu'alors étaient implantés dans le centre social du Parc Maurice Thorez, seront transférés dans d'autres locaux, excentrés par rapport à ce quartier trop "sensible".

Pour des raisons fortuites, on assistera à la mutation à sa demande de l'une des assistantes sociales et à la démission de l'animateur salarié du comité de gestion.

La situation prend donc, depuis quelques mois, un nouveau tour, alors même que le programme de réhabilitation du Parc Maurice Thorez est en passe de devenir effectif. Il reste aux responsables de la Direction Départementale de la Solidarité à définir le type d'engagement qu'ils devront prendre quant aux moyens d'assurer la continuité du fonctionnement du centre social.

Restant parmi les seuls intervenants à exercer une action directe sur le quartier, les éducateurs de prévention ont continué de tenir ferme sur leurs conceptions d'action globale et sur la nécessité de faire fonctionner le centre social et de renforcer son rôle et ses moyens. Récemment, une rencontre des princi-

paux décideurs s'est tenue, rencontre au cours de laquelle responsables de la D.D.S., représentants du comité de gestion, directeur du club de prévention et adjoint municipal ont échangé et discuté leurs positions respectives.

Le poste d'animateur du centre social salarié du comité de gestion et en partie subventionné par la D.D.S. a été transformé (et pourvu) en poste de coordinateur. Un nouvel organigramme a été dessiné qui prévoit l'assistance au coordinateur de collaborateurs (responsable des loisirs, centre aéré et vacances, responsable de l'accueil de la petite enfance...).

Mais au-delà de ces aménagements formels et du renforcement des moyens du centre social, il reste pour l'ensemble des intervenants sociaux du Parc Maurice Thorez à bâtir entre eux et avec leurs institutions de tutelle un "socle de consensus" permettant aux divers partenaires d'oeuvrer en "synergie". Il leur reste également à trouver les moyens et les méthodes d'associer à leurs actions les habitants du quartier.

*

* *

7- LES USAGERS SONT-ILS DES PARTENAIRES DE L'ACTION SOCIALE LOCALE ?

Certes, les éducateurs du club de prévention affirment haut et fort leur conviction que les habitants du Parc peuvent devenir les acteurs de leur quotidien et de leur propre lieu de vie (1). Plus qu'une évocation, l'appel à la prise en main par les usagers de leurs propres affaires est une invocation véritablement destinée à conjurer les caractéristiques saillantes de la population de ce quartier en matière de fatalisme, de repli, de reproduction de multiples échecs, d'explosion de violence.

Mais l'invocation ne saurait suffire. Le regroupement d'habitants autour d'intérêts communs est un travail de longue haleine. Malgré les évidents progrès observables au cours des dernières années (en ce qui concerne par exemple les départs de mères de famille en vacances dans des séjours familiaux ou la création de jardins potagers par des hommes du Parc, ou encore la constitution d'une association de lutte contre l'alcoolisme), il faut bien admettre que la participation des habitants aux instances de décision est encore faible.

Le comité de gestion du centre social comporte un collègue des usagers et des associations. Effectivement, des habitants du quartier, des membres de l'association "Amitié sans Alcool" siègent aux côtés des représentants de la Mairie et des institutions sociales. Mais vu la fragilité de ces personnes dans ce type d'instance, leur participation deviendrait rapidement précaire si le soutien des intervenants sociaux du quartier venait à leur manquer.

C'est qu'en réalité la population du Parc Maurice Thorez ne se mobilise pas collectivement et sous des formes codifiées à l'instar d'autres catégories sociales qui s'investissent dans les mouvements de défense ou les lieux de concertation.

De ce manque de mobilisation, les habitants du Parc paient leur absence dans le "bargaining" avec les acteurs locaux (H.L.M., Mairie...). L'inaptitude des usagers à s'organiser

.../...

(1) Conviction qui est également affirmée par le rapport PESCE "Développement social des quartiers", Documentation Française, 1984

dans les formes usuelles aux classes moyennes va, en revanche, de pair avec un mode de revendication d'aspect beaucoup plus irrégulier, avec des flambées de mécontentements collectifs et des éclats, "de coups de gueule" individuels.

Bien entendu, les responsables d'organismes et d'institutions, les élus locaux redoutent ces modes de réactions imprévisibles et préféreraient de loin avoir affaire à des représentants susceptibles d'apporter dans les lieux de concertation des demandes déjà médiatisées et agrégées.

Le résultat, s'agissant de l'opération de réhabilitation par exemple, est que l'organisme gestionnaire se montre rebelle à l'organisation de rencontres avec les habitants, évite autant qu'il le peut les séances collectives d'information et ne s'y rend qu'avec une certaine crispation. Cette situation permet à la municipalité et au club de prévention de "tirer les marrons du feu", la première affichant sa volonté de concertation et marquant ses distances par rapport à l'organisme gestionnaire, le second profitant de l'avantage que lui donne sa connaissance directe des habitants et son absence d'intérêts électoraux ou financiers dans cette affaire. Ceci étant, le club de prévention n'est pas sans avoir, outre son intérêt pour le sort des habitants du Parc, quelques intérêts, au moins symboliques, à défendre pour son propre compte.

*

* *

8- L'EQUIPE DE PREVENTION, ENTRE L'ARBRE DES INSTITUTIONS ET L'ECORCE DU CLIENT

Paradoxalement, si le club de prévention se fait le héraut du travail collectif, de l'action globale, s'il se montre constamment preneur de nombre de modes d'intervention les plus récents, c'est au nom des valeurs traditionnelles de la prévention spécialisée qu'il le fait.

La mission des clubs de prévention depuis leurs origines est d'exercer auprès des personnes ou des groupes marginalisés et même sur "les milieux où les phénomènes d'inadaptation sociale sont particulièrement développés" (1). Dans ce cadre, l'activité princeps des éducateurs a longtemps été le "travail de rue".

Par "travail de rue", le club de SAINT-ETIENNE DU ROUVRAY entend la "présence quotidienne de l'équipe éducative sur les lieux d'existence, de rassemblement, de transit des personnes du quartier dans la perspective de créer des liens, d'amorcer des échanges. Moyen d'approche et de connaissance de la population, le travail de rue est un moyen d'établir un champ relationnel avec ceux et celles qui se sont marginalisés de la communauté sociale et de répondre à des aspirations qui ne peuvent s'exprimer ailleurs" (2).

Pour le directeur de l'équipe de prévention, l'inscription dans les nouveaux dispositifs ne gomme en rien le legs historique de la prévention spécialisée : si les valeurs originelles de la prévention font porter l'accent sur la relation auprès des personnes et des groupes les plus désinsérés, les nouveaux dispositifs ne font qu'offrir un cadre renouvelé pour cette relation. Mais de ce cadre, il faut savoir s'en saisir, y compris dans ses aspects les plus techniques (réglementation, financement...). Qu'on ne s'y trompe pas : pour l'équipe de prévention, l'inscription dans les nouveaux dispositifs ne consiste nullement à brader l'action éducative ; au contraire ils contribuent à légitimer les modes de travail éducatifs et concertés que l'équipe s'est depuis longtemps efforcée de promouvoir.

.../...

(1) Arrêté du 4 juillet 1972, article 5

(2) Club de prévention de Saint-Etienne du Rouvray - Programme 1986, p. 18, ronéo

Quand, il y a quelques années déjà, le gouvernement avait mis en place le dispositif d'insertion sociale et professionnelle des jeunes, le club s'est inscrit dans ce nouveau mode d'action et a monté des stages d'insertion sociale et professionnelle pour les jeunes du Parc Maurice Thorez. Ensuite, un "chantier-école" a été organisé permettant la remise en état par des 18/21 ans des locaux communs d'un immeuble de 64 logements.

De même, le dispositif Loisirs Quotidiens des Jeunes (L.Q.J.) a été intégré à la mise en place, en concertation avec le centre social, des actions en direction des 13/16 ans. Dans un autre quartier, c'est le Plan Informatique pour Tous qui a permis l'acquisition et l'utilisation de deux ordinateurs dans le cadre d'une action de soutien post-scolaire auprès d'enfants d'écoles primaires.

Le dernier en date des outils dont le club s'est emparé en raison de sa cohérence avec les objectifs pédagogiques est l'insertion sociale et économique par le moyen d'une "entreprise intermédiaire". Cette création fait suite aux expériences que les éducateurs ont accumulé en matière d'insertion sociale et professionnelle des jeunes, mais elle témoigne du passage à une vitesse supérieure.

La perspective du club, en mettant en place l'entreprise intermédiaire, est précisément de répondre aux difficultés d'insertion professionnelle de la population très désocialisée avec laquelle elle est en relation par son travail de rue. Nulle rupture, donc, avec la problématique relationnelle, mais un prolongement et un développement de celle-ci dans un champ finalisé.

Le passage du projet à la pratique, aux conditions réelles et concrètes nécessite plus que de l'imagination velleitaire mais la soumission à de nouvelles règles économiques, la maîtrise des arcanes réglementaires, la faculté de se repérer dans le maquis des administrations, l'aptitude à négocier et à argumenter tant auprès des responsables des services administratifs (Direction de la Solidarité, Direction du Travail et de l'Emploi, Direction de la Formation Professionnelle...) que des décideurs

politiques (élus municipaux, mais surtout départementaux et régionaux) et des commanditaires privés ou publics. Avec chacun, le directeur du club joue la carte de la technicité, de la connaissance affûtée des dispositions règlementaires, de la solidité du dossier et du sérieux du projet.

L'éducateur se mue-t-il en entrepreneur ? L'équipe de prévention ne néglige pas les contacts relationnels et le soutien psychologique mais doit s'investir davantage dans le champ des institutions et faire retour aux circuits économiques.

Le travailleur social dont le rôle était pour l'essentiel de "vivre avec" son client et de jouer le rôle d'intermédiaire ou de porte-parole de son client auprès des institutions, se trouve placé différemment "entre l'écorce du client et l'arbre des institutions", étant désormais affronté aux institutions et aux nécessités de la production. "Il n'est pas impossible, écrit Bruno TILLIETTE, que ce soit aussi pour échapper au courant non directif en travail social dans ce qu'il y a de mou et d'inefficace, que certains travailleurs sociaux se tournent vers l'entreprise (pour fuir des attitudes trop complaisantes et irréalistes envers une marge dont on refuse de voir qu'elle souffre de sa marginalité) et qu'ils veulent se rattacher à la réalité du monde du travail... Le vrai changement qui s'est produit au fond c'est le passage de l'idéalisme au réalisme" (1).

*

* *

.../...

Bruno TILLIETTE - "Le social, l'affectif et l'économique : une "entreprise" impossible ?" - in Autrement, n° 34, octobre 1981, pp. 111 à 125.

9- L'ECONOMIQUE ET LE SOCIAL : UN ENJEU DE QUALIFICATION

Le nouveau réalisme va de pair avec un renouvellement des conceptions et des pratiques : le point de vue est désormais qu'il n'y a pas de réinsertion sociale pour les jeunes sans une réadaptation aux circuits de production ce qui signifie insertion dans une activité productive, formation à un emploi suffisamment défini et acquisition des capacités sociales et professionnelles susceptibles d'ouvrir la voie à une embauche ou à un processus de qualification.

Pour ce faire, "l'entreprise intermédiaire a pour mission d'offrir des emplois provisoires à des catégories de population en difficulté d'insertion sociale et professionnelle, en vue de leur permettre de s'insérer dans le monde du travail. Il s'agit donc bien d'une entreprise produisant des biens et des services aux conditions du marché, ayant les mêmes charges (sociales, légales et fiscales) et les mêmes impératifs (gestion équilibrée, qualité de production) que les autres entreprises. Il s'agit aussi d'une entreprise de passage pour des publics handicapés sociaux, leur offrant à travers une expérience professionnelle réelle un processus d'insertion et de pré-qualification pouvant leur permettre d'accéder à des stages ou contrats de qualification. Elle "produit" donc un service pour la collectivité : l'insertion sociale et professionnelle des personnes n'ayant pas réussi cette démarche à travers les autres dispositifs" (1).

Les objectifs de l'entreprise intermédiaire sont d'exécuter les marchés conclus avec les mêmes règles et les mêmes charges que les autres entreprises, de permettre aux jeunes d'acquérir des capacités sociales liées à la vie professionnelle (ponctualité, rythme de travail, relation à l'autorité professionnelle...) par la vie dans l'entreprise en tant que salarié, de vérifier le projet professionnel du jeune à partir de la confrontation à la production, de réaliser une pré-qualification professionnelle par la production avec des maîtres ouvriers, de rechercher des lieux de formation et d'emploi adaptés.

.../...

(1) Club de prévention de Saint-Etienne du Rouvray - Programme 1986, p. 17, ronéo.

Du point de vue structurel, l'entreprise intermédiaire est un établissement particulier de l'Association de Prévention, géré et administré comme une entreprise (avec par exemple ses comptes d'exploitation et ses bilans propres) mais elle a un lien organique avec l'équipe éducative de prévention en vue d'articuler l'action pédagogique des éducateurs du quartier et l'action d'insertion professionnelle réalisée par l'entreprise intermédiaire.

Les activités et les emplois proposés aux jeunes se définissent autour de deux directions : le bâtiment (emplois d'ouvrier spécialisé maçon, menuisier charpentier, peintre dans le domaine du bâtiment gros oeuvre et second oeuvre) ; les travaux forestiers (emplois d'ouvriers agriculteurs et à l'occasion de conducteurs d'engins et débardeurs).

L'équipe d'encadrement permanente est -et c'est un choix délibéré- composée de professionnels (conducteur de travaux, maîtres ouvriers) qualifiés dans les divers corps de métiers développés par l'entreprise, assistés d'un éducateur et d'une secrétaire comptable. C'est l'éducateur qui prend plus particulièrement en charge le règlement des difficultés liées aux lourds handicaps (marginalité, drogue, délinquance...) et leurs conséquences sur la vie de l'entreprise (relations avec les ouvriers professionnels et avec les clients, rythmes de travail, horaires, contraintes de formation). Par ailleurs, il intervient sur les difficultés extérieures aux chantiers en liaison avec l'équipe de prévention oeuvrant dans les quartiers où résident les jeunes.

La formation s'effectue selon des parcours individualisés à la fois dans l'entreprise sous des formes proches de l'apprentissage et du compagnonnage et en liaison avec des organismes de formation.

S'il existe un enjeu d'emploi et de qualification pour les jeunes recrutés, il existe également un enjeu de qualification pour l'entreprise intermédiaire elle-même et au-delà pour le club de prévention. Le directeur et le conseil d'administration ont en effet un plan de développement ambitieux de l'entreprise intermédiaire, plan qui prévoit l'élargissement des activités et des mar-

chés, le renforcement de l'encadrement et l'extension du nombre de postes de travail ouverts aux jeunes.

Du point de vue budgétaire, l'équilibre des charges et des produits est atteint en 1985. Le compte des produits (travaux, prestations diverses et subventions) s'élève à 1 000 000 F environ pour une période de fonctionnement de quatre mois. Le budget prévisionnel de 1986 porte ce compte à 4 000 000 F. Les subventions représentent 17,7 % de ce total (subventions Fonds National pour l'Emploi, Direction du Travail et de l'Emploi, Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales, Emploi d'Initiative Locale).

On ne s'attardera pas sur les modifications d'attitudes qu'induisent pour les éducateurs l'implication dans une entreprise de production. On imagine aisément ce que ces rapports nouveaux à la structure, aux jeunes qui y travaillent, aux commanditaires, aux bailleurs de fonds, aux professionnels du bois et du bâtiment, entraînent comme changement des angles d'approche, transformation des modes de travail, révision de la signification même des critères d'évaluation de l'action (pertinence, efficacité, rentabilité...). Pour l'anecdote, signalons que les "clients" ne sont plus les jeunes marginaux, mais les particuliers, les collectivités ou les organismes avec lesquels des marchés sont passés ; indiquons la conscience nouvelle qu'ont les éducateurs qu'une heure gagnée ou perdue représente à chaque fois un gain ou une perte de 92 F ...

Mais l'essentiel n'est peut-être pas dans ce remodelage des attitudes et des pratiques. La création d'une entreprise sociale de réinsertion économique est une prise de risque stratégique. En effet, en élargissant son activité, le club affronte des difficultés nouvelles. L'échec de l'entreprise pourrait entamer une partie de sa crédibilité (sans doute auprès de ses partenaires subventionneurs mais éventuellement aux yeux des élus locaux et des autres professionnels du travail social restés à l'abri de structures et de pratiques plus traditionnelles mais plus sûres).

De plus, en s'inscrivant dans un champ qui déborde partiellement le sien, le club se met en danger de perdre précisément ce qui faisait sa spécificité. Il encourt le risque de voir se diluer les marques de sa singularité. Fondu au milieu de tous ceux qui oeuvrent à l'insertion sociale et professionnelle, il se trouve placé dans une position scabreuse qui peut le conduire à être assimilé, tant par les administrations de tutelle que par les jeunes du quartier, à un organisme de formation ou de recherche d'emploi comme il en existe tant d'autres. Seraient alors annihilées les règles propres de la prévention spécialisée, confondues les missions de la prévention en direction des plus marginalisés avec celles des structures qui opèrent auprès des jeunes dont les problèmes ne sont, pour l'essentiel, que ceux de la formation et de l'emploi.

A ces menaces, le directeur du club a jusqu'à présent su répondre par le surenchérissement : sans doute, le club oeuvre-t-il à la mise à l'étrier des jeunes en matière d'insertion, mais loin de se contenter d'agir sur les problèmes de formation et d'emploi, il intègre ces éléments à une action éducative beaucoup plus large prenant en compte les aspects psychologiques relationnels et sociaux de l'individu et, au-delà de l'individu, du quartier où le jeune a sa vie quotidienne. En outre, les jeunes dont il s'agit, sont ici plus souvent que dans d'autres structures des personnes présentant une accumulation de difficultés et nécessitant de ce fait un maniement délicat et adéquat.

Ce qui se joue dans cet argumentaire, c'est la reconnaissance de la distinction : pour se distinguer des autres types d'intervenants, la tactique de l'équipe de prévention est de montrer qu'elle apporte un "plus", celui d'un savoir-faire relationnel spécifique. En ré-investissant son savoir-faire relationnel dans le domaine de l'économie sociale, le directeur du club permet à son institution de prendre ses marques par rapport aux autres professionnels oeuvrant dans ce champ et ce faisant lui permet d'être perçue comme plus qualifiée et d'obtenir un surcroît de légitimité.

L'intérêt de cette stratégie est évident : il suffit

qu'on imagine les réactions des interlocuteurs qui ont à se pencher sur des projets dont les garanties de sérieux sont inégales ; leur faveur ira préférentiellement vers ceux qui non seulement offrent de bonnes garanties mais qui, plus que d'autres, peuvent arguer d'un savoir-faire relationnel spécifique. Ceci étant, une telle stratégie ne surgit pas ex nihilo, ni n'est bâtie sur du sable : elle s'étaye sur les diverses actions éducatives de l'équipe de prévention qui sont inscrites dans le temps et dans l'espace local et qui ont reçu déjà des gages de reconnaissance de la part d'un certain nombre de décideurs (municipalité, administrations...).

*

* *

LES PROFESSIONNELS DE LA PREVENTION :
UNE LEGITIMITE FRAGILISEE OU RENFORCEE ?

CHAPITRE 3

"CRISE DU TRAVAIL SOCIAL ET STRATEGIES

DE RENFORCEMENT DE LA LEGITIMITE PROFESSIONNELLE"

Les professionnels du travail social développent depuis quelques années des stratégies de maintien ou de consolidation de leurs positions et de celles de leurs institutions. Nous venons d'en décrire quelques unes des plus significatives. Elles sont apparemment le fait de professionnels ayant opté, face à la "crise du travail social", pour l'extension de leur champ d'intervention et l'adaptation de leurs pratiques.

On cherchera à repérer ici les variables qui, dans la transformation du paysage opérée par la mise en place de dispositifs locaux et par la décentralisation de l'action sociale, présentent les acteurs institués de la prévention de renégocier les conditions de leur perdurance ou de leur développement. Si des professionnels inscrivent leurs actions dans des expériences innovantes, c'est parfois en accord avec les objectifs de renouvellement de leur institution mais l'on verra que c'est souvent dans un rapport de "complicité adverse" avec leur institution qu'ils s'autorisent à investir des champs nouveaux ou à modifier leurs pratiques. Enfin, l'on regardera si les caractéristiques des professionnels qui s'engagent le plus fortement dans les dispositifs locaux et y jouent un rôle moteur, ne traduisent pas l'émergence d'un nouveau "profil de poste" qu'on pourrait nommer, en forçant quelque peu, d'"ingénieur du social".

1- LES TROIS CRISES DU TRAVAIL SOCIAL

Le développement des politiques sociales et l'essor du travail social auxquelles ces politiques sociales ont donné lieu sont habituellement rattachés à la dynamique des "trente glorieuses" (1945-1975). Certains auteurs n'ont pas manqué d'en dénoncer les effets pervers (1). Il reste que le travail social a joué, au moins partiellement et momentanément, le rôle attendu de lui de normalisation et de contribution à la résolution des problèmes sociaux.

Avec la crise économique, c'est un ébranlement des rapports de régulation qui émerge. Le travail social, composante de ces rapports de régulation, s'en trouve lui-même ébranlé. On peut distinguer trois types de crise du travail social : financière, d'efficacité, de légitimité (2).

La crise financière met en question le coût des interventions sociales. C'est là un reflet de l'affaiblissement général des moyens de couverture de la protection et de l'action sociales (du fait en particulier du ralentissement économique et des modifications de la structure démographique). Réelle ou amplifiée, cette crise financière n'en est pas moins convoquée par les "décideurs" des différents échelons pour justifier leurs choix budgétaires et sommer le cas échéant les institutions sociales et leurs professionnels de limiter leurs dépenses tout en accroissant leur productivité ou leur rentabilité.

La crise d'efficacité tient pour partie aux discours critiques qui se sont faits entendre autour de notions telles que le cloisonnement ou l'enclavement du social, l'impuissance du travail social à résoudre les problèmes liés à l'ascension du chômage, à l'extension de la pauvreté, à l'accroissement de la délinquance. Mais la crise d'efficacité relève aussi du malaise des travailleurs sociaux. "L'acuité de certains problèmes sociaux, dé-

.../...

(1) Voir Philippe BENETON, "Le fléau du bien" - Ed. R. Laffont - 1983

(2) Cf. P. ROSANVALLON, "La crise de l'Etat-Providence", Ed. Seuil 1981

clare M. THIERRY dans un article précisément intitulé "Malaise dans le travail social", les difficultés d'insertion sociale et professionnelle des jeunes, l'allongement de la durée moyenne du chômage, posent aux professionnels des questions qui les dépassent nécessairement, et que leur formation ne les a pas toujours préparés à affronter. Ils sentent bien la nécessité de renouveler leurs méthodes d'intervention : passer de l'individuel au collectif, multiplier les incursions sur le terrain de l'économique. Mais ils savent également que ces pistes, s'il est indispensable de s'y engager, n'offrent pas pour autant de remèdes-miracle ou de solutions à l'échelle des difficultés les plus massives".

La crise de légitimité découle des deux précédentes. Tandis que dans les années 60 et 70, le travail social pouvait se prévaloir de modèles praxéologiques forts, d'un projet social alternatif -servant d'ailleurs tout à la fois aux travailleurs sociaux d'écran pour préserver leur autonomie face aux décideurs et de fondement à leurs discours critiques-, il est clair qu'aujourd'hui le travail social souffre d'un long épuisement et ne saurait se référer aux modèles technico-discussifs qui ont circulé dans la période précédente.

De cette situation, l'on peut tenter de dégager quelques unes des lignes de force indicatives du scénario qui est en train de se jouer : l'action sociale subirait un retour au marché et à ses lois, retour timide dans les premières années de l'expérience socialiste, retour marqué avec la conquête du pouvoir par la droite ; la décentralisation fonctionnerait comme l'un des moyens dont dispose l'Etat pour se désengager ; les collectivités locales disposeraient d'un pouvoir discrétionnaire accru.

Du point de vue du travail social, l'on pourrait assister dès lors à un contournement des travailleurs sociaux professionnels par le bas ou encore à une "tucisation" du travail social liée à l'emploi par les collectivités territoriales de personnel peu qualifié et à statut précaire pour remplir certaines fonctions sociales auprès de catégories de population "nécessiteuses". Et de l'appel aux "nouvelles solidarités", on pourrait escompter une réduction des dépenses sociales et l'infléchissement

des coûts du travail social. Tel est, selon A. BEITONE et M. PARODI, le schéma le plus proche des réalités contemporaines (1).

Devant de tels enjeux sociaux, les professionnels de la prévention se trouvent placés en position de vulnérabilité, mais certains beaucoup plus que d'autres. L'on comprend, dès lors, que les professionnels, peu assurés de conserver leurs positions ou inquiets de les voir s'effriter, se rangent suivant les cas dans des attitudes de repli et de résignation ou se mettent au contraire en posture de gagner du terrain en entrant dans les jeux de la décentralisation et du partenariat local.

*

* *

.../...

(1) A. BEITONE et M. PARODI, article cité p. 34

2- AMARRAGE LOCAL ET REDEFINITION DES ACTEURS PROFESSIONNELS

L'une des caractéristiques marquantes de la panoplie des nouveaux modes d'intervention sociale est la définition "localiste" et inter-partenariale des objectifs. On y reviendra dans un chapitre ultérieur ; mais dès à présent l'on peut constater quelques uns des effets, sur les professionnels, de l'amarrage progressif de l'action sociale au "champ local".

Les positions respectives des différents acteurs nous semblent d'abord dépendre de leur double aptitude à se situer comme "acteur localisé" et "acteur local". En effet, on peut admettre qu'à ce concept de localisation répondent deux notions essentielles et complémentaires : l'unité géographique et la totalité sociologique. Chacun des acteurs sociaux, pour pouvoir prétendre à une place partenariale dans des dispositifs tels que C.C.P.D., I.S.P., D.S.Q. ou encore H.V.S. (1), occupera une place en fonction de ces deux critères. La capacité à pouvoir se positionner précisément, l'aptitude à marquer les limites territoriales de son intervention deviennent des indices de légitimité. Comme le disent M. MORMONT et C. MOUGENOT, l'acteur local "doit inventer son projet et l'insérer dans les politiques institutionnelles : chargé à la fois de saisir les nécessités locales, d'imaginer l'avenir et de l'inscrire dans les volontés du pouvoir" (2).

Dès lors, la distance (apparente ou fonctionnelle) vis-à-vis d'appareils hiérarchisés, le caractère privé de la structure, l'appartenance à l'échelon communal ou quasi communal sont des points d'appui pour accéder aux bénéfices symboliques et éventuellement financiers qu'entraîne en général l'inscription dans les nouveaux dispositifs d'intervention.

.../...

(1) C.C.P.D. : Conseil Communal de Prévention de la Délinquance
I.S.P. : Insertion Sociale et Professionnelle
D.S.Q. : Développement Social des Quartiers
H.V.S. : Habitat-Vie Sociale

(2) M. MORMONT, C. MOUGENOT, "Le retour au local et les classes moyennes", in Revue Internationale d'action communautaire, 13/53, 1985, p. 31

Mais ces indices se doublent ou se redoublent (car ils sont fréquemment redondants) d'une aptitude à représenter leur propre mode d'intervention comme global et non parcellisé. Tout se passe comme si la légitimité d'intervention dans ces dispositifs était en raison inverse de la technicité de l'intervention ou de la précision du mandat dont sont investis les acteurs de l'intervention sociale.

Locaux et généralistes, les acteurs privilégiés des dispositifs mis en place au HAVRE, à ELBEUF ou à SAINT-ETIENNE DU ROUVRAY, le sont en effet, soit comme élus, soit comme éducateurs.

Les autres partenaires (police, justice, Education Surveillée, A.E.M.O., assistant social de secteur, etc.) devraient pouvoir lutter contre leur propre organisation fonctionnelle, leur propre technicité pour accéder à cette nouvelle légitimité. Faute de cela, ils risquent de se voir désignés précisément comme "spécialistes" et, donc, comme "responsables" des désagrégations sociales qu'il s'agit de conjurer (la police et la justice comme répressives, l'Education Nationale comme facteur d'échec, le service social comme assistancier) ; ou de n'avoir pas suffisamment d'autonomie vis-à-vis des échelons administratifs pour que soit valablement rentable la participation, soit en terme de justification face à la hiérarchie, soit dans de simples termes financiers lorsque la structure porteuse interdit de profiter concrètement des mesures contractuelles adossées à ces dispositifs.

Les acteurs de la revalorisation du local qui tendent effectivement à jouer le rôle des leaders locaux entrent-ils pour autant dans une démarche d'autonomisation par rapport à leurs institutions ? Rien n'est moins sûr.

*

* *

3- LE PROFESSIONNEL, L'INSTITUTION ET L'INNOVATION : UNE RELATION DE "COMPLICITÉ ADVERSE"

Selon les travaux de R. SAINSAULIEU et M. O. MARTY (1), les agents sociaux, en acceptant d'être acteurs au sein même de leurs organisations, se mettent en position d'"inventer" de nouvelles formes d'intervention. "La profession devient un véritable moyen d'action et de stratégie par la multiplicité des informations, des réseaux et des alliances qu'elle suscite à travers et hors le cadre rigide des organigrammes. Une certaine indéfinition de la demande permet d'"inventer" la réponse et par là même de prendre pied sur le système des rapports de pouvoir, au point parfois d'y imposer de nouvelles exceptions ou des modifications, en tout cas la reconnaissance de la logique de la position professionnelle qui n'est pas la logique dominante de l'organisation" (2).

Cette volonté d'expérimenter des solutions nouvelles, ce "besoin irrépressible de retrousser ses manches" (3), cet activisme novateur de la part des praticiens n'entrent pas nécessairement en collision avec les logiques de leurs institutions. "Il apparaît nécessaire, écrit M. H. SOULET, que naisse, au sein d'institutions à chaque fois particulières, un moment transitionnel qui favorise la créativité des pratiques et du fonctionnement collectif, sans toutefois obliger aussitôt l'appareil dans sa totalité" (4).

.../...

(1) R. SAINSAULIEU, "Réflexions aux portes de demain", in Informations Sociales, n° 4/5, 1979

(2) M. O. MARTY, "Acteurs de l'ombre", in Chevreuse, "Pratiques inventives du travail social" - Ed. Ouvrières 1979, p. 232

(3) C. MARTIN, "Contre un activisme insouciant : les expérimentations sociales en question" - in MIRE-Information, n° 4, mars 1985 p. 21

(4) M. H. SOULET, "Changer n'est pas jouer" - in Informations Sociales, n° 2/1986, Innovations dans le champ social, p. 16

Ces marges de turbulence, en effet, permettent à une minorité de s'investir et aux autres de s'installer dans une position d'attente ; elles participent à la continuité de l'institution en évitant sa rigidification, en lui octroyant davantage de visibilité et en lui permettant d'acquérir une plus-value symbolique. C'est là l'une des significations -que met en évidence l'ouvrage de F. DUBET (1)- de la mise en oeuvre des nouveaux dispositifs de prévention et de l'implication de certains agents relevant des administrations des collectivités locales, des services extérieurs de l'Etat ou des associations.

L'on pourrait, à cet égard, effectuer des parallèles avec les analyses de C. MARTIN concernant les effets d'auto ou d'hétéro-qualification attachés aux expériences d'Action-Recherche dans les institutions sociales (2). Ces analyses comportent de nombreux points de concordance avec nos observations : en particulier en ce qui concerne la fonction de re-légitimation des professionnels, l'on constate en effet que la participation à des actions innovantes contribue à promouvoir, non pas seulement l'institution, mais aussi son personnel dans une conjoncture où la reconnaissance des pratiques est devenue, et ressentie par le personnel lui-même, comme particulièrement fragile.

Concordance également de nos observations en ce qui concerne le déplacement, plus ou moins perceptible, des attitudes et des pratiques vers un modèle plus technique : face aux doutes qui s'expriment de façon répétitive à l'intérieur du cercle des professionnels du travail social, et aux critiques qui émaillent les discours d'acteurs extérieurs à ce cercle, la participation à des procédures d'étude, d'élaboration de solutions concrètes, argumentées, contribue à ré-orienter les démarches des professionnels vers des actions ayant un caractère technicisé.

.../...

(1) F. DUBET, A. DAZOULI, D. LAPEYRONNIE, "L'Etat et les jeunes", Ed. ouvrières, 1985

(2) C. MARTIN, "Les Recherches Actions Sociales : miroir aux alouettes ou stratégies de qualification", Documentation française Coll. "Le Point sur", Documents Affaires Sociales - 1986

Ces actions ont, en outre, le mérite de rendre intelligibles les interventions des travailleurs sociaux. Et quand elles apparaissent comme convergentes avec les objectifs des décideurs institutionnels, le dialogue entre professionnels et décideurs s'en trouve facilité. De fait, l'évolution des pratiques vers une plus grande lisibilité est généralement reçue par les décideurs comme la manifestation du souci des travailleurs sociaux de prendre en compte la logique des responsables. Est ici à l'oeuvre un processus de réhabilitation du travailleur social à ses propres yeux et aux yeux de ses partenaires mais qui présente le risque d'une dérive vers un activisme ayant pour fonction essentielle moins le changement que la réassurance.

En s'impliquant dans les dispositifs locaux, ces acteurs jouent des stratégies par rapport à la multiplicité de leurs interlocuteurs, échelons hiérarchiques, élus, associations et autres travailleurs sociaux intervenant sur le même terrain. L'expérimentation produit-elle des transformations réelles ou de simples ajustements institutionnels ? Les praticiens s'autonomisent-ils à l'égard de leurs administrations ? Agissent-ils sur le mode de la déviance ou s'orientent-ils vers un modèle plus technique, intégrant la logique de l'efficace, du pragmatisme doublement prôné par les élus et les services employeurs ? En ce cas, ne s'agirait-il pas essentiellement, comme l'écrit M. TACHON, "d'améliorer ses performances, sa technologie, son image de marque" (1) ?

A vrai dire, les travailleurs sociaux promoteurs ou acteurs impliqués dans les tentatives expérimentales ne peuvent, pour de multiples raisons, s'éloigner par trop de leur administration ou de leur institution sans risquer de compromettre la reconnaissance de leurs pratiques et sont donc contraints de négocier des compromis avec elle.

.../...

(1) M. TACHON, "Jeux et enjeux de la notion de travail social", in Lectures sociologiques du travail social, sous la direction de F. BAILLEAU, N. LEFAUCHEUR, V. PEYRE, Ed. Ouvrières, 1985, p. 34

Il existe un certain rapprochement des intérêts institutionnels et des logiques d'intervention des praticiens se traduisant par un phénomène de "complicité adverse" entre institutions et agents du secteur, les uns et les autres s'épaulant mutuellement pour produire au plan local le compromis le plus acceptable et faire valoir les moyens de leur reproduction. "Institutions et professionnels sont en quelque sorte "solidaires" : les unes pour trouver les modes d'argumentation les plus adéquats pour promouvoir des innovations et un juste partage des responsabilités et des prérogatives de chaque institution partenaire ; les autres pour baliser le champ des pratiques du travail social professionnalisé et obtenir la légitimité d'une participation à la promotion des nouvelles formes de réponses institutionnelles ; plus souples mais techniques ; plus précaires mais moins assistantielles et surtout argumentées, évaluées, validées afin d'être soutenues par les institutions en question" (1).

On peut, en effet, lire l'inscription des institutions et des acteurs dans l'action locale comme relevant de stratégies de légitimation ou de re-légitimation. Sans doute est-ce au prix d'une prise de distance avec les logiques bureaucratiques d'intervention parcellisée que les institutions parviennent à gagner en fiabilité et les travailleurs sociaux en crédibilité.

L'implication dans des dispositifs expérimentaux peut ainsi servir à soigner le malaise que vivent de nombreux travailleurs sociaux. Le doute qui traverse les milieux professionnels est sans doute aigu. Mis au ban des accusés par les acteurs politiques et techno-administratifs depuis longtemps, mais aujourd'hui de façon beaucoup plus proche par les nouveaux décideurs locaux, les travailleurs sociaux n'ont-ils que deux types d'issue : l'activisme innovant ou le repli sur l'exercice professionnel codifié ? Pour obtenir du crédit auprès des nouveaux partenaires, doivent-ils satisfaire aux exigences de mobilité et d'efficacité émanant d'une partie du corps social ?

.../...

(1) C. MARTIN, "Mariage de raison ou prison dorée ?", in Informations sociales, "Innovations dans le champ social", 2/86, p. 83

Si nous souscrivons à ce type d'analyse en terme de légitimation sur le marché symbolique du travail social, il ne faut toutefois pas perdre de vue que la recomposition à laquelle nous assistons est l'occasion, comme nous le verrons en particulier au HAVRE, de réelles transformations des professions, des techniques et des rapports avec les décideurs et avec la "clientèle". Cette recomposition affecte en tout premier lieu la politique sociale locale et son expression la plus visible : la mise en place et surtout le bon fonctionnement, dans la zone urbaine observée, d'équipements sociaux importants et variés.

*

* *

4- VERS UN NOUVEAU PROFIL DES PROFESSIONNELS DE L'ACTION SOCIALE

Ce qui a été dit ici des relations entre décideurs et opérateurs de terrain semble bien confirmer l'exiguité de la marge de manoeuvre laissée aux opérateurs. Ces derniers oscillent entre la défense des situations acquises, l'accession à de nouvelles professionalités, la consolidation des positions occupées.

Néanmoins, certains travailleurs sociaux estiment que c'est de leur capacité à jouer dans les interstices du pouvoir que dépend la prise en considération des agents qui oeuvrent en milieu naturel. Une telle capacité requiert plus qu'une pratique de la "relation aux clients", mais bien évidemment la connaissance et l'expérience des enjeux institutionnels, soit un savoir-faire de médiation.

Si la décentralisation a, dans l'immédiat, pour effet d'exaspérer les enjeux locaux, l'on peut se demander si l'aptitude à appréhender les enjeux et la capacité d'y exercer un rôle professionnel renouvelé ne deviennent pas des nécessités plus pressantes du moment. Dans les dispositifs impliquant divers partenaires au niveau local, l'efficacité des professionnels relèverait moins de l'accumulation d'actions ponctuelles que de la pertinence de leurs stratégies à plus long terme.

C'est donc vraisemblablement au prix d'une substitution de pratiques politico-professionnelles aux anciennes techniques relationnelles qu'ils peuvent espérer ré-investir leurs compétences, voire leur efficacité, dans l'action locale.

Tandis que certains se dressent dans des attitudes de protestation, de dénonciation, se confortent dans les antagonismes existants, s'investissent dans leur mandat professionnel, d'autres inscrivent d'emblée leurs actions dans les enjeux institutionnels, y prennent pied et audience, entrent dans la négociation de compromis, quitte à "décoller" de l'exercice des activités quotidiennes, à privilégier la fonction d'intermédiaire au détriment de la "relation de face à face avec le client".

Il ne nous appartient évidemment pas de juger du bien-fondé de ces deux types de positions -ou de pratiques- professionnelles ; encore moins avons-nous les moyens sûrs d'apprécier leur efficacité respective. Toutefois, sous l'angle du fonctionnement des dispositifs et plus particulièrement de l'implication des professionnels, il apparaît que ces deux "patterns" d'intervention soient dans les circonstances actuelles producteurs de modes assez nettement différenciés d'exhaussement des légitimités professionnelles et d'évolution des pratiques.

Au premier cas, celui qui privilégie le mandat et se tient à distance des interactions institutionnelles, semble correspondre, aux yeux des responsables et des décideurs, une certaine invisibilité des pratiques quotidiennes et un certain hiératisme qui crée des obstacles dans les inter-relations. Au deuxième cas, correspondraient plutôt des phénomènes de visibilisation et des images de souplesse adaptative susceptibles évidemment de rencontrer davantage les attentes des décideurs (et éventuellement de leur faire illusion).

Mais il convient de rester prudent, car les pratiques, les attitudes, les modes de relation avec les partenaires ne sont pas, en réalité, aussi strictement polarisées autour des deux modèles ici esquissés. Néanmoins, il est exact que ce sont les professionnels qui se dé-spécialisent et transforment leurs niveaux d'intervention pour monter en scène et agir sous le feu des projecteurs, qui parviennent à prendre une place croissante dans le "bargaining" entre les acteurs institutionnels qui disposent de pouvoirs de décision.

On trouve ici l'illustration de l'impact nouveau du "modèle entrepreneurial" dont J. DONZELOT observe la montée comme seul modèle sociétal de référence à l'époque actuelle. On assiste, selon lui, dans les structures d'élaboration de la planification locale, à un déplacement sensible des interlocuteurs préférentiels des décideurs : au lieu et place des protagonistes traditionnels obligés, porteurs de revendications, on voit apparaître des promoteurs de projets. "La capacité de propositions semble venir beaucoup plus d'individualités qui apportent des projets, des idées,

des esquisses. Les porteurs de projets paraissent appelés à remplacer les porteurs de pancartes. Ces individualités n'intéressent pas en tant que telles, mais dans la mesure où elles font apparaître derrière elles, une base sociale, un effet d'agrégation pré-constitué en potentiel" (1).

L'engagement de ces acteurs traduit le passage d'une philosophie de l'imputation (liée à la revendication) à une morale de l'implication (associée à l'idée de projet comme principe organisateur du dialogue entre la puissance publique et les citoyens). Il ne s'agit plus de savoir pourquoi l'on est insatisfait mais comment changer. A la protestation revendicative se substituent la circonspection à l'égard des grandes explications causales et l'apparition d'une nouvelle préoccupation, celle du pragmatisme. En délaissant les grands discours, en abandonnant les facilités de la dénonciation, ces acteurs participent d'une certaine manière au renouvellement de la réflexion éthique au sein des conduites publiques.

S'agissant d'intervenants sociaux, l'on peut évidemment s'interroger sur les caractéristiques individuelles et sociales de ces professionnels porteurs de projets. Les composantes de personnalité sont loin d'être négligeables, l' "équation personnelle" des sujets avec tout ce qu'elle comporte de singulier pèse d'un poids certain (2). Mais en même temps, l'on peut repérer la présence quasi permanente chez les travailleurs sociaux qui

.../...

(1) J. DONZELOT, "Crise et modernisation", in COMM 27, mars 1986

(2) Bruno TILLIETTE écrit en conclusion d'une enquête sur les "Educateurs/Entrepreneurs" : "Très souvent l'équipe se place sous l'autorité d'un leader. Ce leader est en général celui qui a fondé l'association ou l'entreprise, ou qui y est depuis le début, en tout cas qui a épousé sa cause et lui impose ses orientations. C'est une personnalité forte, un battant, dont le profil, souvent, n'est pas sans ressemblance avec celui du chef d'entreprise, avec cette nuance qu'il ne cherche sans doute pas les mêmes profits. Mais il n'est pas étonnant que l'envie de passer du stade associatif au stade "entreprise" vienne de lui. Il n'a pas peur du risque et du changement, plus, il en a besoin. Et il est probable que l'évolution en cours dans la manière de traiter la question de la réinsertion sociale soit en partie le fait de ces hommes, ou femmes quelquefois, dont le dynamisme s'est trouvé bloqué par les impasses d'une vision uniquement sociale du problème et a cherché une autre issue" - B. TILLIETTE, "Le social, l'affectif et l'économique : une entreprise impossible ?", in Revue Autrement 34/1981 p. 115

s'investissent dans l'inter-partenariat de variables telles que : capacités de négociation importantes, acquisition par le biais de formations de cadres d'analyse théoriques diversifiés, possession d'un capital relationnel local et élargi. Ces variables sont, bien entendu, présentes à des degrés divers dans ces individualités ; elles ne sont, en tout cas, pas sans lien avec les trajectoires de formation et les trajectoires professionnelles de ces nouveaux "entrepreneurs".

L'une des lacunes de l'action sociale réside sans doute dans la quasi inexistence de ses "responsables de projet". En 1977, Jacques DELORS appelait de ses vœux l'émergence de véritables "ingénieurs en changement social" qui, selon lui, faisaient défaut à la société française. Le nouveau profil que nous avons esquissé des professionnels qui se dépouillent en partie de leur rôle de "techniciens de la relation" pour endosser la fonction de promoteur de projets locaux et globaux, constitue peut-être un début de réponse.

TITRE II

ANCORAGE TERRITORIAL ET RECOMPOSITION

DU CHAMP DE LA PREVENTION

ANCRAGE TERRITORIAL ET RECOMPOSITION
DU CHAMP DE LA PREVENTION

CHAPITRE 1

"DISPOSITIFS DE PREVENTION ET MOBILISATIONS LOCALES

A LA MARE-ROUGE"

L'enquête menée au HAVRE confirme-t-elle l'existence de nouveaux enjeux qui circulent au sein du champ de la prévention ? Quelles conséquences la montée en puissance des élus municipaux dans la plupart des dispositifs locaux produit-elle sur les stratégies des institutions et des acteurs qui sont engagés "sur le terrain" ? A la Mare-Rouge, d'une façon beaucoup plus visible que sur d'autres sites, l'on constatera que l'aptitude des acteurs à inscrire leurs objectifs et leurs actions dans les jeux de l'équilibre politique local devient décisive quant à la conservation ou au développement de leur légitimité.

Le quartier de la Mare-Rouge présente la caractéristique singulière d'être l'objet d'un empilement de dispositifs. L'on examinera de quelle manière les jeux et enjeux entre partenaires s'en trouvent multipliés et complexifiés. L'on peut en effet se demander si cette situation originale renforce de manière accrue la recomposition du champ de la prévention. Mais on peut retourner la question et se demander au contraire si ce n'est pas la redéfinition des pratiques de certains professionnels qui les a conduits à se saisir des dispositifs locaux pour faciliter l'atteinte de leurs objectifs, à la fois de développement institutionnel et de développement du quartier.

Avant d'en venir à l'examen des divers dispositifs mis en place à la Mare-Rouge et de procéder à l'analyse des positions occupées par les divers acteurs concernés, donnons la parole à l'un des plus impliqués, le responsable de l'équipe de prévention.

1- UNE STRATEGIE DE LA BRECHE PLUTOT QUE "DU RELATIONNEL DANS LES CAVES"

"En 1978, quand a démarré l'étude Habitat-Vie Sociale et qu'on est arrivé, on a regardé ce qui se passait sur le quartier, on s'est aperçu qu'il y avait des équipements culturels, des équipements sociaux, scolaires, quelques équipements sportifs ; qu'il y avait une inadéquation, relative mais enfin quand même importante, à la population sous-prolétarisée du quartier. On s'est aperçu que les services sociaux fonctionnaient sur un mode très traditionnel, accueil, P.M.I., services C.A.F., mais les gens se comportaient comme ... des fonctionnaires, ni plus ni moins, donc dans les représentations que les usagers, les habitants du quartier, nous donnaient dans les enquêtes sur ces différents lieux -lieux culturels, lieux sociaux- il apparaissait que l'équipement culturel, ils ne connaissaient pas. Le Centre Médico-Social : "ah oui, c'est là où on va voir l'A.S. pour demander un secours" ou pour un problème divers. C'était à peu près le schéma. Bon, en plus, beaucoup de retards scolaires. On s'est dit : "si on veut faire de la prévention sur le quartier, qu'est-ce-qu'on va pouvoir faire ?"

C'est pas faire du relationnel qui va faire changer les choses, dans la mesure où ce quartier a une réalité ... socio-économique, et aussi politique, puisque la Mare-Rouge c'est le produit du ..., c'est l'exclusion sociale par le logement, si tu veux. La Mare-Rouge, ça a été construit très vite, à très peu cher après guerre, pour reloger rapidement des gens. On a mis les gens qui ne pouvaient pas payer ou qui étaient dans un tout autre type d'habitat, et puis de fil en aiguille, comme c'était pauvre, l'habitat et l'environnement, tout s'est dégradé et très vite l'office H.L.M. a mis tous les gens en difficulté économique et les cas sociaux. Et comme l'office, c'était le bas de gamme des logeurs sociaux, il a créé une gradation en son propre sein : les bons quartiers pour les bons locataires, les mauvais quartiers pour les mauvais payeurs. C'était quasi comme ça, hein.

Donc à la Mare-Rouge, s'est constituée pendant 20 ans une zone d'habitation extrêmement pauvre. Des gens sans qualifica-

tion, des femmes chefs de famille avec plusieurs enfants, les hommes - quand ils étaient présents -, beaucoup d'hommes en invalidité, c'est toujours vrai. Donc, on s'est demandé quoi faire, on s'est dit : "c'est pas une équipe d'éducateurs de prévention qui va pouvoir changer quelque chose à ça. S'il n'y a pas une volonté politique, c'est pas la peine de mettre quatre gus, c'est pas en faisant du relationnel dans les caves qu'on va faire bouger valablement quelque chose". Mais on était dans un contexte H.V.S., ça fait qu'on pouvait se permettre ce raisonnement. Alors, on a rencontré les autres partenaires, les habitants, les travailleurs sociaux, les associations, les enseignants. Bon, c'était net que les travailleurs sociaux ne bougeraient pas comme ça. Ce qui se disait ici, c'était qu'il y avait une politique de circonscription d'action sociale.

On voyait bien que c'était la répétition du même, depuis 10 ans, et que ça durerait encore comme ça pendant longtemps. On s'est dit : "il faut démultiplier, trouver quelque chose qui multipliera les actions qu'on enclenchera. Donc les actions seront fonction des constats réalisés sur le quartier, en forme d'hypothèses, et puis on va imaginer qu'à partir de supports, d'équipements socio-culturels, appelons ça comme ça, on va faire bouger quelque chose".

Mais ces équipements, il faudra les faire vivre. On n'aura jamais suffisamment de force, nous-mêmes, pour faire vivre ces équipements, compte tenu de la dimension du quartier et de l'envergure des problèmes ; donc on va chercher un système pour à la fois faire évoluer les pratiques des travailleurs sociaux, à la fois avoir suffisamment de monde dans les équipements, à la fois avoir une pratique qui corresponde à ce que font les gens à la Mare-Rouge, à leurs usages. Alors c'est comme ça qu'on a imaginé que la prévention, ce ne serait pas d'aller faire du travail de rue, ce serait d'être coordonnateurs et garants des projets pédagogiques de chaque équipement.

Ce serait ça le travail de prévention, c'est le travail sur les structures. On s'est dit : "nous, notre dimension essentielle, en tout cas au démarrage, ce sera le travail sur les

structures", parce que c'est là où on peut espérer faire bouger les choses d'une manière significative.

Si on veut que les pratiques changent, il faut que les travailleurs sociaux partagent des objectifs communs. C'est-à-dire à partir d'un objectif, les professionnels commenceront à avoir besoin de références, d'analyses, et ce ne sera plus le discours de la circonscription où on se réunit autour de la table pour faire des pseudo-synthèses ou des pseudo-rencontres d'informations sur les aides aux parents isolés (ça ne fait rien bouger du tout, même si autour de la table tu mets des gens de différents statuts et de différents horizons sociaux). Donc l'idée, c'était qu'à partir d'une même tâche, les gens vont avoir besoin d'abord de faire connaissance, et puis de commencer à s'interroger en fonction de la tâche sur ce qu'est la réalité extérieure. Aujourd'hui on travaille dans des collectifs, par exemple une A.S., une travailleuse familiale de prévention, une conseillère en économie sociale et familiale de la C.A.F., la puéricultrice de la halte d'enfants et puis un éducateur ou une éducatrice de prévention.

Alors, notre idée : partons de la réalité observée sur le quartier, d'une démarche relativement sociologique si tu veux, et puis ne nous basons que là-dessus pour travailler, même face aux élus, on regarde ce qui se passe sur le quartier, on fait des propositions qui se veulent aller dans le sens de faire évoluer socialement, et puis on avance comme ça, et on n'en démord pas. Et c'est en fait ce qui s'est passé, mais ça ne s'est pas passé tout seul, hein. Il y a eu tout un jeu d'équilibre subtil, et -enfin subtil à mon sens, parce que ça s'était pas fait encore comme ça, en tout cas au HAVRE, et ça s'est pas fait encore tellement ailleurs- entre des réalités observées et la mise en rapport de ces réalités avec un pouvoir politique. Et une idée qui était essentielle -aujourd'hui je ne sais ce que ça donnerait- c'était si on fait reconnaître, par une municipalité, des pratiques de gens sous-prolétariés, et pour que cette reconnaissance soit effective il faut qu'elle prenne forme de ... pratique reconnue, c'est-à-dire qu'elle ait pignon sur rue. Si la municipalité dégage des crédits pour que ces pratiques se réalisent dans des équipements, des équipements propres, corrects, et qu'il y ait une

structuration associative, des moyens financiers, on aura fait quelque chose d'important. Puisque d'un point de vue social, on aura permis l'émergence, au grand jour, reconnu socialement, de pratiques. Prenons l'exemple de la boxe américaine. On a fait prendre conscience aux élus que c'était aussi valable, ce type de pratique sociale que n'importe quoi d'autre (que ... d'aller au théâtre, que d'avoir un débat dans le cadre d'un ciné-club) et que socialement ça a un impact parce que les gens peuvent voir leurs actions valorisées et s'organiser. Fatalement, on est dans un domaine tout à fait éducatif parce que ça nécessite de s'organiser soit en association soit en groupe, de commencer à parler avec les autres, de trouver un système organisationnel. Et d'un point de vue de la prévention, c'est tout bénéf ; et puis du point de vue social, c'est très intéressant parce que des élus qui n'avaient pas l'habitude de prendre en compte le sous-prolétariat commencent à se pencher sur ces pratiques et admettent ce type de pratiques.

On avait une politique de la brèche, c'est-à-dire qu'on mettait un peu le coin dans les fentes, et on essayait de tenir bon, de résister à des choses qui, de toute façon, se refermaient. Mais il y a une autre image qu'on utilisait, c'était l'assiette de soupe, la soupe épaisse pour les bébés, bien consistante mais pas assez, c'est-à-dire quand tu prends une cuillère et que tu ouvres un sillon, le sillon reste un bout de temps, plus que dans des bouillons, mais il va se refermer. Donc ré-ouvrir en permanence le sillon, c'est une image plus appropriée que le coin. Le coin, on a l'impression que ça reste. C'est pas comme ça, parce que ça a toujours tendance à se refermer et il faut toujours recommencer, et recommencer, et recommencer. Pour justement faire quelque chose dans ce sillon ouvert, se refermant.

C'était de la stratégie, mais c'est pas une stratégie qui a été pensée comme ça, en un jour un seul, c'est une adaptation au vue des événements et ça s'est fait dans une période relativement courte. Et la stratégie, elle a été adaptée, pas sur le mode navigation à vue, mais aussi à vue parce qu'on a vu comment les élus réagissaient et puis on s'est dit : "attention, gare à droite, gare à gauche, qu'est-ce qui se passe au niveau local par rapport au secteur socio-culturel, par rapport au secteur em-

ploi, par rapport à l'animation au sens large ?". On a pris en compte tout ça pour essayer d'anticiper que l'ère pourrait être la réaction d'un élu sur un projet comme H.V.S. Et c'est comme ça qu'on a adapté une stratégie.

Quand on nous demande "comment vous évaluez ce que vous faites ?", ben, nous on peut dire "vous faites une comparaison entre un équipement, un mille-club implanté n'importe où, et puis cette salle d'activités". Et les gens, élus ou administrateurs, sont surpris, ça fait trois ans que ça existe, et il n'y a pas de dégradations, ils sont surpris. Pourquoi c'est pas cassé ? Pas cambriolé ? Ça a été cambriolé avant que ça fonctionne. Depuis que ça fonctionne, on n'a jamais eu un pépin, je ne dis pas qu'on qu'on n'en aura pas, hein, mais ça fait signe de quelque chose. Pour la Petite Maison, c'est pareil. Donc, nous, on s'appuie un peu là-dessus. Alors les élus ont compris que ... C'est là aussi qu'il faut voir qui on convainc là-dedans. C'est pour ça qu'on les trimballe, les gens de la D.D.A.S.S., on les a trimballés à chaque changement. Nous on est mis en question, enfin on était mis en question parce que maintenant c'est un peu changé, à chaque changement de fonctionnaire de la D.D.A.S.S. et il y en avait tous les ans et demi. Donc il fallait ré-acquérir une crédibilité. Donc on les trimballait, on les emmenait faire des enquêtes, on les amenait presque toucher les gens ! pour qu'ils comprennent, parce que tous les rapports écrits, ils disent : "ça c'est du baratin, oui vous savez à peu près décrire une situation mais qu'est-ce qui nous prouve que c'est vrai ?". Alors après on a utilisé la vidéo, ils se familiarisent aussi avec la vidéo (soupir et regret), alors on les a emmenés au plus près. Et pour un peu, faudrait les faire vivre avec les gens ! Parce qu'il y a des mécanismes de défense. A chaque fois il faut réinventer un truc pour les convaincre que ce qu'on dit c'est pas du pipo et que les stratégies qu'on essaie de réfléchir, c'est pas forcément n'importe quoi, que c'est pas .. pour avoir du fric ou pour continuer à vivre".

*

* *

.../...

2- ETAT DES LIEUX

LE HAVRE est la seconde agglomération de la Seine-Maritime. Par l'annexion des communes environnantes, la ville du HAVRE compte 200 000 habitants, soit plus des deux tiers de l'agglomération havraise.

Le développement du HAVRE s'est effectué autour d'une importante activité portuaire maritime et fluviale. Mais le secteur industriel occupe une part non négligeable de l'activité économique de la région havraise. Toutefois, la pétrochimie, la construction automobile, la métallurgie, après une période florissante d'expansion, connaissent des difficultés importantes.

Sur le plan politique, la ville du HAVRE est administrée par une municipalité de gauche à direction communiste. C'est d'ailleurs en France la plus importante ville gérée par le Parti Communiste Français. Aux élections municipales de 1983, la liste d'Union de la Gauche est reconduite avec une très forte majorité dès le premier tour.

La Mare-Rouge est un quartier populaire du HAVRE qui abrite près de 9 000 personnes. Il est situé sur la ville haute et, pour l'essentiel, se compose de logements H.L.M.

Comme beaucoup de grands ensembles, le quartier de la Mare-Rouge a été construit au cours des années 60. Sa création devait d'une part résoudre le problème du relogement des personnes qui habitaient dans des camps US de la forêt de Montgeon, et d'autre part répondre aux importants besoins de logement provoqués par la forte croissance démographique.

A la suite des graves destructions de la seconde guerre mondiale, un grand nombre de personnes (environ 3 000) trouve un hébergement dans les baraquements du camp Montgeon ; ces habitations provisoires vont durer plus de quinze ans ; elles seront progressivement occupées par les plus démunis, les familles plus aisées trouvant des logements ailleurs.

Une vie de village s'était établie dans ce camp qui,

au cours des années 50, comportait une école, une église, un cinéma, un dispensaire, un centre d'apprentissage, une boulangerie, des épiceries, un bureau de poste, une pharmacie, un dancing et un poste de police.

Devant la vétusté des habitations et l'aggravation de l'insalubrité, le Maire du HAVRE attire en 1958 l'attention du Ministre de la Reconstruction, lequel estime indispensable de supprimer ce camp et préconise le relogement des habitants de la forêt de Montgeon dans des immeubles de type H.L.M.

En 1959, la municipalité lance un programme d'urgence et prend la décision de prolonger la rue du Bois au Coq et d'aménager une nouvelle zone d'habitat baptisée cité de l'Avenir ; la grande idée était de faire de cette voie la porte nord-ouest du HAVRE en direction d'ETRETAT et de cette zone d'habitation un quartier nouveau, rationnel, comportant une série d'équipements et débordant de verdure.

Fin 1964, tous les habitants de la forêt de Montgeon doivent être relogés (mais la cité provisoire ne disparaîtra pas sans heurt). Entre 1961 et 1965, la Mare-Rouge a vu se construire 2 200 logements.

L'urbanisation et l'industrialisation ayant attiré au HAVRE de nombreux travailleurs migrants, une bonne part de ceux-ci se trouve groupée à la Mare-Rouge. Deux populations se cotoient : les premiers sont ceux venus en 1960, les autres constituent une nombreuse population de passage (dans les LOPOFA, 46 % des logements ont vu quatre locataires ou plus depuis leur création).

En 1978, la ville du HAVRE et l'Office Public d'Habitations à Loyer Modéré, en s'inscrivant dans la procédure Habitat-Vie Sociale, décident de mettre en oeuvre un processus global d'amélioration physique et sociale de ce quartier. En 1982, le premier adjoint au Maire, élu communiste, devient président de l'office H.L.M., après 25 ans de gestion par la droite.

Le processus de peuplement de la Mare-Rouge, fonction-

nant comme une filière de sélection par l'habitat, a dirigé vers ce quartier une population relativement "captive" qui n'a pu accéder à d'autres types de logements. Cela se traduit au niveau de l'agglomération havraise par la stigmatisation de ce quartier comme ghetto et lieu de délinquance et par une image négative, largement amplifiée par les médias, de population marginale voire as-sociale.

La population de la Mare-Rouge se caractérise par une forte proportion de jeunes, un taux important d'immigrés, une extrême faiblesse des ressources, elle-même liée à un très bas niveau des qualifications (1).

En matière scolaire, on note que les trois groupes primaires de l'enseignement public sont dotés de classes spécialisées (d'adaptation ou de perfectionnement). Selon les statistiques fournies par le bureau de l'enseignement, pour l'année 1983-1984, la moyenne des retards scolaires dans ces trois groupes est de 56 % à l'issue du CM2. Les deux collèges du quartier comptent 14 classes de SES (Section d'Education Spécialisée) et 4 classes de CPPN (Classe Pré-Professionnelle de Niveau) et CPA (Classe Préparatoire à l'Apprentissage).

.../...

(1) Ainsi, note-t-on, au recensement de 1982, que 55 % des habitants ont moins de 25 ans, que 20,6 % sont d'origine étrangère (dont essentiellement des maghrébins), que la population active est majoritairement composée d'ouvriers et d'employés (60,6 % d'ouvriers et 25,4 % d'employés). Le taux de chômage est particulièrement important (19,8 %) et les jeunes de moins de 35 ans constituent plus des trois quarts des demandeurs d'emploi (78 %). Les niveaux de diplômes sont extrêmement faibles puisque dans la population des plus de 15 ans, 66,4 % n'ont aucun diplôme et 30 % possèdent un diplôme du niveau CEP, BEPC, CAP, BEP. La population active représente 34,2 % de la population totale et exerce essentiellement dans les secteurs des transports, de l'industrie et du bâtiment. Enfin, l'on peut relever que le taux d'activité féminine est peu élevé (inférieur à 30 %) et que 11,7 % des familles sont monoparentales.

La délinquance constatée dans les ressorts des polices urbaines de Seine-Maritime concerne dans 90 % des cas les deux agglomérations principales : 54 % à Rouen et 36 % au HAVRE (1).

Sur les huit implantations de police de la circonscription du HAVRE, c'est celle du Mont-Gaillard (partie de la ville haute qui couvre un secteur étendu dont le quartier de la Mare-Rouge) qui constate le taux de délinquance le plus élevé (23 %). Si les variations saisonnières sont peu significatives -la période estivale n'apportant pas une augmentation notable de la délinquance- en revanche, il apparaît une différence du simple au triple entre les actes délictueux commis de jour (25 %) et ceux commis de nuit (75 %).

En dépit d'une poussée en 1982, l'évolution en importance de la délinquance juvénile et adulte constatée au HAVRE reste relativement stable. Mais la délinquance juvénile -qui s'inscrivait en baisse au cours des années 1980 à 1982- montre une progression d'environ 30 %, marquée, entre autres, par l'entrée en force des filles : en 1983, la délinquance des mineures croît de 117 % par rapport à l'année précédente. Les principales infractions commises par les jeunes sont, de loin, les vols, les cambriolages et les dégradations.

Selon la Direction Départementale des Polices Urbaines "la mise en place au HAVRE d'un conseil de prévention de la délinquance et de commissions de quartier devrait rapidement influencer en bien sur l'état de l'opinion publique et améliorer l'insertion de la police dans la vie sociale" (rapport D.D.P.U. 1984).

*

* *

.../...

(1) Il faut savoir qu'il existe en matière de délinquance des différences notables entre LE HAVRE et Rouen. Ainsi, par exemple, si la délinquance dans l'ensemble des circonscriptions a progressé de 13 % en 1982 et 1983, cette tendance doit être imputée essentiellement à l'agglomération rouennaise qui voit sa délinquance constatée croître de 26 %. De même, les mineurs mis en cause sont à Rouen en augmentation de 37,4 % contre 29,8 % au HAVRE.

3- DISPOSITIFS MIS EN PLACE A LA MARE-ROUGE

Parmi les principaux dispositifs et procédures mis en place au cours des dernières années et par lesquels la Mare-Rouge est directement concernée, l'on compte :

- une procédure Habitat-Vie Sociale (HVS) de très grande ampleur, initiée en 1978 et quasi achevée à ce jour,
- la mise en place d'une Zone d'Education Prioritaire (ZEP),
- la Création d'un Conseil Communal de Prévention de la Délinquance (CCPD) en 1983 avec mise sur pied de 7 commissions de quartier dont une à la Mare-Rouge,
- l'établissement d'un contrat famille en 1985.

Comme on le verra, c'est la dynamique créée à la Mare-Rouge à l'occasion de la procédure HVS et son large développement qui ont eu le plus fort retentissement, au point de provoquer un double effet : effet de démultiplication des actions et tendance à vider de leur substance les autres dispositifs ou du moins tendance à les "phagocyter".

La procédure "Habitat - Vie Sociale" et son application à la Mare-Rouge

Devant les graves défauts que faisaient apparaître les conditions dans lesquelles étaient décidées les interventions publiques, les nouvelles instances d'aménagement (le Fonds d'Aménagement Urbain et le groupe interministériel "Habitat et Vie Sociale") introduisent, en 1977, la notion de "gestion globale du parc urbain". La réforme entreprise s'inspire de trois principes directeurs :

- renforcement du pouvoir des collectivités locales et du rôle des administrations déconcentrées,
- renforcement de la coordination administrative tant sur le plan départemental que national afin que les élus locaux disposent du partenaire administratif cohérent dont ils ont besoin,

- refonte des procédures existantes afin de les rendre plus souples et complémentaires (1).

C'est cette perspective que le Groupe Interministériel a pour mission de développer en conduisant dans de "grands ensembles urbains qui présentent des signes de dégradation et de pauvreté sociale et culturelle, des opérations coordonnées d'amélioration du logement et des services collectifs". Ces opérations, précise le texte, seront "définies et réalisées en concertation étroite avec les collectivités locales et avec la participation des habitants" (2).

Cette procédure d'élargissement du champ d'intervention à tous les aspects de l'habitat, d'incitation des diverses administrations à la concertation, de coordination des initiatives, non seulement définit un renouvellement des conceptions et intentions mais inscrit la réhabilitation dans un nouveau champ de pratiques.

On peut lire Habitat et Vie Sociale comme "un ensemble de pratiques administratives qui, non seulement acceptent le conflit, mais visent à le susciter dans le strict cadre d'un jeu qui puisse être accepté par tous les partenaires (les collectivités locales en premier lieu, mais aussi les administrations locales)" (3). Jeu complexe dont on a appris depuis plusieurs années qu'il n'oppose pas uniquement les appareils centraux de régulation et les gestionnaires locaux, mais qu'il met en situation un enchevêtrement de contradictions, d'alliances entre différents acteurs locaux. Enfin, si le jeu local est fortement traversé par les logiques politiques et gestionnaires, il l'est également, sur un autre plan, par la non coïncidence des rythmes et des moyens propres à la réhabilitation physique et à la "réhabilitation sociale".

.../...

(1) Circulaire du 3 mars 1977 relative à l'aménagement des centres et quartiers urbains existants. Fonds d'Aménagement Urbain (J.O. du 10 mars 1977).

(2) Arrêté du 3 mars 1977 portant institution du Groupe Interministériel Habitat et Vie Sociale (J.O. du 10 mars 1977)

(3) Jean-Claude TOUBON, "Les opérations HVS - véritable dynamique sociale ou nouvel interventionnisme administratif ?" - in Actions et Recherches Sociales, n° 1, 1980, p. 65

Pour ce qui est de l'opération HVS menée à la Mare-Rouge, il s'agit d'une réalisation de très grande ampleur, maintes fois qualifiée d' "exemplaire" du fait tant de l'importance du parc immobilier concerné par la réhabilitation et du coût élevé de l'opération que de l'envergure des actions liées au développement de la vie sociale.

Il ne fait de doute, pour aucun des partenaires concernés, que cette intervention globale a eu pour socle principal une volonté municipale, forte dès la mise en place de la procédure, et réaffirmée au cours des sept années de réalisation.

En 1978, lorsqu'est prise la décision politique, la ville du HAVRE, plutôt que de rencontrer chez les autres interlocuteurs locaux un consensus immédiat ("une mayonnaise prête à prendre") sur les orientations à donner à l'opération, doit peser de tout son poids -politique et financier- dans les premières négociations ; il lui faut notamment convaincre l'OPHLM, alors entre les mains de la droite, que la réhabilitation de la Mare-Rouge, loin de desservir ses intérêts, constitue une opportunité non seulement de réfection de son parc immobilier très détérioré mais également de transformation de l'image de marque de ce quartier et des pratiques sociales de ses locataires.

Au cours de la phase d'étude, la municipalité constitue une équipe pluridisciplinaire composée de personnels du service d'urbanisme de la ville, de l'Agence d'Urbanisme de la Région Havraise (association 1901), de l'OPHLM, de deux architectes privés et d'un éducateur de l'Association Havraise d'Action et de Promotion Sociale (AHAPS). De son côté, l'OPHLM installe une antenne de gestion décentralisée au coeur du quartier.

Après la période d'enquêtes et de diagnostics, couplant les aspects "techniques" et les aspects "sociaux", se mettent en place simultanément les premières interventions sur le bâti et des esquisses de développement social.

Concernant la réhabilitation du "bâti", disons simple-

ment que l'opération porte sur environ 1 400 logements et consiste non seulement en transformation des façades, isolation thermique, et réfection des communs et espaces extérieurs, mais également sur la modification intérieure des surfaces habitables (création de grands logements, de duplex, etc.). Le coût moyen s'élève à plus de 200 000 F par logement dans les deux premiers îlots réhabilités.

Face aux constats généralement négatifs concernant le fonctionnement des équipements scolaires, médico-sociaux, socio-culturels et sportifs, l'AHAPS propose que l' "accompagnement social" de la réhabilitation se traduise par la mise sur pied d'un "Centre Social Eclaté" : la gestion en sera confiée à une association à créer ; le conseil d'administration de cette structure associera les divers partenaires municipaux, gestionnaires et associatifs ; les actions menées devront impliquer l'ensemble des travailleurs sociaux du quartier.

Ce projet se concrétise par la création de l'AGEMAR (Association pour l'Animation et la Gestion des Equipements de la Mare-Rouge), structure d'animation sociale globale qui regroupe aujourd'hui, outre les partenaires institutionnels, seize associations adhérentes.

Les articulations entre AHAPS et AGEMAR, extrêmement difficiles à saisir, faites de connexions formelles et de réseaux informels, continuent de se tisser de façon serrée au point de façonner un maillage opaque aux yeux de tout observateur extérieur aux enjeux locaux qui s'y déroulent. Ainsi, par exemple, les travailleurs sociaux se font entendre dans le conseil d'administration de l'AGEMAR à titre consultatif par le biais d'un Conseil Consultatif des Travailleurs Sociaux (CO.CO.TRAS) ; le représentant du CO.CO.TRAS est un éducateur de l'AHAPS. Configuration subtile dans laquelle se jouent des questions de légitimité, de définition des rôles, de recomposition du champ des pratiques, de niveaux d'influence ... (1).

.../...

(1) Dans un premier temps, la coordination de l'AGEMAR fut assurée par l'AHAPS. Puis l'AHAPS, présidée par un élu du parti socialiste renforce l'effectif de l'équipe des éducateurs ; celle-ci obtient l'agrément Club et Equipe de Prévention Spécialisée et prend l'option d'agir essentiellement sur les structures. Aussi, son action .../...

Signalons dès à présent que la dynamique engendrée par et autour de l'AGEMAR a donné naissance à toute une série d'équipements et d'activités : aire d'activités couverte, petite maison, accueil après l'école, ludothèques, potager, locaux collectifs résidentiels...

La Zone d'Education Prioritaire

Les Zones d'Education Prioritaires constituent une des premières initiatives du gouvernement de gauche en matière d'éducation puisqu'elles ont été créées par circulaire dès le 1er juillet 1981.

Le concept de base, celui de zone, d'espace territorial, prend appui sur tout un ensemble de discours relatifs aux notions de "développement local", et accrédite l'idée que la résorption de l'échec scolaire et la transformation du système éducatif sont désormais des choses possibles. L'une des conditions est de rompre avec la pratique antérieure de directives normatives et verticales pour, au contraire, lui substituer une pratique d'incitation ayant pour corollaire de déplacer au niveau local la définition des objectifs et des projets dans le cadre d'une mobilisation des divers acteurs concernés. L'ambition première est que "les acteurs du système éducatif se saisissent eux-mêmes des solutions à apporter aux difficultés qu'ils constatent". Devront donc être privilégiées "les créations de zones prioritaires qui répondent à des demandes expressement formulées au niveau local" (1).

.../...

Suite note (1) de la page précédente :

demeure-t-elle étroitement liée au développement des activités de l'AGEMAR. De son côté, l'AGEMAR se dote d'un conseil d'administration présidé par un adjoint municipal adhérent au parti communiste, d'un poste de coordonnateur et de personnels propres. Aujourd'hui son budget de fonctionnement atteint 700 000 F.

(1) Les ZEP sont choisies en fonction de critères scolaires et socio-économiques. L'annexe à la circulaire du 28 décembre 1981 énumère ces critères.

Entité géographique limitée, lieu globalisateur horizontal, la ZEP se présente comme un dispositif devant permettre la création de nouveaux comportements et fonctionnements entre l'administration, les élus, les associations, les parents d'élèves, fonctionnements auxquels s'opposaient les logiques administratives segmentées et aveugles les unes aux autres (1).

Le maillon faible de ce dispositif réside, on le sait, dans l'imprécision des niveaux de pouvoir et de responsabilité. "Pour mener à bien une politique aussi ambitieuse, il est insuffisant de s'en tenir aux seules initiatives spontanées" (2). En l'absence de volonté politique, non seulement des responsables locaux de l'Education Nationale, mais peut-être surtout des instances politiques locales, le projet ZEP risque à l'évidence l'enlisement.

Impulsée par la commission municipale de l'enseignement, une ZEP HAVRE-NORD est rapidement créée. Une mobilisation réelle s'est effectuée, rassemblant directeurs d'écoles, enseignants, élus, travailleurs sociaux, salariés des services municipaux d'animation, associations, parents d'élèves. Les uns et les autres, et naturellement les uns plus que d'autres, se sont saisis du cadre contractuel offert. Des projets d'action éducative ont été mis en oeuvre en concertation et grâce aux moyens supplémentaires "décrochés" auprès de l'administration ou obtenus par le concours des instances locales extérieures aux établissements.

Ce que nous avons constaté, toutefois, c'est moins la création d'articulations nouvelles avec les autres acteurs locaux de la vie sociale que la transformation et l'extension d'actions interpartenariales déjà impulsées dans le cadre d'HVS. Ainsi en

.../...

(1) A noter que la dénomination ZEP est une traduction littérale des "educational priority areas" expérimentées en Grande-Bretagne dans les années 1970. Sur la filiation étrangère des ZEP, voir l'article de Anne-Marie IMBERT, "Réflexion sur les concepts de zones d'éducation prioritaires et de discrimination positive", in Les Cahiers Pédagogiques, n° 157, octobre 1977

(2) Cf. Jacques CRINON, Janine HIU, "Sortir des discriminations : les Zones d'Education Prioritaires", in revue Pour, n° 94, mars 1984

est-il par exemple du fonctionnement de plusieurs ludothèques, gérées par l'AGEMAR, animées par un collectif, qui donnent lieu à des actions communes entre enseignants et travailleurs sociaux ; citons également la création d'un potager scolaire, le développement des formules et lieux d'accueil après l'école où sont associés des travailleurs sociaux, des bénévoles, des enseignants.

L'on peut se demander si la ZEP ne continue cependant pas de pérenniser un clivage entre ce qui se passe "dans l'école" et à l'extérieur de celle-ci : les promoteurs des changements "autour et à l'extérieur de l'école" étant les travailleurs sociaux qui, bénéficiant d'une forte assise dans le quartier, se révèlent capables d'intégrer les actions péri-scolaires au développement de leurs propres objectifs.

Le Conseil Communal de Prévention de la Délinquance et la commission de quartier de la Mare-Rouge

D'emblée, les CCPD prennent l'apparence d'un dispositif souple permettant la coordination et la globalisation des actions, donnant aux porteurs de projets la possibilité et la capacité de les entreprendre, incitant les divers décideurs parcellisés à décroquer leurs modes d'approche et substituant à l'injonction venue "d'en haut" une implication directe de multiples partenaires "horizontaux" (1).

Néanmoins, si le cadre offert par la puissance publique à la mobilisation locale se présente comme un modèle adaptable aux singularités locales, il semble bien aujourd'hui que certaines communes s'éloignent passablement du modèle standard.

.../...

(1) Créés par le décret du 8 juin 1983, le Conseil National de Prévention de la Délinquance (CNPD) et les Conseils Départementaux de Prévention de la Délinquance (CDPD), dans l'esprit des recommandations du rapport BONNEMAISON, sont des instances qui ont notamment pour but de proposer aux pouvoirs publics les mesures propres à prévenir la délinquance. Toute ville, quant à elle, peut, si son conseil municipal l'estime nécessaire, créer un Conseil Communal de Prévention de la Délinquance (CCPD). Le rôle de celui-ci consiste à coordonner les actions entreprises ou à entreprendre

.../...

Mis en place dès juillet 1983, sous la présidence du Maire et animé par le député et adjoint socialiste Joseph MENGA, le CCPD du HAVRE est défini dans une plaquette d'information destinée au public comme "instance de concertation entre les élus, les travailleurs sociaux, les policiers, les juges ... Le CCPD a pour but de définir les objectifs et les actions décidés en commun accord pour tous les problèmes relatifs à votre sécurité". Comme le révèlent également les entretiens que nous avons eus avec les responsables, le discours politique est un discours de type consensuel que résume bien la conclusion de la plaquette : "la prévention est l'affaire de tous, elle implique nécessairement votre adhésion".

Rapidement, le CCPD du HAVRE met en place, dans sept quartiers de la ville, des commissions de prévention, institue un bureau d'accueil aux victimes lequel, en outre, participe à la prise en charge des T.I.G. (Travaux d'Intérêt Général). Enfin, un poste de conseillère, entièrement financé par la mairie, est créé pour assurer le suivi permanent.

Les commissions de quartier, placées chacune sous la responsabilité d'un élu membre du CCPD, "où se retrouvent des représentants des associations de quartier, des policiers, des éducateurs, permettent de débattre des problèmes propres à ces quartiers et, par le dialogue, de rechercher des solutions adaptées" (extrait de la plaquette).

Ceci étant, quels ont donc été les effets de ces commissions sur les relations entre partenaires et sur l'élaboration des actions ? En fait, les effets sont hétérogènes suivant les quartiers et, selon nous, les différences relèvent non seulement de la présence dans chacune des commissions de quartier de "forces plus ou moins vives", mais également de l'existence ou non de dispositifs antérieurs ayant eu un effet durable de mobilisation.

.../...

Suite note (1) de la page précédente :
sur le territoire de la commune, l'Etat apportant son concours -notamment financier- à la réalisation des actions retenues par le conseil communal.

A la Mare-Rouge, l'ensemble des partenaires s'accorde à tenir des propos de ratification concernant l'intérêt de la commission constituée sur ce quartier. Toutefois, à la différence des commissions des autres quartiers, plusieurs protagonistes ne considèrent pas la commission de la Mare-Rouge comme le lieu matriciel de définition des projets d'action, ni de coordination des champs d'activités et des modes d'intervention des divers interlocuteurs. En effet, au-delà des intérêts quasi symboliques qui s'y dévoilent et s'y défendent, la commission de prévention de la Mare-Rouge subit les effets d'une sorte de "stratification discordante" : au lieu que la dernière couche d'alluvions (la commission de prévention dans le cas présent) vienne former une sédimentation sur la strate antérieure (H.V.S.) et la recouvrir, tout se passe comme si les derniers dépôts ne faisaient qu'émailler une strate plus solide et déjà organisée. La mise en place du Contrat-Famille ne fait que conforter cette analyse.

Le "Contrat-Famille"

Autre forme de politique contractuelle engagée par l'Etat, le contrat-famille se présente comme une "démarche", tandis qu'HVS n'était encore qu'une procédure centralisée (1). Dans un état d'esprit comparable à celui des conventions passées entre Etat et Région pour les actions en faveur du développement social des quartiers, les contrats-famille s'inscrivent dans une volonté de participation au développement des politiques locales de l'habitat en offrant un nouveau dispositif opérationnel.

Selon la circulaire du 4 juillet 1984, les contrats-famille doivent s'intégrer dans les opérations de quartier en :

- partant des aspirations des familles,
- collaborant dans le cadre d'un contrat,

.../...

(1) Circulaire n° 84-13 du 4 juillet 1984 relative à la mise en oeuvre et au suivi des "contrats-famille" (B.O. Affaires Sociales, fasc. n° 85/4 du 9 mars 1985).

- prenant appui sur toute démarche d'aménagement urbain et d'habitat en cours ou projetée (1).

Le Contrat-Famille de la Mare-Rouge, piloté par la municipalité, a été élaboré en 1985. Trois partenaires sont porteurs du projet : la ville du HAVRE, la structure d'animation globale (AGEMAR) et le club de prévention (AHAPS).

Sans nous attarder sur les contenus spécifiques de ce Contrat-Famille, signalons que, pour l'essentiel, il s'agit de réaliser des projets qui pré-existaient au Contrat-Famille. Tout se passe comme si celui-ci n'avait été qu'un outil opportunément saisi pour faciliter leur réalisation, comme si la dynamique précédemment constituée se nourrissait des moyens nouveaux passant à sa portée .

Bien évidemment, cela signifie une capacité à intégrer les nouvelles données, cela traduit une stratégie d'assimilation destinée à assurer le développement des structures institutionnelles et, par postulat, le développement social du quartier.

Sans se poser en juge mais en analyste de ces processus, l'on peut se demander dans quelle mesure les objectifs ambitionnés par des dispositifs du type Contrat-Famille peuvent être, dans une logique locale quasi autonome, affaiblis et détournés de leurs finalités, ou ré-appropriés à des fins de renforcement institutionnels, ou encore "revisités" par des acteurs susceptibles de leur allouer un surcroît de signification.

*

* *

.../...

(1) Le dispositif opérationnel comporte un groupe central d'animation et de suivi (groupe associant les services du Secrétariat d'Etat à la Famille et du Ministère de l'Urbanisme et du Logement) et, pour chaque contrat, un groupe local inter-partenaires associant les représentants de la collectivité locale, les services extérieurs des ministères concernés, les Caisses d'Allocations Familiales, les organismes H.L.M. L'appareillement aux dispositifs

.../...

.../...

Suite note (1) de la page précédente :

d'appel aux ressources locales est affirmé puisque "le principe est moins celui de la mobilisation de moyens nouveaux que la meilleure utilisation des moyens existants et l'adaptation des méthodes de travail" (circulaire du 4 juillet 1984). Les crédits spécifiques prévus sont limités à 150 000 F au stade du pré-contrat et à 300 000 F par an et pendant trois années au maximum au stade du contrat. Priorité doit être donnée à la mobilisation des moyens de droit commun (DDASS, FAS, CAF, HLM).

4- ESQUISSE D'UNE TOPOGRAPHIE DES ACTEURS

L'examen des attributions des adjoints municipaux montre qu'il existe une partition assez dépendante des appartenances politiques : schématiquement, les questions d'urbanisme, d'emploi, le secteur de l'animation socio-culturelle relèvent de la zone d'influence d'élus du parti communiste, tandis que les affaires sociales et sanitaires, l'enseignement relèvent de l'aire d'élus du parti socialiste. Ce clivage, traditionnel au HAVRE, est cependant traversé de multiples et fines nuances.

Cette partition se répercute soit directement, soit indirectement sur les structures implantées à la Mare-Rouge. Mais un tel découpage reste par trop schématique. En effet, l'AHAPS (club de prévention), par exemple, se défend bec et ongles d'être une structure para-municipale dans la mouvance du parti socialiste.

Il semble que la structure socio-culturelle (le CLEC de la Mare-Rouge), structure relevant de la zone d'influence du parti communiste, aurait pu constituer dès le démarrage de l'opération HVS l'étayage et le pôle de mobilisation des interventions socio-culturelles et sociales si elle n'avait été, précisément à cette période, en plein effondrement.

C'est l'AHAPS qui a joué ce rôle. Prenant pied dans le vide laissé par l'équipement socio-culturel (le CLEC), mais aussi par la plupart des autres structures d'action sociales telles que le centre médico-social, se glissant dans les interstices et les espaces flottants existant entre les opérateurs institutionnels d'HVS, l'AHAPS a défini une stratégie et un mode d'approche qui ont permis à un ensemble de partenaires de collaborer non seulement dans la création mais aussi dans le fonctionnement d'une association d'animation globale.

S'agissant de cette association d'animation globale (l'AGEMAR), signalons que sa structure est si complexe qu'on ne saurait la réduire à la seule appartenance de sa présidente. Néanmoins, le fait que la présidence de l'AGEMAR soit assumée par un élu communiste, alors que la répartition traditionnelle eut voulu

qu'elle incombât à un édile du parti socialiste, participe d'une volonté nouvelle des élus communistes de s'insérer dans le "secteur social". Jusqu'alors, l'option développée par ceux-ci avait été que l'action sociale, et notamment la prévention de la délinquance des jeunes, était contenue dans les interventions relevant de l'urbanisme, de la formation, de l'emploi et du "socio-culturel". Mais le secteur social semble devenir progressivement un enjeu nouveau entre élus socialistes et communistes. Certains attribuent ce déplacement du parti communiste vers le "social" à une perte tendancielle de crédibilité de l'action socio-culturelle municipale. Le fait est qu'à la Mare-Rouge l'équipement socio-culturel en place connaît depuis de nombreuses années de graves dysfonctionnements auxquels, jusqu'à présent, il n'a pas été remédié.

Enfin, au-delà de la multitude des imbrications qui se trouvent nouées au sein de la structure d'animation globale (AGEMAR), deux plans peuvent être distingués : celui du pouvoir politique et celui du pouvoir professionnel. Au niveau du pouvoir politique, les enjeux se déroulent entre les diverses institutions et associations membres d'AGEMAR ; la ville du HAVRE y occupe une position forte. Au niveau du pouvoir professionnel -qui n'en demeure pas moins d'une certaine façon une forme de pouvoir politique- les enjeux se déroulent non seulement sur le terrain, au travers des formes de collaboration, mais également au travers des positions occupées au sein du Conseil Consultatif des Travailleurs Sociaux ; à ces jeux, le club de prévention (l'AHAPS) se révèle particulièrement expert.

*

* *

5- RECOMPOSITION DU CHAMP DES PRATIQUES DE PREVENTION ?

Vouloir assigner d'emblée, à tel ou tel dispositif, une efficacité propre nous paraît illusoire. Tout au contraire, la "prise" d'un dispositif dans un tissu local nous paraît étroitement liée à la configuration des maillages politiques et institutionnels dont le tissu local est peu ou prou déjà innervé.

Ainsi lorsqu'est créé, en 1983, le Conseil Communal de Prévention de la Délinquance, il est clair qu'à la Mare-Rouge ce nouveau dispositif vient "cohabiter" avec toute une organisation pré-existante et en cours de développement dans un champ déjà fortement balisé.

L'issue de cette cohabitation pouvait, en toute hypothèse, prendre diverses figures : provoquer un renouvellement des formes de concertation entre partenaires, notamment par le fait que de nouveaux acteurs sont associés aux opérations (police, enseignants) ; modifier les positions occupées par les élus, les professionnels et les militants associatifs, notamment par le fait que ce dispositif confère aux élus la possibilité de jouer le rôle prépondérant ; contraindre les partenaires à redéfinir leur zone de compétence et à renégocier leurs légitimités, compte tenu du fait que le dispositif donne aux acteurs l'occasion d'étendre leur champ d'intervention pour peu qu'ils sachent, ou veuillent se saisir de cette opportunité.

Si la création du CCPD, à l'initiative d'élus socialistes, a obtenu l'adhésion majoritaire des élus du parti socialiste comme du parti communiste, cette adhésion s'est répercutée de façon très hétérogène dans les services municipaux. Plusieurs raisons à cela : à la fois la pesanteur des appareils administratifs municipaux et la distance idéologique d'élus communistes et de responsables de services par rapport à la mise en place d'un dispositif relativement autonome et spécifiquement désigné comme "prévention de la délinquance".

Ainsi, les services municipaux relevant de l'animation ont-ils, dans certains cas, adopté une posture de recul, soit

qu'ils estimaient contribuer depuis longtemps à prévenir la délinquance et se sentaient donc faire l'objet d'une sorte de discrédit, soit qu'ils contestaient le bien-fondé idéologique du nouveau dispositif. Toutefois, il ne semble pas qu'il y ait blocage, refus délibéré. Concrètement, sur les sept quartiers où des commissions de prévention ont été implantées, des participations se sont mises en place, des concertations et des actions communes ont été menées, mais de façon très différenciée suivant les quartiers. Il est vrai que l'information et l'incitation ont touché les "animateurs de base" de manière inégale. Des projets d'action qui avaient été définis dans le cadre spécifique des structures d'animation ont été remaniés partiellement pour être présentés au CCPD et être de la sorte financés, le CCPD étant ainsi utilisé comme une instance supplémentaire de subventionnement.

Dans les limites géographiques de la Mare-Rouge, la commission de prévention se compose d'élus, de représentants de la police, de l'OPHLM, de la CAF, des assistantes sociales, des animateurs du centre socio-culturel, des éducateurs de l'Education Surveillée, des directeurs d'écoles, des éducateurs du club de prévention et des représentants d'associations de quartier.

Ces protagonistes tiennent, à peu de nuance près, un discours d'approbation à l'égard de la commission de prévention. Mais au-delà d'une meilleure appréhension des rôles, voire des pratiques de chacun des opérateurs, se jouent là des intérêts quant à l'étendue et aux limites des zones d'influence, quant à la reconnaissance des légitimités, quant au partage des gratifications symboliques (chaque protagoniste souhaitant évidemment recueillir pour lui-même les fruits positifs et ayant tendance à désigner autrui comme responsable des dysfonctionnements ; à la Mare-Rouge, comme c'est souvent le cas ailleurs, ce sont les représentants de la police et des HLM qui jouent le plus fréquemment le rôle de "boucs émissaires").

Discours global d'approbation auquel toutefois la police du quartier n'apporte sa contribution que du bout des lèvres, son avis sur le bien-fondé et surtout sur le fonctionnement de la commission de prévention du quartier de la Mare-Rouge étant

très "mitigé" selon les propos des inspecteurs de police du commissariat. Leurs principaux griefs sont de trois ordres : d'abord l'existence de ce dispositif ne change rien à leur travail, ne modifie ni leur mission, ni leurs rôles ; ensuite, la commission est fortement ressentie par eux comme un lieu de mise en cause de leur action ("on y a été interpellé, interpellé entre guillemets, hein. C'est très désagréable d'être pris à partie sur des problèmes auxquels on ne peut pas répondre") ; enfin, ce n'est pas, selon eux, la commission qui permettra de dépasser le clivage fondamental existant entre la police et les travailleurs sociaux ("on a l'air de ne pas parler de la même chose. Nous on dit : prévention par la répression. Eux, ils disent : à bas la répression. Mais où est leur prévention ? On ne peut pas s'entendre. Le courant ne passera jamais avec les éducateurs").

Néanmoins, les policiers concèdent que la commission "a permis à chacun d'expliquer son travail. Il y a une meilleure compréhension du travail de chacun".

Ceci étant, le nouveau dispositif a-t-il bouleversé le paysage de la Mare-Rouge ? En fait, tout se passe comme si la concertation, déjà fortement inscrite dans le fonctionnement mis en place antérieurement dans et autour de la structure interpartenariale d'animation globale, ne faisait qu'emprunter une voie supplémentaire. Nous avons parlé à ce sujet de "stratification discordante". En effet, à la Mare-Rouge, certains interlocuteurs, parmi ceux qui ont pignon sur rue, manifestent une participation plus formelle qu'un engagement réel dans la commission de prévention. Les rencontres, et surtout les prises de décision, s'effectuent en des lieux parallèles, non en vertu d'une sorte de droit de préemption mais parce que l'organisation pré-existante a déjà fourni la preuve de sa capacité à fonctionner. Les actions menées sous le label et grâce aux finances du CCPD sont relativement réduites alors que se développent celles engagées par les collectifs oeuvrant depuis longtemps au sein de la structure d'animation globale. Tous ces éléments conduisent à avancer une interprétation allant dans le sens d'une "phagocytose" du nouveau dispositif par un terrain déjà fortement et subtilement structuré.

Ainsi la différence est-elle extrêmement sensible entre la Mare-Rouge et le quartier adjacent du Mont-Gaillard. Au contraire de leurs homologues de la Mare-Rouge, les partenaires de la commission du Mont-Gaillard, focalisés sur le processus de croissance incessante de la petite délinquance, concentrés sur les problèmes de violence et de dégradation de l'habitat se développant dans les deux cités de transit présentes sur ce quartier, ont très rapidement trouvé dans ce dispositif des opportunités de confrontation de leurs analyses et saisi l'occasion de mettre en oeuvre plusieurs projets d'action réalisés avec le concours essentiel de la municipalité et de l'OPHLM. Bien entendu, les consensus n'ont pas été acquis d'emblée, des contradictions latentes n'ont jamais été dépassées. Mais, comme le dit un éducateur de l'une des cités de transit, "la mise en place de la commission a correspondu en même temps à toute une interrogation qu'il y avait autour de la cité qui était vraiment la verrue du quartier. C'était une interrogation par tous : la police, la mairie, les HLM, nous. Bon, tout le monde a convergé dans le même sens et il y a eu des solutions".

On a le sentiment que la municipalité, en s'inscrivant dans le dispositif CCPD, a voulu, sans tenir compte de la configuration singulière de la Mare-Rouge, couvrir l'ensemble des "quartiers à problèmes" avec un même dispositif, traduisant par là même une vision rationalisatrice et normative, contraire à son discours sur la prévention mais cohérente avec les pratiques administratives et gestionnaires.

Quant aux autres interlocuteurs, on serait tenté de les classer selon les cas en "repliés", "opportunistes" ou "stratégues" si une telle classification ne portait pas une connotation péjorative. Disons simplement qu'une partie d'entre eux, ceux qui souffrent de n'avoir pas su s'intégrer réellement à la dynamique antérieurement engagée dans le cadre de la structure d'animation globale, ou qui en ont été plus ou moins rejetés (éducateurs de l'Education Surveillée et du service privé d'assistance éducative en milieu ouvert, animateurs du centre socio-culturel), tente d'effectuer un rétablissement, ou de récupérer des fragments de légitimité par le biais de leur participation à la commission de prévention, en siégeant dans une instance où, précisément, se

jouent des questions de cet ordre.

Cela est tout particulièrement le cas des éducateurs de l'Education Surveillée qui se sentent volontairement laissés de côté comme partenaires. Le personnel de l'Education Surveillée, se considérant injustement écarté et discrédité, trouve, dans le fait de pouvoir siéger à la commission de prévention du quartier, sinon une revanche ou une sorte de réhabilitation, du moins une occasion d'affirmer son existence et son action par trop déniées.

Mais il est exact que les rapports entre éducateurs de l'Education Surveillée et éducateurs du club de prévention sont des plus conflictuels. Ces derniers estiment que les éducateurs de la justice ne se posent pas en interlocuteurs valables, d'une part parce qu'ils se positionnent d'une manière excessivement proche de l'appareil judiciaire et d'autre part parce que dès le démarrage d'HVS leur comportement a montré les limites de la collaboration que l'Education Surveillée tentait d'instaurer avec les travailleurs sociaux du quartier : comportements de "pique-assiette", utilisation des travailleurs sociaux comme "indics". Le fait que les éducateurs de la Justice aient tenté d'utiliser les travailleurs sociaux oeuvrant directement sur la Mare-Rouge pour obtenir des informations sur les jeunes que l'Education Surveillée avait pour mandat de suivre et qu'ils soient restés absents dans les activités concrètes menées sur le terrain, constitue pour l'équipe de prévention une faute originelle qui ne pourrait être effacée que par une transformation radicale de leurs pratiques de coopération.

De leur côté, assistantes sociales et conseillères en économie sociale et familiale du centre médico-social étaient déjà participantes dans les actions de la structure d'animation globale, non au niveau politique mais dans l'animation concrète des activités ; elles trouvent dans la commission de prévention mise en place postérieurement une occasion ajoutée de sortir de la routine et des limites que peut revêtir parfois le travail spécifique d'assistance sociale ou de conseil en économie sociale.

Enfin, les acteurs les plus talentueux, eu égard au "savoir-faire administrativo-relationnel" que requiert l'insertion

dans les dispositifs interpartenariaux, se révèlent être d'une part les élus locaux et d'autre part les travailleurs sociaux du club de prévention qui ont acquis, avant les autres, une forte expérience de la négociation politico-professionnelle.

Comme dit un membre de l'équipe de prévention, "il y a une dimension qui est extrêmement importante dans ce qu'on a fait ici, c'est faire travailler le discours. Il faut comprendre comment les élus s'informent et puis, une fois qu'on a compris comment ils fonctionnaient, on s'adapte à leur fonctionnement. Mais faire travailler le discours, ça ne veut pas dire bluffer (...). Comme plein de choses qu'on fait ici, c'est indirect. Ici on sera une force tant qu'on aura de la crédibilité, c'est-à-dire qu'on apportera quelque chose à des élus locaux, à des associations. Les élus ont compris qu'il y a des critères professionnels, qu'il faut des professionnels, mais des professionnels qui prennent en compte la dimension du politique. C'est là où il y a des retournements".

Notre analyse, portant essentiellement sur les effets de recomposition du champ de la prévention et de redéfinition des pratiques des acteurs, ne doit toutefois pas masquer l'ampleur des opérations communes menées dans l'ensemble urbain concerné. S'il est aujourd'hui utile de chercher à discerner ce qui est de l'efficacité propre des dispositifs nouveaux de ce qui tient à l'histoire locale ou à la présence d'acteurs particuliers, il n'en faut pas moins souligner les effets tangibles des actions pluri-partenariales tant au plan de la réhabilitation physique du quartier qu'au plan du fonctionnement des multiples équipements mis à la disposition de la population.

*

* *

ANCRAGE TERRITORIAL ET RECOMPOSITION
DU CHAMP DE LA PREVENTION

CHAPITRE 2

"LA PREVENTION ANCREE DANS LE CHAMP LOCAL :
EFFETS DE STRATIFICATION ET DE VISIBILISATION"

De nos enquêtes limitées à la Seine-Maritime, nous ne pouvons prétendre tirer des modèles d'explication généralisables à l'ensemble des terrains où des dispositifs expérimentaux de gestion sociale -et en particulier dans le champ de la prévention- sont en vigueur. Parmi les différents sites observés, le terrain havrais nous presse singulièrement d'aller directement à certaines conclusions, mais on ne saurait être trop prudent dans la recherche d'hypothèses explicatives.

En effet, une première ligne de lecture pourrait être celle des rapports instaurés entre les appareils étatiques et les opérateurs locaux : dans cette dimension "verticale", l'on voit la puissance publique dessiner les contours des interventions auxquelles elle prête son concours, proposer un cadre d'incitation pluri-partenarial ; et l'on voit des acteurs se porter sur des créneaux ouverts par l'échelon central, se mobiliser dans des espaces circonscrits tout en jouant des stratégies qui leur sont propres à l'échelon territorial.

Une seconde ligne de lecture se rapporte précisément à ces jeux entre protagonistes locaux : dimension "oblique" dont l'analyse montre que les positions occupées par les acteurs ne sont pas égales, mais au contraire qu'elles sont régies par des configurations spécifiques. Les enjeux qui s'y déroulent, maximisés par les transferts de compétence aux collectivités, relèvent évidemment du partage du pouvoir local.

Mais cette grille de lecture peut avoir l'inconvénient de renforcer l'opposition traditionnelle centre/périphérie et de constituer cette dualité comme déterminante des dispositifs visés.

Un autre mode d'approche autour des processus de localisation, recomposition des acteurs, visibilisation, permet de dépasser ces oppositions trop évidentes.

1- LE "LOCAL", NOUVEAU TERRITOIRE DU SOCIAL ?

Les travailleurs sociaux qui oeuvrent dans les périphéries des agglomérations ou dans les centres-ville anciens se sont trouvés, depuis une décennie environ, confrontés à des problèmes d'un genre nouveau : là où ils traitaient une somme de cas individuels, apparaissent des difficultés (chômage, insertion des jeunes, etc...) qui, par leur multiplication, font de plus en plus figure de phénomène collectif ; là où le règlement du problème du "client" était conçu comme un processus d'intervention momentané, la dépendance accrue de nombre de clients par rapport aux procédures assistancielles (telles les allocations mensuelles) ne permet plus de considérer les usagers de l'action sociale comme en transit provisoire ni de continuer à appréhender les problèmes sociaux de façon atomisée. Bref, l'irruption de problèmes sociaux globaux de diverse nature, sur fond de crise économique, a entraîné d'inévitables conséquences sur le travail social jusqu'alors essentiellement compartimenté.

Un exemple à cet égard. Nous avons pu observer la raréfaction des mesures d'A.E.M.O. (action éducative en milieu ouvert) mettant en danger, sinon la survie, du moins le fonctionnement de plusieurs services privés de milieu ouvert. L'analyse de ce phénomène montre qu'il relève davantage d'une perte de crédibilité à l'égard de ce type de mesures que d'une déconsidération des professionnels eux-mêmes qui exécutent ces mesures. Le problème est en amont : ce sont les "pourvoyeurs" qui pouvoient de moins en moins. Pourquoi ? Parce que les agents sociaux les plus directement en prise avec la population des quartiers (assistantes sociales, éducateurs de prévention, conseillères, enseignants...) tendent à ne plus considérer que la résolution des problèmes personnels ou familiaux d'un jeune puisse être opérée par les formes classiques de l'orthopédie éducative. En effet, d'une part, la situation de tel jeune leur paraît être à peu de choses près celle de la plupart de ses congénères de l'immeuble ou du quartier où il réside ; d'autre part, le traitement de ces difficultés globales leur semble désormais relever davantage de structures qui ont une vocation collective locale (animation, par exemple) ou qui ont pour visée de rendre un service plus clairement identifié (Mis-

sion Locale) susceptible d'inscrire rapidement le jeune dans un processus défini, lui-même quelque peu collectif (insertion - formation - qualification) et ayant un amarrage local.

On ne peut donc ignorer que l'assimilation de la notion de territoire par les travailleurs sociaux produise des effets sur les travailleurs sociaux eux-mêmes. En réalité, malgré le scepticisme ou les résistances d'une frange plus ou moins importante de travailleurs sociaux, les dispositifs territoriaux d'action sociale viennent à point nommé répondre aux attentes et espoirs confus de nombreux professionnels. Les responsables d'institutions et les élus locaux ne sont pas sans être eux aussi en position d'en retirer des avantages plus ou moins substantiels.

Toutefois, les "territoires" de l'intervention sociale locale demeurent des espaces mal définis, voire indéfinis. Déjà, l'imprécision, la latitude étaient elles laissées très grandes quant aux limites spatiales des expériences de "travail social communautaire". Selon Marie-Antoinette RUPP, les communautés qui sont l'objet du travail social communautaire (notion très spécifique, rappelons-le, au service social) peuvent "englober une région géographique plus ou moins étendue, aller d'un quartier à une ville de province...". Ce flou, est, selon nous, l'une des raisons -non la seule- qui fait du travail social communautaire une sorte de "monstre du Lochness"...

Les dispositifs de prévention et de gestion sociale des quartiers dévalorisés, mis en place par les instances gouvernementales au cours des dernières années, marquent un basculement de la problématique : grosso modo, de l'action sociale juxtaposée et sérialisée en autant de cibles que de problèmes sociaux ou de catégories de bénéficiaires vers le "développement social" et les "solidarités locales" (1). Mais ce changement de problématique n'est pas sans poser de rugueuses difficultés d'organisation qui renvoient en fait à des problèmes de conception et de définition.

.../...

(1) Voir le rapport de la commission n° 7 du IXème Plan, présidée par François BLOCH-LAINE.

Dans les divers dispositifs que nous avons analysés reviennent, en effet, avec insistance les notions d'espace local, de territoire. L'histoire récente de l'évolution de ces notions a été entreprise par divers auteurs (1).

La caractéristique commune des différents dispositifs recensés, dont on a vu que celui concernant la prévention de la délinquance ne constitue qu'une des facettes, réside en effet dans la localisation de l'objectif. Le local, unité de mesure, segmente la société civile, comme, en d'autres temps, la famille a pu constituer l'objet privilégié des transferts financiers, des techniques professionnelles et des interventions politiques. Cette définition localiste de l'intervention sociale est apparemment le fait d'un appareil d'Etat central qui définit les contours et les conditions d'application de ces dispositifs. Les différents acteurs ont donc à se couler dans le moule pré-défini et à inscrire leur action dans le "champ local".

Toutefois, ce que nous avons observé, c'est la très grande hétérogénéité tant des représentations de ce qu'est un territoire d'intervention pour les acteurs sociaux du terrain que des aires géographiques où s'inscrivent concrètement les activités des agents de l'action sociale.

Se trouvent ainsi posées la question de la pertinence d'une notion aussi molle que celle de territoire, à géométrie relativement variable, et d'une manière plus opératoire la question de l'adéquation entre telle découpe territoriale et tel dispositif.

*

* *

.../...

(1) Voir : Sociologie du travail n° 2, 1983, "Sociologie du local et relocalisation du social" - M. MARIE, "Un territoire sans nom. Pour une approche des sociétés locales", Librairie des Méridiens, 1982 - P. ALLIES, "L'invention du territoire", Presses Universitaires de Grenoble, 1980

2- LE PARADYGME TERRITORIAL : NI CHAIR, NI POISSON

Ainsi si "l'espace local social" est celui des solidarités locales -existantes ou à reconstruire-, et non un espace géographique découpé sur la carte (1), il n'en reste pas moins vrai que la mise sur pied de tel ou tel dispositif fait appel à des partenaires qui sont bel et bien inscrits dans des découpages : circonscriptions administratives, secteurs d'intervention définis, aires de juridiction données. La tendance évidente est de calquer l'espace d'application du dispositif sur des découpages territoriales pré-existantes quand bien même l'espace des populations est autre. De là, des problèmes de superposition, d'emboîtement, de recouvrement.

Ce genre de difficulté apparaît lorsque, dans une même zone urbaine, plusieurs dispositifs viennent à s'empiler. Ainsi, sur l'un des plateaux de la ville haute du HAVRE, coexistent une Zone d'Education Prioritaire, une opération Habitat-Vie Sociale, une commission de quartier du Conseil Communal de Prévention de la Délinquance. Cet emboîtement de dispositifs concerne des populations et des acteurs institutionnels qui ne sont pas exactement identiques. L'on pourrait prendre d'autres cas de figure : l'espace d'intervention des commissions "Impayés de loyer" (dispositif d'aide aux familles en difficulté temporaire de paiement de loyer) est en général celui du périmètre communal, tandis que celui des commissions PESCE (dispositif de développement social de quartier) est infra-communal.

Il n'y a certes rien d'étrange à ce que chaque dispositif tende à circonscrire son aire d'action adéquate. Mais l'une des conséquences en est que les partenaires qui s'y trouvent mobilisés cherchent à faire coïncider l'espace social visé par les dispositifs avec les limites de leurs zones d'influence ou d'action. En particulier, l'on voit les municipalités peser constamment pour faire prévaloir leurs limites communales, les services administratifs leurs circonscriptions, les travailleurs sociaux leurs territoires d'action. Et l'on voit également certains ac-

.../...

(1) Cf. G. MARTIN, "De l'action sociale globale au développement social", in Correspondance Municipale, pp. 32-37, n° 247, 4-1984

teurs locaux ou départementaux incapables de saisir la subtilité de ces modalités d'action, trop fines et trop nuancées pour eux.

Autre difficulté, aux conséquences méthodologiques plus délicates, celle qui est provoquée par ce que nous appelons la "stratification discordante" des dispositifs. Nous voulons parler des situations où un dispositif X vient partiellement recouvrir un dispositif Y antérieur, mais sans se substituer complètement à lui. Il s'agit là d'une forme de superposition qui conduit régulièrement à la mise en place de services nouveaux sans que les anciens ne soient totalement remodelés ou sans même que ceux-ci ne soient véritablement soumis à une interrogation sur leur transformation ou leur adaptation. Simple à résoudre (en principe) quand les services en question relèvent de la même institution (ou administration), le problème devient très complexe dès lors que les services relèvent d'institutions différentes ayant de surcroît des aires d'intervention non congrues, et/ou des instances de tutelle différenciées.

Enfin, il faut souligner une dernière difficulté : l'asynchronie. Il existe en effet une absence fréquente de concordance entre la dynamique temporelle d'un dispositif d'intervention et la dynamique temporelle de l'espace social local visé par ce dispositif. Dans la procédure Habitat-Vie Sociale, par exemple, la durée de vie de la procédure administrative et du financement, le rythme de la réhabilitation du cadre bâti sont séparés par un véritable fossé du rythme, beaucoup plus lent et sinueux, de la "réhabilitation sociale" de la population habitant la zone concernée. Dans les opérations Prévention Eté, la bureaucratisation des procédures (qui, pourtant, se veulent souples, notamment en ce qui concerne les engagements financiers), l'inscription saisonnière des opérations, la préférence marquée des cellules départementales pour des institutions reconnues et bien implantées, constituent autant d'obstacles à la prise en compte d'initiatives locales, sans doute moins fiables, moins organisées, mais présentant un caractère d'adaptation beaucoup plus fin à la dynamique locale.

La véritable question que posent les dispositifs territoriaux dans l'action sociale -qu'elle soit préventive, cura-

tive ou de réinsertion- est, pour P. MACLOUF, "celle du contenu social de ces niveaux territoriaux, qui doivent être davantage que des échelons administratifs...", contenu qui, selon cet auteur, doit aller étroitement de pair avec la capacité des partenaires mobilisés, et en premier chef des travailleurs sociaux, à bousculer leur intégration à la logique institutionnelle, à s'axer sur la pluridisciplinarité et sur la concertation inter-institutionnelle, à s'ouvrir à des non travailleurs sociaux stricto sensu, à remettre en cause l'action sociale traditionnelle pour amorcer des lieux de convergence sur des territoires pertinents" (1).

Mais peut-être de telles invocations témoignent-elles de la force d'un nouveau paradigme ? N'assiste-t-on pas en effet à la diffusion d'un nouveau mythe de délivrance, fortement empreint justement de l'idéologie du "développement social local", auquel ont adhéré des fractions de moins en moins étroites de décideurs politiques, d'acteurs institutionnels et de professionnels du "social", et ce en dépit -ou à cause- des ruptures d'orientation politique intervenues en juin 1982 (début de la politique de rigueur) et en mars 1986 (changement de majorité) ?

Quoiqu'il en soit, ce qu'il est intéressant d'observer ce sont les effets qu'ont eu la diffusion idéologique et les mécanismes qu'induisent les dispositifs territoriaux.

*

* *

.../...

(1) P. MACLOUF, "Travail social et développement social", in Correspondance Municipale, n° 229, juin 1982, p. 24

3- LES "NOUVEAUX" DISPOSITIFS DOUBLENT-ILS LES ANCIENS ?

En première observation, les procédures nouvelles paraissent donc ne faire que se superposer aux anciennes sans les remettre en cause. L'une des raisons en est que ces procédures, très souvent initiées et prises en charge par des délégations extérieures aux ministères, consistent à doubler le système administratif et notabiliaire habituel par des systèmes qui portent le label de l'expérimentation, de l'inter-partenariat et de la décentralisation. Cette juxtaposition - superposition concerne aussi bien le niveau central de l'Etat que les échelons locaux d'application.

Mais on ne saurait s'en tenir à cette approche première. L'application des nouveaux dispositifs de gestion sociale (de la délinquance, de la vie quotidienne des quartiers ou de l'insertion professionnelle) en produisant de nouvelles combinaisons à l'intérieur du champ social, en transformant partiellement le "ciblage" des interventions, induit un remodelage du jeu des acteurs (élus, administrations, associations, professionnels). De ce fait, les nouveaux dispositifs ne font pas que redoubler les précédents.

L'une des caractéristiques de ces dispositifs est de reprendre en compte des expériences, des tentatives, des changements d'attitudes qui s'étaient déjà faits jour avant l'officialisation de nouvelles procédures. Il existe, en effet, des antécédents, des anticipations que nous avons pu relever dans notre enquête.

Ces expériences, en marge des incitations étatiques, ou plutôt antérieures à celles-ci, ont selon les cas constitué des embryons pour le développement ultérieur de dispositifs "labelisés" ou au contraire abouti à un dépérissement.

Dans l'agglomération elbeuvienne, pendant deux années, a fonctionné un groupement de travailleurs sociaux appartenant à des institutions différentes, en vue d'étudier collectivement la situation sociale de l'agglomération et de préconiser l'utilisation d'outils nouveaux (en l'occurrence une "banque de données so-

ciales" de l'agglomération). Un second groupement lui a fait suite en vue de faciliter les processus de concertation. Ce qui caractérise ces deux groupements successifs, c'est d'une part la volonté de pratiquer la concertation entre professionnels et si possible entre institutions, et d'autre part la référence à un territoire commun d'intervention alors même qu'entre eux les travailleurs sociaux se distinguaient par des mandats, des méthodes et des aires d'intervention différenciés.

Plus remarquable est l'expérience menée sur l'un des plateaux de la périphérie de Rouen où un certain nombre de partenaires se sont mobilisés pour mettre sur pied, avant l'heure, une commission de prévention de la délinquance associant travailleurs sociaux du quartier, assistantes sociales, éducateurs, animateurs, les autorités judiciaires et les représentants de la police. Malgré les clivages professionnels, en dépit du hiératisme des hiérarchies, cette commission a connu un début de fonctionnement extrêmement prometteur mais qui s'est soldé, faute de soutien, et surtout en raison de l'absence délibérée d'engagement sur ce terrain de la part de la municipalité, par une dilution des motivations. L'expérience a fini par péricliter, mais elle portait en germe la plupart des caractères des nouveaux dispositifs de prévention : concertation, transversalisation des approches spécifiques aux diverses institutions, accrochage à un territoire, décentralisation.

D'une certaine manière, la logique à l'oeuvre dans ces expériences -logique essentiellement interne aux corps professionnels du travail social- a offert aux modèles impulsés ensuite par l'Etat un terrain préparé en maints endroits. Ces situations locales ne gomment en rien le fait que d'autres terrains ou d'autres acteurs aient au contraire manifesté des réticences plus ou moins vives à accueillir les nouveaux dispositifs. Mais les situations favorables montrent que l'impulsion étatique à recombinaison des processus d'action sociale a été reçue ici ou là comme une reconnaissance de pratiques marginales, comme une justification de procédures jusqu'alors peu légitimes. D'où la complicité qu'ont pu entretenir certains acteurs professionnels avec les "missi dominici" ministériels, complicité pouvant s'exercer selon les cas à l'en-

contre de leurs institutions figées ou à l'encontre d'administrations départementales raidies.

*

* *

4- MODELES LOCALISTES D'INTERVENTION ET EFFETS DE RECOMPOSITION

Au HAVRE comme à SAINT-ETIENNE DU ROUVRAY, on a vu s'opérer certaines formes de réorganisation de l'activité ou des fonctions des opérateurs de terrain. Deux mouvements sont discernables : l'un tient de l'extension du champ traditionnel par intégration de secteurs en marge ou relevant jusqu'alors de procédures indépendantes : la formation, l'insertion professionnelle, le domaine économique, l'intervention sur le cadre bâti ; l'autre portant sur la modification de la nature de l'intervention sociale : moins fortement assistancielle et plus collective, moins segmentée et plus concertée, moins clientéliste et plus technique.

L'extension du champ et le remaniement des "cibles" qui en découle ne sont pas sans présenter des risques pour les professionnels, en particulier pour ceux qui sont le plus soumis à la logique rigide des institutions et administrations (assistantes sociales, éducateurs de milieu ouvert), risques de dilution de leur spécificité. Mais ces risques se sont avérés payants pour les professionnels qui sont parvenus à renégocier leur spécificité comme un surcroît de qualification ou qui ont permis à leur institution de figurer parmi le peloton de celles qui s'engagent dans l'innovation.

Finalement, les effets de recomposition s'exercent bien sur le jeu des acteurs locaux davantage peut-être que sur la réorganisation du champ du social lui-même (voire sur la redéfinition des "cibles" d'intervention). Notre enquête nous en a révélé nombre d'exemples a contrario : à côté du partenariat recherché et voulu, existent des formes plus ou moins voilées de "partenariat obligé" conduisant tel responsable administratif, tel fonctionnaire, tel élu ou telle équipe de travailleurs sociaux, à s'insérer à son corps défendant dans les dispositifs de mobilisation locale. Partenariat obligé auquel ces partenaires se prêtent pour des raisons diverses, allant de l'exécution d'un ordre hiérarchique (cas fréquent de la police par exemple) à l'accomplissement d'une démarche symbolique (cas de certains responsables politiques ou administratifs) en passant par les formes variées de "passage à la soupe" (inscription dans les dispositifs en raison des enjeux financiers qui leur sont attachés).

Avec la montée en ligne des élus dans la plupart des dispositifs nouveaux, et singulièrement des élus municipaux et départementaux, on assiste à une révision, seulement esquissée ou déjà effective selon les sites, de la place des différents acteurs.

Dans les réaménagements en cours, il nous apparaît que les acteurs qui tiennent les positions les plus avantageuses sont tendanciellement d'une part ceux qui ont anticipé sur les nouvelles formules -mais pas tous, car certains ont des réticences à s'inscrire dans des processus dont ils n'ont plus la maîtrise- ; d'autre part, ceux qui bénéficient de la double légitimité électorale et locale (les élus) ; enfin, les acteurs institutionnels qui ont diversifié leurs "produits" en s'engageant sur de nouveaux "créneaux" sans pour autant scier la branche sur laquelle ils sont assis, ou encore les professionnels qui ont réinvesti à l'occasion de la redistribution des cartes et des enjeux locaux leur capital relationnel et leurs capacités de négociation pour devenir des interlocuteurs privilégiés, voire des intermédiaires obligés (responsables de club de prévention spécialisée ou de centre communal d'action sociale).

Ces recompositions du champ du social et des jeux entre acteurs ne sont pas sans effets sur les bénéficiaires, les usagers ou les populations destinataires : effets en terme de création de services, en terme de remaniement des accès aux aides ou aux ressources institutionnelles, financières et humaines, en terme de rentabilisation des équipements collectifs.

*

* . *

5- VISIBILISATION ET INVISIBILISATION OU LES DEUX VISAGES DE JANUS

Janus, ce dieu représenté avec deux visages opposés, est l'une des plus importantes divinités du panthéon romain. Dieu initial, dieu des "commencements", fondateur, il possède un temple dont les entrées sont fermées en temps de paix, mais restent ouvertes en temps de guerre pour lui permettre de se porter au secours de ses administrés.

Comme Janus, les nouveaux dispositifs d'intervention sociale présentent deux visages. Il s'agit d'une seule et même figure mais ses traits alternés semblent figurer deux phénomènes opposés.

Mais d'abord la visibilisation (portes ouvertes et temps de guerre ?). L'exemple le plus saillant est sans aucun doute la mise en place ostensible des opérations Prévention Eté (ou dispositif "anti été chaud") : ces opérations rapidement montées en 1982 ont bénéficié de l'effet de surprise dans l'opinion et de l'implication quasi bénévole ou professionnelle-bénévole d'acteurs sur le terrain. Pour ces raisons, et parce qu'elles ne visaient pas à la durabilité, les premières opérations ont été qualifiées de "coups".

Le fait est que la "politique des coups" ainsi expérimentée prend le contre-pied de nombre de mécanismes habituellement à l'oeuvre dans le travail social. L'organisation du travail social est généralement assimilée à une machine complexe, lourde, fonctionnant de manière bureaucratifiée, avec des équipements et des institutions sectorisées qui développent des techniques spécialisées en fonction de leurs populations cibles.

A l'encontre de ces divisions et des fonctionnements qui en découlent, la "politique des coups" préconise le dialogue, la complémentarité entre les institutions et leurs professionnels, la convergence sur des territoires "ad hoc" (la petite échelle plutôt que la grande), l'apport de réponses pragmatiques aux problèmes tels que, ponctuellement, ils se posent. Choix de la flexibilité et du discontinu que par exemple, la Commission Bornemaison

-puis le CNPD- a fait siens en contribuant au financement de "projets d'action prévention" inscrits dans le court terme et mobilisant autant que possible les ressources financières et humaines déjà existantes.

La logique des coups n'est évidemment pas étrangère aux préoccupations économiques de limitation des "coûts". A ce titre, elle présente de bons caractères de recevabilité par les élus territoriaux, singulièrement sensibles aux critères de gestion, d'efficacité et de rendement. Mais au-delà de cet élément, certes important, la politique des coups tire avantage de sa faculté d'être mise en valeur, de son aspect patent, voire ostentatoire.

On le sait, l'application des nouvelles formules d'intervention sociale s'accompagne le plus généralement de formes diverses de publicisation. Les créations des instances nationales (Délégation à l'Insertion des Jeunes, Conseil National de Prévention de la Délinquance, etc...) sont médiatisées, comme le sont au plan local les mises en place de dispositifs qui donnent lieu fréquemment à une mise en scène.

La visibilité a une efficacité certaine dans l'opinion. Elle tire parti du fait que les dispositifs nouveaux possèdent une plus-value symbolique parce qu'ils présentent les caractères d'opérations pilotes ou d'expérimentation. Aussi la monstration permet-elle aux responsables politiques tant nationaux que locaux de se dédouaner par rapport aux accusations éventuelles d'inaction ; elle indique que le pouvoir -municipal, départemental ou central- apporte des réponses, et des réponses inédites. Ce n'est pas le critère de l'efficacité réelle qui est privilégié (faudrait-il encore posséder les instruments d'évaluation) mais la preuve qu'en temps de guerre, les Janus locaux ou nationaux viennent se porter au secours de leurs administrés (1).

.../...

(1) Exemple récent : la série des mesures prises pour lutter contre le terrorisme, mesures dont certaines ont évidemment pour objet de calmer l'inquiétude populaire.

Ainsi divers échelons politiques peuvent-ils recueillir les fruits bénéfiques de la visibilité. Les conseils généraux et les municipalités ne se montrent pas tous également attentifs à ce type de bénéfices, mais il semble que la plupart désormais considère la départementalisation et la municipalisation des politiques sociales comme une ressource nouvelle de légitimité politique. Raison qui vient s'ajouter à leurs préoccupations financières pour demander aux travailleurs sociaux davantage de visibilité.

Face à cela, de nombreux professionnels se sentent menacés. En matière de prévention par exemple, ne vont-ils pas être soumis aux caprices de notables eux-mêmes enclins à céder à l'idéologie "sécuritaire" de leurs électeurs ?

En fait, répond F. DUBET, "malgré quelques exemples caricaturaux de manipulation et de népotisme, qui sont le prix de la décentralisation, le processus réel semble avoir été tout autre. Il se crée au plan local un échelon "technocratique" formé d'élus ayant le plus souvent des compétences professionnelles et de travailleurs sociaux, responsables d'associations et sympathisants de la ligne politique dominante et enfin, de responsables administratifs départementaux des divers ministères concernés. Dans les diverses commissions dont les membres sont en fait cooptés, des professionnels "politiques" et des politiques "professionnels" se concertent et préparent les dossiers qui seront soumis aux maires ou aux conseillers généraux. Au-delà des choix politiques partisans, la culture professionnelle et administrative est le plus souvent la même, ce qui explique que les politiques locales de la jeunesse tiennent plus au dynamisme d'une équipe et à la qualité de ses rapports avec l'administration, qu'à la couleur politique dominante" (1).

Ce fonctionnement indique qu'au-delà des relations rugueuses qu'à priori l'on pouvait penser rencontrer dans les rapports entre décideurs et professionnels, l'on voit s'ébaucher une sorte de "petite technocratie du social" qui se cherche et s'ins-

.../...

(1) F. DUBET et alii, "L'Etat et les jeunes", Ed. Ouvrières, 1985

talle et qui n'est qu'un produit apparemment paradoxal de la décentralisation...

Quelle est l'autre face de Janus ? Quels phénomènes accompagnent l'espoir du retour aux temps de paix ?

L'effort de mobilisation de ressources locales originales qu'appellent les nouveaux dispositifs ne signifie pas que les formes d'intervention traditionnelles soient totalement discréditées, mais cela indique bien que les procédures administratives ordinaires, le travail social normal sont considérés comme inadaptés ou insuffisamment efficaces. C'est l'épuisement des politiques classiques de prévention et de gestion sociale des quartiers qui est à l'origine de la recherche et de la mise en place d'orientations nouvelles.

En contournant l'obstacle des filières d'intervention habituelles, les politiques sociales "transversales" s'emploient à faire converger des moyens et à les "optimiser" localement et temporairement. Ce type de démarche permet d'accréditer l'idée que les problèmes sociaux traités sont spécifiques aux territoires locaux concernés et que les remèdes proposés sont susceptibles d'apporter rapidement soulagement voire guérison.

C'est le renvoi au local de la régulation et de la gestion sociales. C'est l'utilisation de processus qui permettent d'éviter une trop nette stigmatisation d'individus ou de populations (alors que les procédures usuelles de l'action sociale reposent sur une identification des bénéficiaires, des ayants droits).

C'est la possibilité de rendre moins perceptible -et même à la limite de dérober au regard de l'opinion- la gravité ou la permanence des maladies de la vie sociale. A la spectacularisation qui caractérise les nouveaux dispositifs répond une subreptice invisibilisation. Les dispositifs de lutte contre la pauvreté précarité en constituent une possible illustration.

Certes les politiques sociales locales traduisent l'existence d'un mouvement de transfert de l'Etat vers les socié-

tés locales, mouvement qui dans l'optique auto-gestionnaire doit traduire le passage de l'emprise de l'Etat à celle de la société civile. Mais le redéploiement vers le périphérique, le territorial, dégage l'appareil etatique central par une redistribution des cartes. Dans ce ré-équilibre l'Etat se consacre aux grandes contraintes économiques, aux grands équilibres et ce sont aux structures décentralisées ou déconcentrées de veiller à l'économique et au social périphériques.

Ceci a autorisé divers auteurs, tels J. DONZELOT (1) à déclarer que l'Etat, pour éviter à tout prix les risques de dislocation sociale qui résulteraient de l'approfondissement de la crise économique, fait gérer la crise par le local.

Ré-équilibre des pouvoirs, le "localisme" se présente donc aussi comme instrument potentiel de neutralisation et de banalisation.

*

* *

.../...

(1) J. DONZELOT, Op. cit.

6- POLITIQUES SOCIALES LOCALES ET BANALISATION DE L'URGENCE

Les nouvelles formes d'intervention locales mises en place au cours de la dernière décennie (depuis H.V.S. jusqu'aux C.C.P.D. en passant par les D.S.Q. ou les P.I.L. (1)) ont ceci de commun qu'elles se veulent une réponse à une menace : menace de la violence, du désordre, de la désagrégation sociale, menace de bataillons de pauvres ou de jeunes laissés aux portes de l'abondance ou de l'emploi, etc...

"Qui dit urgence, remarque J. BEAUCHARD, dit projet de lutte immédiate contre l'intolérable, la fatalité, toutes sortes de détresses qui, vécues par anticipation, appellent une action préventive et pour le moins l'évitement du cours catastrophique des choses. Ce qui implique une prédiction, une décision, un engagement, la mobilisation de moyens, enfin un pouvoir en rapport avec la conduite des opérations" (2).

La prévision, l'intervention rapide sont affaire de pouvoirs publics. Les discussions polémiques auxquelles elles donnent lieu ne manquent pas. Certes, la machine publique s'avère si lourde, les contradictions politiques si prégnantes que régulièrement les renforts du privé (de l'action philanthropique ou caritative) sont appelés à la rescousse et s'inscrivent dans le champ de l'urgence. Toutefois, l'action sur l'urgence confère une telle puissance sociale que les divers échelons politiques ne sauraient s'y soustraire sans risquer d'y perdre valeur et légitimité. Du coup, le pouvoir est sans cesse amené à promouvoir de nouvelles formes d'intervention (en bousculant s'il le faut les règles qu'il impose par ailleurs à ses administrations).

.../...

(1) H.V.S. : Habitat-Vie Sociale
C.C.P.D. : Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance
D.S.Q. : Développement Social des Quartiers
P.I.L. : Programmes d'Insertion Locaux pour les chômeurs de longue durée de plus de 25 ans (dernier dispositif d' "alternative positive au chômage" mis en place par Philippe SEGUIN)

(2) J. BEAUCHARD, "L'urgence et l'insupportable", in Actions et Recherches Sociales , n° 3, octobre 1986

Il s'agit de faire en sorte que les décisions apparaissent comme techniquement inéluctables, imposées par un ensemble de contraintes objectives. La rationalité technologique relaye les discours politiques et fournit un cadre instrumental à l'action (1). "L'urgence sociale se transforme en objet technique et le maquis local des passions, crises, conflits en tous genres, se fond dans le dessin plus ordonné du besoin social. La décentralisation accentue encore le procédé : à leur tour, les conseils généraux se saisissent de l'urgence ; clientélisme et aide sociale font bon ménage : la politique achève de se dissoudre dans le fractionnement sans fin des objectifs réalistes, ponctuels et concrets. Une ingénierie sociale se substitue à la politique ou en tient lieu ; on traite l'urgence, la fièvre, le visible" (2).

Les stratégies de gestion politique des populations se réduiraient à l'efficacité des neutralisations immédiates, aux prescriptions de modes d'intervention paradoxalement pensées au niveau central et renvoyées aux capacités des échelons territoriaux à les intégrer à leur politique. Reste que le renouvellement des procédures de l'action sociale présente un caractère indispensable dans un contexte politique où les formes du travail social sont tenues en suspicion, et que ce renouvellement correspond également à des évolutions internes au champ des pratiques professionnelles.

Qu'elles aient l'ambition de reconstituer de la "convivialité" à l'échelle des quartiers, des immeubles ou même des cages d'escaliers (H.V.S.), qu'elles aient la prétention de réactiver le développement communautaire des collectivités (D.S.Q.), qu'elles se contentent d'inciter à des réponses spécialisées, au coup par coup en inventant de nouvelles prestations ou de nouveaux dispositifs "prêts-à-agir" (opérations Prévention Eté, pauvreté-précarité), les politiques sociales de l'urgence ne sont peut-être

.../...

(1) Cf. J. HABERMAS, "La technique et la science comme idéologie", Ed. Denoël, 1984

(2) J. BEAUCHARD, article cité, p. 8

finalement que des formalisations renouvelées témoignant de l'accélération du mouvement d'ensemble de l'évolution de la société et de sa dynamique contradictoire de continuité et d'innovation.

Ceci nous amène à formuler une remarque d'ordre plus général. L'une des préoccupations centrales de la production sociologique, de DURKHEIM aux sociologues américains de l'Ecole de Chicago, en passant par Max WEBER, est l'analyse des bouleversements et des permanences qu'introduit le développement de la civilisation industrielle et urbaine dans l'organisation des sociétés. On y relève la même insistance à identifier les enjeux décisifs de ces transformations en termes de désorganisation des cadres traditionnels de la solidarité collective. Est formulé le même constat d'un renouvellement des principes fondateurs du lien social, modifiant l'organisation et le fonctionnement du corps social dans ses diverses composantes tout en produisant les mécanismes de sa propre conservation.

A cet égard, l'empirisme dialectique d'un GURVITCH met en garde contre la tentation de confondre la réalité sociale avec les structures ; selon lui, le "phénomène social total" contient les virtualités, les possibilités du dépassement qui font éclater les structures et engendrent un incessant mouvement de structuration et de destructuration. Aussi, à une conception statique et hiérarchisée des formes sociales, gagnerait-on à substituer le fait que "toute organisation sociale, Etat, famille, collectivités territoriales..., est soumise à la logique contradictoire et alternative des processus d'institutionnalisation et des mouvements de renouvellement" (1).

A appliquer ces principes d'analyse à l'organisation et à la régulation de la vie sociale, nous nous éviterions en partie d'alimenter l'opposition simplificatrice entre usure des modes d'intervention sociale et "émergence d'une politique des coups", entre le discours apologétique qui défend l'idéal des modèles du

.../...

(1) Maurice IMBERT, "Pratiques associatives et changement social" in Revue Pour, n° 91, septembre 1983, p. 51

"développement social local", de la "synergie interpartenariale" -en minimisant les avatars qui conditionnent de fait l'application de ces modèles-, et les objections qui sont opposées à ces modèles en vertu précisément des ambigüités qui s'attachent aujourd'hui au fonctionnement des "nouveaux dispositifs".

TITRE III

RENOUVELLEMENT ET PERMANENCE DES ENJEUX LOCAUX

RENOUVELLEMENT ET PERMANENCE DES ENJEUX LOCAUX

CHAPITRE 1

"LES ELUS, LES PROFESSIONNELS ET LA GESTION SOCIALE

DANS L'AGGLOMERATION D'ELBEUF"

1- ELEMENTS DE CONTEXTE

ELBEUF se situe à dix huit kilomètres au sud de Rouen, en Seine-Maritime, à la limite du département de l'Eure. L'agglomération elbeuvienne compte près de 50 000 habitants actuellement, répartis sur une dizaine de communes. ELBEUF, la ville principale, est enserrée entre la Seine et les plateaux. Au flanc de ces plateaux, se découpent des vallonnements qui étaient inhabités jusqu'au milieu de ce siècle, et où sont édifiées aujourd'hui des cités en cul-de-sac : le Parc Saint Cyr, les Mesliers, la cité des Ecameaux.

Gestion urbaine et sociale

Tout le monde connaît le "drap d'Elbeuf" ; on se doute qu'à cette réputation de capitale du drap, il faut rattacher un processus d'urbanisation et de prolétarianisation. ELBEUF fut longtemps une petite ville marché, vivant de l'activité des rives de la Seine, puis développant une industrie textile qui deviendra florissante. Celle-ci était implantée sur le Puchot, petite rivière qui traverse l'ancien centre ville pour se jeter dans la Seine.

Dans le dernier tiers du XIXème siècle, l'essor industriel nécessite une force de travail nombreuse, la main d'oeuvre de la ville ne suffit pas, aussi les saisonniers agricoles et les petits fermiers descendent aux manufactures ou tissent chez eux sur des métiers loués aux patrons, le plus souvent pour compléter leurs revenus. Peu à peu, cette population cherchera à se loger sur place et finira par constituer une main d'oeuvre très dépendante : son origine, les conditions de travail et l'insécurité de l'emploi la rendront relativement peu revendicative, en dehors de quelques larges soulèvements ouvriers au siècle dernier et en 1936.

Au cours de ce siècle, le textile se meurt, et à ELBEUF, la paupérisation s'accroît. L'implantation d'industries de remplacement se fait longuement attendre. Les dernières décennies marquent le déclin du tissage. Le vide économique est immense : peu d'emplois nouveaux, peu ou pas de qualification ; la grande

entreprise Blin & Blin finira par fermer ses portes en 1974 ; les conversions professionnelles sont rarement possibles ; au mieux, on peut espérer entrer comme ouvrier spécialisé à la Régie Renault de Cléon.

Au cours des vingt années qui suivent la seconde guerre, on voit le parc immobilier se détériorer, l'entretien des logements réduit au minimum, la rénovation inexistante. Le centre commerçant qui a subi des dommages est reconstruit, mais le quartier du Puchot, insalubre, surpeuplé, s'écroulant, constitue un "chancre au coeur de la ville".

L'opération dite "de rénovation du Puchot" commencera vers 1960, et sera réalisée selon trois phases successives. Pour démolir puis reconstruire le Vieux Puchot, il faudra créer des logements destinés à recevoir les couches populaires déplacées.

C'est ainsi que la S.A. d'H.L.M. d'ELBEUF réalisera un premier programme au parc Saint Cyr, à partir de 1962. La population pauvre se voit donc proposer un relogement à l'autre bout de la ville : le Parc Saint Cyr, terrain qui était autrefois affecté à de petits jardins ouvriers, et sur lesquels ont été déjà placées après-guerre plusieurs constructions provisoires.

Ce terrain est éloigné de plus de 2 kms du centre de la ville et situé dans une dépression, en bordure de forêt. L'isolement est évident. La Société de H.L.M. d'ELBEUF y réalise un programme de 5 immeubles (qui sera complété après 1966 par une nouvelle tranche de 4 petits immeubles sur la surface de terrain encore disponible).

Une partie de la population expulsée du Puchot trouvera à se reloger d'elle-même ; une autre partie cherchera à s'installer dans les quartiers avoisinants le Puchot (également insalubres, rue aux Boeufs, rue Lafayette par exemple) appelés à disparaître à plus ou moins long terme.

Puis les H.L.M. de la Seine-Maritime construisent les P.S.R. (1) des Mesliers vers 1966, deuxième "tiroir" qui se pré-

.../...

(1) P.S.R. : Programmes Sociaux de Relogement

sente également comme un cul-de-sac, où ont été bâtis deux longs immeubles, sur un terrain fortement en pente.

Les anciens habitants du Puchot se trouveront, au fil des années, "versés" dans les deux cités H.L.M. et pendant ce temps, le Puchot sera reconstruit progressivement, et peu à peu occupé par de nouvelles couches d'habitants (petits cadres, enseignants, cadres, ouvriers professionnels).

Mais il restera une partie de population, celle qui n'a pas pu être relogée en H.L.M. ou pas voulu être transférée à la périphérie, et qui se sera réinstallée dans les derniers îlots insalubres, les habitants des Abattoirs et ceux de la rue Cousin Corblin, des familles dites "lourdes", des "cas sociaux".

Pour cette frange de population, on construira en 74/75 la cité de transit des Ecameaux, après trois ans de tractations, de transactions entre la Mairie, les H.L.M., la Préfecture, la C.A.F., et grâce aux fonds d'Etat débloqués en application de la loi du 10 juillet 1970, consacrant "une part importante du logement social aux familles concernées par des opérations de résorption".

Le processus de déplacement de populations à coups de tiroirs successifs a permis un écrémage (1) qui s'est étalé dans le temps d'une décennie et qui a eu pour effet non seulement de séparer par l'habitat les couches ouvrières qui sont rejetées à la périphérie, mais aussi d'effectuer au sein même de ces couches un tri plus affiné en fonction de leurs capacités économiques, de leurs "difficultés d'insertion sociale", c'est-à-dire finalement en fonction d'une différenciation de leur force de travail.

C'est cette situation que trouve la nouvelle municipalité d'union de la gauche élue en 1977 à ELBEUF.

.../...

(1) Ecrémage : opération qui consiste à enlever la crème sur le lait ; au sens figuré, enlever d'un tout ce qu'il y a de meilleur, selon le LITRE.

Quinze ans se sont écoulés depuis la construction du Parc Saint Cyr, dix ans depuis l'édification de la cité de transit des Ecameaux. Aujourd'hui, ces deux sites figurent parmi les zones d'habitat les plus sensibles d'ELBEUF. L'on comprend pourquoi le choix de nos observations sera porté en particulier sur ces deux ensembles.

Quelques indicateurs

La population des cinq principales villes de l'agglomération elbeuvienne s'est développée, entre 1968 et 1982, selon un taux de croissance moyen de 11 %. Mais il existe une très forte disparité entre ces villes : tandis que Cléon et Saint Pierre supportent l'essentiel de l'accroissement de population, ELBEUF "perd" des habitants (- 13 %).

Au regard de la structure des catégories socio-professionnelles, les cinq communes principales possèdent des différences sensibles, mais globalement ces écarts ont peu de poids face à l'écart entre l'agglomération elbeuvienne et la France urbaine : le fait majeur est que la structure des catégories socio-professionnelles a bougé plus lentement que la moyenne nationale ; la proportion d'ouvriers, très importante en 1962 (plus de 60 %), reste relativement stable en 1975 (59 %) et demeure toujours élevée en 1982 (50 %) alors que cette proportion est descendue à 32 % au plan national.

L'agglomération elbeuvienne n'a pas suivi non plus l'évolution du nombre d'employés. Alors qu'en France, entre 1962 et 1975, la proportion des employés passe de 12 à 17 %, dans l'agglomération elle n'augmente que très faiblement (passant seulement de 12 à 14 %). Ce qui signifie que l'agglomération n'a pas bénéficié de localisations d'activités dans le tertiaire. La même lenteur s'observe dans l'évolution des cadres moyens. Alors que ceux-ci doublent presque pour la France entière (en passant de 8 à 13 % entre 1962 et 1975), leur proportion reste nettement inférieure dans l'agglomération d'ELBEUF (passant de 6 à 9,7 %).

En résumé, en 1962 "rien ne distinguait l'agglomération d'ELBEUF de la France entière, hormis que c'était un ensemble massivement ouvrier (textile, automobile). En 1975, c'est toujours une agglomération très ouvrière mais qui n'a pas suivi l'évolution générale : les professions libérales, patronales, cadres moyens et employés ont augmenté beaucoup moins vite qu'en France ; le monde ouvrier, lui, a nettement suivi un processus de déqualification" (1).

Toutefois, les cinq communes principales présentent des différences sensibles : ELBEUF et CAUDEBEC cumulent les plus gros handicaps (la plus faible qualification et le plus bas niveau d'instruction), tandis que SAINT PIERRE et SAINT AUBIN sont relativement les mieux loties de l'agglomération.

Jusqu'en 1984, les taux de chômage sont en augmentation ; ELBEUF est la plus frappée avec un taux de 19,6 %. Et ce qui caractérise le chômage à ELBEUF comme ailleurs, c'est le renforcement du chômage de longue durée qui concerne plus d'un tiers des personnes privées d'emploi.

Toutefois, en 1985, on note une inversion de tendance qui s'explique par l'existence au niveau régional d'une légère décroissance du chômage et, d'autre part et surtout, par l'influence des T.U.C. qui ont temporairement contribué à stopper la hausse du chômage dans l'agglomération. Mais l'annonce toute récente de 224 licenciements à l'usine Kléber marque un nouveau noircissement de la situation de l'agglomération déjà qualifiée de "sinistrée" par beaucoup. Dans ce mouvement de chute des emplois, c'est la ville d'ELBEUF qui connaît la régression la plus importante, la disparition de ses emplois tant industriels que tertiaires étant difficilement compensée par la création de nouvelles entreprises.

.../...

(1) Chômage et localité : le cas d'ELBEUF - C.N.R.S. 1984.

L'évolution de la délinquance

La délinquance constatée dans l'ensemble des ressorts des Polices Urbaines de la Seine-Maritime a progressé de 1980 à 1985 de 24 % mais de façon non linéaire. Alors que la poussée a été relativement forte jusqu'en 1984, l'année 1985 a, au contraire, marqué une baisse de moins 10 %. Mais cette baisse n'est pas uniforme, elle ressort de la diminution constatée dans les autres circonscriptions que la circonscription de ROUEN. Cette dernière, qui englobe les deux agglomérations de ROUEN et d'ELBEUF, connaît en effet chaque année un accroissement des faits criminels ou délictueux et fournit, année après année, la part la plus importante de la délinquance constatée par les Polices Urbaines. Dans la circonscription de ROUEN, la part prise par la subdivision d'ELBEUF reste relativement modérée : en effet, alors que la population de l'agglomération d'ELBEUF représente 12,2 % de la population de la circonscription, la délinquance enregistrée à ELBEUF représente 11,8 % des actes constatés dans l'ensemble de la circonscription.

Néanmoins, la Direction des Polices Urbaines note une augmentation progressive de la délinquance elbeuvienne au cours des dernières années : la part de la subdivision d'ELBEUF, qui est aujourd'hui de 11,8 %, n'était que de 8,3 % en 1983. Mais on se gardera de faire parler davantage ces statistiques car, comme le reconnaît la Direction des Polices Urbaines, la délinquance n'est située géographiquement que par rapport aux faits constatés et nullement par rapport à la domiciliation des auteurs. Les statistiques ne sont pas suffisamment affinées pour qu'il soit possible d'établir des paramètres fiables entre les lieux de commission des faits et les lieux d'implantation des délinquants. En l'occurrence, il est empiriquement admis qu'un certain nombre d'actes commis par des délinquants elbeuviens le sont non à ELBEUF mais dans le centre ville de ROUEN.

Autre indice à noter : la proportion de mineurs mis en cause en matière de crimes et délits, loin d'augmenter, connaît une baisse tendancielle : de 23 % en 1982 elle passe à 20,1 % en 1985. Fait significatif : alors que l'on ne comptait qu'une fille sur sept délinquants mineurs en 1981, l'on en compte une sur cinq

en 1985.

Enfin, s'agissant de l'activité du tribunal de la juridiction de ROUEN, l'on observe que 11 % des mineurs présentés au Parquet en 1985 sont originaires de l'agglomération elbeuvienne (soit 28 mineurs).

Acteurs et institutions

Il existe une difficulté à présenter les acteurs et les institutions opérant dans la ville d'ELBEUF : l'activité de nombre d'entre eux ne s'inscrit pas dans le tracé des limites communales, mais relève d'une autre "découpe territoriale". Ainsi en est-il, par exemple, de la plupart des institutions du secteur social. On s'efforcera cependant d'opérer chaque fois que possible une focalisation sur la ville d'ELBEUF.

La municipalité : Après de nombreuses années de gestion municipale par des élus de droite, la Mairie d'ELBEUF est emportée en 1977 par une liste d'union de gauche, dans un mouvement plus large et général puisqu'en même temps la presque totalité des municipalités de l'agglomération passe à la gauche. Le maire d'ELBEUF est membre du Parti Socialiste.

Le Centre Communal d'Action Sociale : Le C.C.A.S. est le relai opérationnel du pouvoir politique municipal en matière d'action sociale, mais dans le cas présent le C.C.A.S. d'ELBEUF intervient en bien d'autres domaines. Il est dirigé depuis quel-

ques années par un responsable très actif, ancien éducateur, qui dispose d'un capital de confiance important auprès du Maire et de plusieurs élus. Le responsable est assisté dans ses tâches d'un adjoint, lui-même ancien éducateur. L'existence de ces profils professionnels n'est sans doute pas pour rien dans les orientations prises par le C.C.A.S. et dans son développement. Les objectifs de ces responsables peuvent être brièvement résumés en trois axes :

- contrôler l'assistance et si possible renverser la pente de l'assistanat,
- lier le social et l'économique,
- rassembler les partenaires.

De fait, aux attributions traditionnelles (gestion de la Résidence de Personnes Agées, du foyer d'accueil de l'enfance, service d'aide au maintien à domicile, aide sociale légale), le C.C.A.S. ajoute des actions portant sur l'accompagnement social d'opérations de réhabilitation, le suivi social des habitants de l'ex-cité de transit, la mise sur pied de services d'information et de conseil juridique aux usagers, la création d'une structure pluri-partenariale de résolution des impayés de loyer et enfin la participation au développement économique.

On reviendra ultérieurement sur les actions d'accompagnement social liées à l'habitat et son rôle dans les impayés de loyer lors de l'analyse de ces dispositifs. Mais donnons encore quelques indications sur le rôle du C.C.A.S. dans le domaine économique. Pour les responsables, il s'agit là d'une action originale, avancée et prometteuse. Elle comporte plusieurs aspects traités en général avec l'aide d'experts et de partenaires tels que l'A.N.P.E., la Chambre de Commerce, les mairies de l'agglomération, des organismes bancaires. Quelques points principaux peuvent être énumérés : d'une part l'élaboration d'un dossier sur la situation économique et sociale d'ELBEUF (avec la participation d'une équipe du C.N.R.S.) qui a abouti au passage d'une convention avec le Ministère de l'Emploi et à l'ouverture d'une maison des projets destinée à accueillir les projets, les analyser et les aider à se réaliser ; d'autre part, la recherche des opportunités de

création d'entreprises par le recensement des friches industrielles et l'accueil des demandeurs de locaux, par la participation à la réhabilitation de locaux vacants et l'aide, sous forme de subventions municipales en fonction du nombre d'emplois créés, aux entreprises qui s'implantent dans la ville. A l'heure actuelle, ce sont 85 emplois dont la création a été ainsi facilitée.

Le club de prévention : Ce club a une histoire conflictuelle très marquée dans l'agglomération. Pour faire bref, cette histoire peut être condensée en trois phases correspondant aux trois directions successives. La première correspond à la période d'implantation et de développement initial du club, développement grandement favorisé par le soutien du Directeur Départemental de l'Action Sanitaire et Sociale de l'époque ; cette période aboutit en 1976/1977 à un conflit important entre les éducateurs et le conseil d'administration, conflit qui s'accompagne du départ du directeur, puis se traduit par un renouvellement massif du conseil d'administration et l'accès de militants socialistes aux postes du bureau et de la présidence de l'association. Cette phase pourrait être qualifiée de "période auto-gestionnaire". Au cours de celle-ci, le club s'implique fortement aux côtés d'autres partenaires dans la création de la Mission Locale ; l'image de marque du club, très bonne pour certains protagonistes, se dégrade néanmoins aux yeux de plusieurs élus locaux et membres de l'administration ; pour diverses raisons, le directeur est contraint de donner sa démission. La troisième phase pourrait être appelée celle du "redressement", sous la houlette du nouveau directeur, ex-formateur d'école d'éducateurs. Assainissement de la gestion et réduction de plusieurs obstacles : en particulier le poids des anciennes images, le conflit latent et récurrent qui oppose le club à certains élus d'ELBEUF et en particulier au Maire. Les uns et les autres commencent à s'avancer sur des voies de compromis ou de rapprochements alors qu'au contraire chacun accumulait les incidents dans la période précédente.

Au niveau du conseil d'administration, plusieurs présidents ont été "usés" au cours de cette histoire. Après avoir occupé des places importantes dans les conseils d'administration

successifs, les élus locaux socialistes ont, dans l'ensemble, opéré progressivement, mais depuis peu, une désimplification par rapport à ces responsabilités.

Les ressources du club de prévention (3 500 000 F environ) relèvent à 95 % du Conseil Général, les 5 % restant viennent des subventions des 10 communes de l'agglomération elbeuvienne. Dans son fonctionnement, le club intervient par petites équipes implantées sur divers sites de l'agglomération. A Elbeuf en particulier, une équipe intervient au Parc Saint Cyr et une autre effectue un "travail de rue".

Le Service d'Assistance Educative en Milieu Ouvert :

Les éducateurs qui interviennent à Elbeuf dépendent d'une association implantée à Rouen et agissant sur mandat de la Direction Départementale de la Solidarité ou sur mandat de la Justice. En moyenne annuelle, ils ont en charge 65 jeunes dans l'agglomération. Ce service est peu présent dans les dispositifs pluri-partenariaux bien qu'il participe volontiers aux groupes d'étude ou de réflexion.

L'Education Surveillée : Le personnel de cette administration intervient sur l'agglomération elbeuvienne soit à partir du tribunal de Rouen (service de permanence éducative, service de liberté surveillée), soit à partir du C.O.A.E. de Rouen rive gauche. L'éparpillement des mineurs "aux quatre coins de l'agglomération" ne facilite pas l'intégration des intervenants dans les concertations locales. Mais si le personnel éducatif est peu présent, en revanche l'Education Surveillée se révèle très engagée sous deux autres angles : d'une part par l'implication personnelle très forte d'un éducateur de l'Education Surveillée (travaillant au Palais de Justice de Rouen mais étant par ailleurs conseiller municipal à CAUDEBEC LES ELBEUF) dans la tentative de mettre sur pied un conseil de prévention de la délinquance et, d'autre part, par l'engagement du Directeur Départemental de l'Education Surveillée dans la mise à disposition de personnel à la Mission Locale.

La Société Anonyme d'H.L.M. du canton d'ELBEUF : La S.A. d'H.L.M. gère la partie la plus importante du parc locatif

d'ELBEUF. Cette société possède encore les stigmates de la tradition patronale qui a présidé à ses origines. L'actuel président de la S. A. d'H.L.M. est un ancien industriel appartenant à la bourgeoisie d'ELBEUF. Avec l'ancienne municipalité, dirigée par un notable, notaire à ELBEUF, la S.A. d'H.L.M. entretenait des rapports de collusion. Depuis que la municipalité est passée à gauche, ces rapports se sont évidemment modifiés et connaissent des tensions en diverses occasions. Il est vrai que l'accès de la gauche à la Mairie a été ressentie par les dirigeants de cette société comme une source vive d'inquiétudes ; en particulier cela a exacerbé en eux la crainte de voir la municipalité influencer sur les orientations de la société, certains dirigeants soupçonnant la municipalité de vouloir prendre le contrôle des H.L.M. Les possibilités d'entrer dans le conseil d'administration sont verrouillées ; seul le Maire d'Elbeuf y possède un siège es qualité. Dans les rapports obligés entre H.L.M. et Mairie, le directeur de la S.A. d'H.L.M. constitue un point de passage important ; celui-ci, après avoir pris des attitudes de rigidité défensive face aux initiatives de la municipalité en matière de politique locale de l'habitat, tient aujourd'hui des positions beaucoup plus ouvertes ; en particulier il s'est montré favorable à la mise sur pied de procédures de concertation dans l'opération de réhabilitation du Parc Saint Cyr et dans l'opération de relogement des habitants de l'ex-cité de transit des Ecameaux. Aussi, son rôle est-il loin de rester mineur dès lors qu'il s'agit de convaincre le conseil d'administration de la S.A. d'H.L.M. de se lancer dans des opérations d'envergure.

*

* *

2- LES ECAMEAUX : EXTINCTION DE LA CITE MORIBONDE ET RELOGEMENT DES HABITANTS

Construite à ELBEUF en 1975 pour reloger des familles "lourdes" suivies par des travailleurs sociaux ou connues du bureau d'aide sociale, la cité de promotion familiale des Ecameaux a une capacité de 87 logements. Importante opération donc, tant au plan du bâti qu'au plan social.

Jusqu'en 1983, une petite équipe y exerce, au milieu de difficultés diverses, une action socio-éducative. Les effets de cette action, positifs auprès de certaines personnes, ne permettaient toutefois pas d'enrayer la détérioration globale du climat de la cité, ni de juguler la dégradation progressive du cadre bâti. Aux Ecameaux, comme ce fut le cas dans d'autres cités, les locaux socio-éducatifs furent agressés par une partie de la population. Devant cet ensemble d'éléments, l'administration et l'association gérant l'action socio-éducative décident de mettre un terme à la forme d'intervention menée. Les éducateurs quittent la cité. Un an plus tard, la municipalité d'ELBEUF engage un projet de fermeture de la cité et de relogement de tous ses habitants. Quelles sont les données qui ont présidé à la réalisation d'un tel projet ? Rappelons que les cités dites de "promotion familiale" étaient destinées à permettre à des familles ayant des difficultés diverses d'accéder, au bout de quelques mois ou de quelques années, à un logement social normal, grâce notamment au bénéfice d'une action socio-éducative. L'expérience des dix dernières années montre que la cité des Ecameaux, comme la plupart des autres cités de transit présentes en Seine-Maritime, a difficilement joué ce rôle (1).

Banaliser, fermer ou prolonger la cité de transit ?

Le problème des Ecameaux est donc posé : faut-il fermer cette cité ou la ré-affecter à l'habitat social "banal" ou

.../...

(1) Cf. G. DE RIDDER, "Cités de transit ou de mise à l'écart ?" - in Tribune Sociale de Haute-Normandie - n° 11

prolonger sa durée de vie ? Chacun de ces choix se heurte à des obstacles (financiers, institutionnels, humains).

Banaliser l'ex-cité de transit ? La solution qui consiste à recycler les logements de transit en habitat "normal" a été, ici et là, fréquemment retenue. Mais l'espace de l'ex-cité est marqué d'une image fortement dévalorisée, associant des représentations de cadre bâti "bidonvillisé" et de vie sociale perturbée.

En témoignage, par exemple, l'expression utilisée par les habitants des autres quartiers pour qualifier la vie en cité de transit : "c'est Chicago".

Il est clair que l'offre d'un logement dans une ex-cité de transit attire le refus de nombre de familles demandeuses. Alors, comment restituer une valeur attractive à cet habitat ? Il faut au minimum une réhabilitation du cadre bâti, des parties communes et des appartements. Mais ces réfections constituant des opérations coûteuses, la S.A. d'H.L.M. n'envisage pas, sans crispation, de s'engager dans cette voie.

Se contenter d'une réhabilitation légère ? La stigmatisation dont la cité est l'objet risque de ne s'amenuiser que très insensiblement. Le gestionnaire, tout en cherchant à attirer de nouvelles familles, ne parviendra pas ou peu à les entraîner vers ce type d'habitat. Quoiqu'il en soit, la banalisation de la cité de transit suppose le relogement des précédents locataires pour lesquelles des solutions resteront à trouver.

Prolonger la durée de vie de la cité de transit ? Cette solution présente l'avantage d'éviter les relogements de familles qui sont en général des opérations longues et coûteuses et s'effectuent aux prix d'actions multiples. Mais le risque évident est que l'on s'oriente vers la pérennisation de ce ghetto, le renforcement de l'image négative de la cité, l'accroissement des phénomènes induits et bien connus que sont les montées de violence, l'exacerbation de l'intolérance, l'extension des dégradations. Les protagonistes elbeuviens veulent au contraire éviter le "pourrissement".

Néanmoins, ce type d'orientation a été pris en d'autres lieux par certains gestionnaires estimant peu réaliste de programmer la libération des cités de transit dans les délais fixés à l'époque de leur construction et n'envisagent pas à court terme l'évacuation de leurs habitants. Alors que les cités avaient été expressément pensées comme lieux de relogement provisoire, certaines d'entre elles deviennent définitives. Ainsi, dans la région parisienne, certaines cités fonctionnent comme "logement-tiroir" : faute de possibilités de logement dans l'habitat normal, et vu la complexité du processus de mise à disposition et d'attribution des logements, un certain nombre de ménages -en particulier immigrés- se retrouvent en cité de transit dans une situation d'attente qui peut durer plusieurs années. La durée prolongée de leur séjour en transit est plus souvent dûe à la rigidité des conditions d'attribution et à l'inadéquation des offres qui leur ont été faites -en quantité ou en qualité- qu'à leur comportement.

Fermer purement et simplement la cité ? Outre les problèmes posés à la S.A. d'H.L.M. de manque à percevoir, d'amortissement de la construction, se posent ceux du relogement des habitants dans un contexte de pénurie de logements adaptés aux familles démunies. Restera encore, après l'évacuation des habitants, à décider entre détruire la construction ou la reconvertir à un autre usage et, dans ce dernier cas, faudra-t-il encore trouver un "repreneur".

En tout état de cause, la fin des cités, leur banalisation ou leur maintien entraînent des choix dont les conséquences multiples ne sont pas anodines. Les divers partenaires concernés ont, en général, une vision "naturellement" étroite de l'orientation qu'ils préconisent : le gestionnaire veillera essentiellement aux incidences budgétaires, l'élu municipal se montrera surtout soucieux de paix sociale ; le travailleur social s'érigera en porte-parole des habitants sans parole... (1).

.../...

(1) Cf. G. DE RIDDER, "Exit transit, les cités de transit en voie d'extinction ?" - in Tribune Sociale de Haute-Normandie, n° 12, novembre 1986, pp. 1-4

Ces problèmes ne sont, à vrai dire, pas nouveaux. Déjà, en novembre 1981, lors des "premières assises pour l'avenir des cités d'habitat social", le Vice-Président de l'Union Nationale des H.L.M. jetait un cri d'alarme en déclarant que "ni les organismes, ni des élus, ni des travailleurs sociaux, ni les usagers, ni l'administration ne détiennent, séparément, la réponse magique. Mais agir ensemble n'est pas toujours facile. Il nous faut renoncer aux domaines réservés".

L'action conjointe des divers partenaires

La solution préconisée en fin de compte par les édiles elbeuviens est celle de l'évacuation des Ecameaux et du relogement des locataires dans l'"habitat diffus". Cette solution suppose l'implication et le partage des rôles entre divers partenaires.

Initiative est donc prise par la Mairie, relayée au niveau opérationnel par le C.C.A.S., d'une opération conjointe Mairie - Société de H.L.M. - Circonscription de service social.

Le but est de reloger progressivement tous les locataires des Ecameaux dans d'autres lieux et dans des conditions correctes, de disséminer les familles pour éviter le regroupement ghetto, et enfin d'assurer un suivi éducatif auprès des personnes au cours de ce relogement.

Le premier volet de l'affaire va consister à dégager un terrain d'entente avec la Société de H.L.M. Cette transaction sera facilitée par trois facteurs : les "comptes", l'engagement municipal dans le montage financier, la collaboration du C.C.A.S. et du Service Social dans les opérations de relogement.

La cité de transit entraînait un déficit chronique de gestion. Sur l'ensemble des 88 logements, 53 seulement étaient occupés en 1984. Avec les logements vacants, la dégradation des immeubles, le montant des impayés de loyer, l'ardoise est lourde (environ 700 000 F). Finalement, la Société H.L.M. s'engage d'une part à reloger une partie des ménages dans son parc d'habitat col-

lectif, et d'autre part à mettre en oeuvre des solutions adaptées aux familles nombreuses.

A la lenteur des préalables, succède une précipitation des évènements : la dégradation de la cité moribonde s'accroît à vive allure depuis le départ de l'équipe éducative ; une partie de la population demande à être relogée hors de la cité.

Deux opérations sont donc conduites en concertation entre H.L.M., C.C.A.S. et services sociaux. D'abord le relogement en collectif. Cette opération aboutit en septembre 1985 avec le relogement de la plupart des familles dans le parc H.L.M., de quelques unes dans des logements appartenant à l'O.P.A.C. ou à des propriétaires privés.

Ensuite, les familles nombreuses : seconde opération et non la plus facile. Elle s'est avérée beaucoup plus longue ; engagée depuis un an et demi, elle devait prendre fin en octobre 1986 avec le relogement de toutes les familles nombreuses.

De quelle manière ? Un recensement des maisons disponibles a été effectué ; la Société H.L.M. et le C.C.A.S. ont fait aux familles des propositions de relogement ; la société H.L.M. s'est portée acquéreur de 14 pavillons, après qu'un plan de financement ait été monté avec la Direction Départementale de l'Équipement et que la Mairie ait apporté sa garantie pour les emprunts. Les pavillons ont été mis en réhabilitation avec la procédure P.L.A. (Programme Locatif Aidé). Ces maisons, en général de grande taille, font partie de l'"habitat diffus" et sont situées dans divers quartiers de la périphérie mais aussi au centre ville. Les budgets des familles endettées ont été assainis par le versement de subsides d'origine DDASS ou CAF d'ELBEUF. Outre les emprunts pour l'acquisition, la ville a garanti les loyers des pavillons attribués aux locataires venus des Écameaux. Enfin, grâce à l'aide des organismes sociaux, ces familles nombreuses bénéficient de l'A.P.L., ce qui permet une notable atténuation du coût des loyers.

Quel sera maintenant le devenir de l'ex-cité de transit ? Pour les divers partenaires, il est hors de question que les

locaux soient ré-affectés au logement. Ils devraient donc être reconvertis, mais pour l'instant leur destination demeure inconnue.

De l'échec de l'action socio-éducative à la dispersion dans l'habitat diffus

Sans entrer inutilement dans le débat alimenté notamment par la critique néo-libérale sur l'efficacité du travail social, disons simplement que l'action socio-éducative auprès des personnes résidant en cités de transit n'a pas permis, par sa seule vertu, de traiter les problèmes rencontrés. La mise en oeuvre des techniques relationnelles par les travailleurs sociaux, la conscience professionnelle, ne sauraient suffire pour dénouer les problèmes de fond que sont ceux de la pauvreté socio-économique et de la gestion sociale des populations les plus démunies.

Sans doute le travail social requiert-il une pratique de la "relation au client". Mais de plus en plus il exige un savoir-faire spécifique de médiation dans un maquis où s'enchevêtrent les demandes des usagers, les organismes sociaux, les offices de logement, les pouvoirs politiques (Cf. titre I de ce rapport).

L'adaptation des travailleurs sociaux à la connaissance des enjeux institutionnels et à un nouveau savoir-faire qu'on a, faute de mieux, qualifié "d'administrativo-relationnel" s'avère en effet insistante. La crédibilité et la légitimité des travailleurs sociaux dépend de plus en plus fortement de cette capacité à occuper une position d'intermédiaire actif, plus que de la seule faculté "d'entrer en relation".

Aussi, le traitement des problèmes par les travailleurs sociaux exerçant dans un espace localisé -commune, quartier, zone urbaine, etc...- suppose-t-il l'aptitude à s'inscrire dans l'inter-partenariat, ou mieux une capacité "négociationnelle" permettant de mettre en relation, sur des objectifs précis, des partenaires divers tels qu'organismes, administrations, élus.

Si l'on s'interroge sur les conditions qui ont permis

aux opérateurs locaux de suturer la double poche de pauvreté et de délinquance que représentait la cité des Ecameaux, l'on observe qu'elles résultent de la convergence de trois types de variables : volonté politique, ajustement inter-partenarial, existence d'un opérateur pilote. Nul doute que la volonté municipale n'ait constitué le facteur déclenchant, volonté qui s'est traduite en termes de prises de position par des élus mais également en termes d'engagement financier.

L'accord entre les différents partenaires concernés n'a pas été obtenu sans difficultés. Ici comme ailleurs (par exemple à la Mare-Rouge du Havre), il a fallu que la municipalité, par volontarisme, enlève l'adhésion du protagoniste le plus réticent, en l'occurrence l'organisme gestionnaire. Les dispositions concrètes, les montages financiers, l'organisation des relogements n'ont pu intervenir que dès lors que des objectifs communs ont pu être convenus entre partenaires ne partageant pas tout à fait les mêmes mobiles ni les mêmes intérêts.

C'est sur la base de cet arrangement local qu'ont été sollicitées la DDASS et la CAF, et qu'ont été associés la détermination des élus, l'engagement de la Société H.L.M., l'activité directe du C.C.A.S. et l'intervention du service social. Dans son déroulement, l'opération a été essentiellement portée par l'un des acteurs, le C.C.A.S., qui a joué un rôle moteur tant dans la mise au point du dispositif qu'ensuite dans le "suivi social" des familles au cours du relogement. En se portant activement sur ces rôles et en les jouant efficacement, le C.C.A.S. a saisi l'occasion de se placer en tant qu'interlocuteur privilégié et, ce faisant, s'est saisi d'une occasion supplémentaire de consolider sa montée en puissance dans le cadre de la gestion des problèmes sociaux sur le territoire d'ELBEUF.

L'ascendant acquis par les responsables du C.C.A.S. n'a pas été sans porter ombrage aux acteurs traditionnels du secteur social (circonscription de service social, éducateurs de l'Education Surveillée, ...). Certains ont pu épisodiquement se sentir manoeuvrés ("il y a eu concertation, mais on aurait pu se passer de nous", nous a dit l'un de ces acteurs). En accroissant leur

audience, les responsables du C.C.A.S. ne font pas que renforcer leur statut, ils contribuent également à affermir la position des élus et notamment celle du maire, processus qui à son tour peut rejaillir positivement sur le C.C.A.S. Un tel cheminement cumulatif ne signifie rien moins que la preuve d'une capacité à s'inscrire lucidement dans les enjeux de partage du pouvoir local.

Pour terminer sur le cas des Ecameaux, notons que l'on retrouve dans ce dispositif les mêmes partenaires institutionnels que ceux qui étaient présents lors de la mise en place de la cité en 1974. L'on ne peut qu'être étonné de voir les acteurs institutionnels s'affairer à démailler ce qui avait été maillé dix ans plus tôt.

Certes, des évolutions notables et même des ruptures se sont produites : la municipalité n'est plus la même, le Bureau d'Aide Sociale d'alors n'était qu'un pâle service de bienfaisance, etc... Mais au-delà des profils spécifiques de ces acteurs et de leur changement de visages, l'interrogation est sans doute à porter sur la signification profonde des logiques qui sont à l'oeuvre. Au cours de la dernière décennie, dans le traitement des familles "lourdes", l'alternative entre regrouper ou disperser était tranchée en faveur du regroupement ; depuis plusieurs années, on assiste, ici et là, à la préconisation de la dissémination dans l'habitat diffus par les pouvoirs publics et les professionnels.

Deux lectures sont également possibles. L'une en termes de leçon tirée de l'échec de la politique antérieure d'"enfermement" dans les cités de transit. Dans cette perspective, l'on voit les décideurs institutionnels rechercher de nouvelles solutions, élaborer de nouvelles démarches (de concertation, de développement endogène, etc...) et compter sur la constitution de groupes locaux inter-partenaires. Témoignent de cela les dispositifs nouveaux mis en place ces dernières années autour des zones "sensibles", "prioritaires", et les discours porteurs de renouvellement de responsables et de gestionnaires tels celui du Vice-Président de l'Union Nationale des H.L.M. déjà cité.

L'autre lecture est plus acerbe. Elle est effectuée,

entre autres, par des chercheurs du Groupe de Recherche et d'Analyse du Social et de la Sociabilité : "L'histoire du logement spécialisé paraît s'être séparée de celle du logement social mais elle y retourne, les deux séries convergent à nouveau. Ce qui se produit aujourd'hui dans le parc social dégradé, dans les quartiers sensibles, ressemble à s'y méprendre à un remake à partir du même scénario. C'est le logement social qui a joué un vrai rôle de transit, vers l'ancien et vers le pavillonnaire. Mais ceux qui sont restés sont aujourd'hui figurés par les mêmes images et notions qui ont servi à désigner les bénéficiaires du logement spécialisé : c'est le handicap social, l'associabilité, la pauvreté ancienne et nouvelle, etc. Est-ce que la question que se posent les gestionnaires de ce parc n'est pas le même dilemme infini et angoissé : regrouper ou disperser ? Est-ce que la réalité ce n'est pas la même sélection et le même tri infini entre les bonnes et les mauvaises familles, entre les impayés de bonne foi et les autres, entre les familles qu'il faut aider financièrement au maximum et celles qu'il faut désintoxiquer de l'assistance ? Nous nous sommes découverts de nouveaux pauvres qui se sont installés enfin dans le logement social, là où, au fond, ils auraient dû avoir leur place dès le début" (1).

*

* *

.../...

(1) GRASS, Présentation du séminaire 1987/1988 : "Guerre aux taudis, pour une histoire contemporaine du logement spécialisé".

3- REHABILITATION ET CONCERTATION EN DUO AU PARC SAINT CYR

La création du Comité Interministériel des Villes (C.I.V.) en 1984, chargé de suivre les politiques urbaines, participe de l'orientation commune à un certain nombre de dispositifs visant à institutionnaliser la concertation entre élus, gestionnaires, administrateurs, professionnels et usagers.

Parmi les nouvelles procédures instaurées, citons les "programmes locaux de l'habitat", documents d'étude et de programmation établis sur une commune (ou mieux, sur une agglomération) afin d'y définir besoins et priorités. La circulaire du C.I.V. précise qu'études techniques et économiques ne suffisent pas, mais qu'il s'agit bien de "mettre en place un processus nouveau de prise et de gestion des décisions relatives à l'habitat fondé sur une réelle concertation entre tous les partenaires".

L'on peut évidemment se demander si l'émergence d'une démarche collective ne s'effectue pas plutôt dans la lutte contre un projet extérieur, comme ce fut le cas à l'ALMA-GARE par exemple, plutôt que par la voie de la concertation institutionnalisée qui vise justement à créer un consensus et à éviter les conflits (1).

Comment sortir de ce dilemme ? Quel usage les élus locaux font-ils de l'obligation de la concertation publique, s'en servent-ils comme outil pour développer la participation des usagers et des divers intervenants, la subissent-ils comme une contrainte qu'ils s'efforcent de limiter ? Comment les habitants s'en saisissent-ils et quel rôle y jouent les intervenants sociaux ?

Le Parc Saint Cyr, un quartier périphérique fortement dégradé

Le programme local de l'habitat d'ELBEUF, réalisé sous l'égide de la ville en 1984, concluait à l'urgence d'intervenir

.../...

(1) A. MERMET, "Les habitants ont-ils la parole ?" - in Tribune Sociale de Haute-Normandie, n° 11, mars 1986, p. 31

prioritairement sur ce quartier pour enrayer le cycle de dévalorisation rapide qui s'y manifestait : dégradation des espaces extérieurs et des parties communes, aggravation croissante des impayés de loyer, importance du taux de rotation, élévation de la proportion de logements inoccupés, etc... La municipalité d'ELBEUF et la S.A. de H.L.M. ont donc entrepris récemment une opération Habitat-Vie Sociale pour traiter les problèmes de ce quartier.

Le Parc Saint Cyr compte environ 1 100 habitants (soit près de 7 % de la population d'ELBEUF) répartis dans dix bâtiments qui représentent au total une capacité de 424 logements. Le quartier a été construit en trois phases dans la décennie 1960, et spécialement pour faciliter la rénovation du Puchot -quartier proche du centre ville- grâce à une "opération tiroir". Y habite aujourd'hui une population aux caractéristiques sociales et économiques nettement défavorisées : le taux d'actifs y est très faible : les ouvriers constituent la catégorie socio-professionnelle la plus représentée, le nombre de retraités, de personnes âgées, de chômeurs est élevé ; le taux de chômage est évalué à 30 % ; rares sont les femmes qui bénéficient d'une activité professionnelle ; les familles mono parentales sont en proportion plus élevées que dans le reste de la commune ; contrairement à d'autres quartiers, la part des immigrés demeure modeste.

Au total, c'est une population dont la situation professionnelle et économique est particulièrement préoccupante, qui fait l'objet de nombreuses mesures d'assistance : l'assistante sociale du centre médico-social, implanté dans ce quartier depuis 1979, traite chaque année un nombre croissant de demandes, notamment financières : le nombre de ces dossiers est passé de 160 en 1982 à 250 en 1984, soit une évolution de 60 %. Ceci s'explique par la détérioration de la situation économique des familles mais également par l'arrivée depuis quelques années de locataires relativement démunis attirés par les très bas loyers ou dirigés vers ces logements par la Société H.L.M.

Il est de notoriété publique que la population pauvre d'ELBEUF est concentrée dans quelques sous-quartiers. Ce phénomène a été confirmé par l'analyse du fichier des personnes assistées

par le C.C.A.S. qui montre que le tiers de cette population vit dans les deux "poches de pauvreté" que constituent une partie du Puchot et le Parc Saint Cyr (1).

A l'intérieur du Parc Saint Cyr, la qualité des logements varie sensiblement suivant que l'on considère le "haut" du Parc ou le "bas". C'est en effet dans le bas que se situent les immeubles les plus vétustes construits sous forme de barres et regroupant 288 logements financés en P.S.R. et dépourvus de chauffage collectif et d'eau chaude. La taille de ces logements est très en-deçà des normes en vigueur actuellement. De plus, cette partie qui a 20 ans d'ancienneté n'a cessé de se détériorer ; elle est mal entretenue, connaît des problèmes importants d'humidité dûs à une mauvaise isolation ; les parties communes et les caves sont dans un état de réel délabrement ; enfin, l'agencement des cellules d'habitation ne correspond plus aux besoins. Cet ensemble, isolé du reste de la ville, possède un caractère morne et triste, souffre d'une carence d'équipements et est affecté d'une image extrêmement dévalorisée.

En revanche, le "haut" du Parc Saint Cyr, de construction plus récente, a bénéficié en 1982 de travaux d'amélioration touchant en particulier l'isolation thermique et l'installation de chauffages individuels au gaz. Il est évidemment plus attrayant d'habiter le "haut" que le "bas".

Voulue par l'autorité municipale, la réhabilitation du Parc Saint Cyr, et spécialement des P.S.R., a été envisagée conjointement avec la Société H.L.M. d'ELBEUF et a donné lieu à l'élaboration d'une procédure Habitat-Vie Sociale. Le projet, daté de janvier 1986, est l'aboutissement provisoire de tout un processus de concertation qu'il s'agit maintenant de résumer.

.../...

(1) Cf. Groupe de Recherches Sociologiques - C.N.R.S. - Université de Nanterre - "Chômage et localité : le cas d'ELBEUF" - ronéo - 1984

Mise en place de l'opération Habitat - Vie Sociale

Dès 1983, par le moyen de quelques actions sporadiques, des locataires du Parc avaient fait connaître l'existence de certains de leurs besoins. D'une part, les habitants du "haut" (la partie réhabilitée) étaient porteurs d'un double mécontentement à l'égard de l'absence d'information qui avait présidé aux travaux d'amélioration et à l'égard de certaines conséquences de ces travaux (malfaçons, grosses factures de gaz...). D'autre part, les gens du "bas" continuaient de vivre dans des conditions très défavorables et éprouvaient le sentiment d'être laissés pour compte.

Quelques locataires, regroupés de façon informelle, prirent l'initiative de contacter la Confédération Syndicale du Cadre de Vie, soutenus en cela par les deux éducatrices du club de prévention de l'agglomération et détachées sur ce quartier. Ces personnes prennent l'attache du service d'hygiène de la DDASS qui établit un rapport sur l'état de certains logements, rapport évidemment peu apprécié de la S.A. de H.L.M. qui en tiendra longtemps rigueur à l'équipe de prévention et qui, déjà peu encline au dialogue, se confortera dans une attitude de défiance à l'égard des habitants.

Sous la houlette du C.S.C.V., des réunions d'habitants se tiennent au centre médico-social du Parc ; les éducateurs et l'assistante sociale du secteur y participent. L'opinion elbeuvienne est interpellée par la parution d'un article des éducateurs dans le journal local ; le comité de quartier en cours de constitution fait passer un questionnaire chez les locataires pour connaître leurs desiderata ; des élus sont rencontrés ainsi que le responsable des H.L.M.

Pendant ce temps, le comité de quartier essaie de se structurer ; mais en raison de diverses difficultés (motivations très différentes des "gens d'en haut" et des "gens d'en bas", allergie aux formes de structuration proposées par la C.S.C.V., rivalité larvée entre l'équipe de prévention et la C.S.C.V. qui risquait d'impieéter sur son "territoire"), le comité de quartier quitte la C.S.C.V. pour s'orienter vers la création d'une associa-

tion indépendante et ce avec le soutien des éducatrices. Le comité organise de nouvelles réunions, met en place plusieurs fêtes sur le quartier.

A l'initiative des élus municipaux, une réunion a lieu en 1984 à la Mairie à laquelle ne sont pas présents les interprètes des habitants. Sont donc rassemblés les partenaires "légitimes" (S.A. de H.L.M., adjoint à l'urbanisme, Direction départementale de l'équipement, Bureau d'études, DDASS) et les intervenants sociaux (C.C.A.S., circonscription d'action sociale, C.A.F., centre médico-social, club de prévention). Trois commissions de travail sont donc constituées : le bâti, la gestion sociale, les équipements de quartier, en fonction de quoi rencontres et études vont s'effectuer pendant plus d'un an.

Le Bureau d'Etudes porte l'accent sur le bâti et réalise avec l'aide du C.C.A.S. une enquête auprès de chaque famille (des T.U.C. effectuent les enquêtes à domicile). De leur côté, les éducatrices de prévention, qui avaient déjà travaillé avec les jeunes sur leurs désirs en matière d'aménagements extérieurs, soutiennent un groupe de jeunes qui parvient à rédiger un projet d'espaces extérieurs tenant compte des besoins des différentes classes d'âge. Projet qui sera d'ailleurs pris en considération par la suite dans le programme établi par le Bureau d'Etudes.

Les contacts et réunions entre les partenaires légitimes sont essentiellement consacrés aux questions techniques, à la faisabilité et au montage financier. Les travailleurs sociaux et les habitants n'y sont pas conviés.

Pendant toute cette période, ce sont essentiellement les intervenants sociaux (C.C.A.S., centre médico-social, éducatrices) qui jouent une fonction d'information, de sensibilisation de la population du Parc, qui exécutent un rôle de facilitation dans les rencontres entre décideurs ou techniciens et habitants. Une exposition préparée par les jeunes est réalisée dans les locaux du centre médico-social. Cette exposition sera transportée dans la salle de la Mairie à l'occasion d'une réunion où viendront cette fois les habitants.

Cette effervescence nouvelle au Parc Saint Cyr débouche parallèlement sur la constitution officielle d'une association de quartier qui prend le joli nom de "Sourire et Vivre au Parc (S.V.P.)" ; la présidente et la trésorière sont deux habitantes du quartier, le poste de secrétaire est occupé par le club de prévention.

Fin 1985, le projet est bouclé et présenté par le Bureau d'Etudes. De l'enquête auprès des habitants ressortent des besoins prioritaires : transformation des conditions de logement dans les P.S.R., restauration de l'image des immeubles, amélioration du fonctionnement général du quartier par renforcement des liaisons et traitement des espaces libres, intervention sur les conditions de vie de la population par l'implantation de services et la mise en place de systèmes de soutien aux familles ayant des difficultés, politique d'accueil des nouveaux locataires.

Le programme d'intervention proposé comporte trois volets :

- interventions sur les bâtiments et les logements (refonte des cellules, mises aux normes, valorisation des parties communes, traitement des façades),
- gestion sociale du quartier (présence renforcée du gestionnaire, recomposition sociale, résorption des difficultés financières des familles démunies) ; deux dispositifs sont envisagés à cet égard, le contrat famille et le fonds d'aide aux familles en difficultés temporaires,
- les équipements et la vie de quartier (installation de commerces de proximité, extension de la couverture des services médicaux et sociaux avec notamment le problème de l'accueil de la petite enfance, création de lieux de vie collective, réaménagement des espaces extérieurs).

Dans le projet, le coût des opérations est chiffré à 25 200 000 F pour les travaux portant sur les immeubles P.S.R., soit un prix de revient de 120 000 par logement ; les aménagements extérieurs sont évalués à 2 469 000 F. Le financement des travaux

sur le bâti sera soumis pour la Société H.L.M. à l'obtention de subventions (notamment PALULOS) pour les deux tiers du coût et à l'obtention d'emprunt pour le tiers restant ce qui nécessitera l'apport de garantie de la Mairie d'ELBEUF. Quant aux aménagements des espaces extérieurs, une demande de subvention est déposée auprès du C.I.V. (Comité Interministériel des Villes) au titre des aménagements urbains exceptionnels.

A l'effervescence précédente, succède brutalement une longue pause de six mois au cours de laquelle les habitants du Parc et les travailleurs sociaux "n'entendent plus parler de rien". Les contacts entre décideurs et habitants sont rompus. C'est qu'à vrai dire, pendant ces mois, la Société H.L.M. se montre secrète et silencieuse car particulièrement hésitante à entreprendre une telle opération. De plus, un certain nombre de tractations ont lieu concernant, par exemple, la maîtrise d'ouvrage (qui reviendra à la Sté H.L.M. pour les travaux sur les immeubles et à la ville pour les espaces extérieurs et le suivi social), concernant le partage entre le groupe maître d'oeuvre et le Bureau d'Etudes.

L'horizon se dégage au début de l'été 1986 : malgré certaines incertitudes sur la hauteur des subventions débloquées, la Sté H.L.M. se lance dans l'entreprise, escomptant pouvoir réaliser les travaux au niveau de 100 000 F par logement ; le C.I.V. de son côté attribuera une subvention de 660 000 F pour les espaces extérieurs. Quant au volet social, pour lequel un dossier contrat famille avait été préparé par le C.C.A.S., la demande est rejetée, l'accompagnement social étant déjà par principe intégré à la procédure H.V.S. Il conviendra de recourir aux moyens ordinaires.

En septembre 1986, les concertations entre partenaires peuvent reprendre.

La concertation : de l'ouverture à une relative fermeture

Alors que les concertations préparatoires au projet avaient été larges, sans intention véritablement exclusive, l'on peut observer qu'au moment du démarrage concret des opérations sur

le terrain, des fonctionnements restreints se mettent en place.

Deux exemples à cet égard peuvent être pris dans la mise en chantier de la première tranche. Les travaux proprement dits débiteront au début 1987 mais dès à présent un travail est accompli concernant les pré-attributions de logement. Celles-ci supposent une prévision extrêmement fine partant de la connaissance des situations individuelles des familles locataires. Des réunions ont donc lieu entre quelques partenaires : membres du groupe d'architectes maître d'oeuvre, responsables du C.C.A.S., assistante sociale de secteur. L'objectif est de mettre au point un fonctionnement ne causant pas trop de nuisance dans les déplacements des familles nécessités par les travaux et tenant compte des souhaits des habitants. Le processus ainsi étudié sera proposé aux représentants de la municipalité et de la Société H.L.M. Ne sont pas actuellement invités à ces réunions les habitants regroupés dans l'association de quartier, ni les éducatrices de prévention. En effet, la présence de ces interlocuteurs est considérée par tel ou tel membre de la commission de pré-attribution comme relativement vaine en cette période de choix à faire, la commission restreinte préférant différer le dialogue avec eux jusqu'au moment où se tiendra une réunion d'information convoquée par la Mairie.

Second exemple. A l'initiative de plusieurs protagonistes, C.C.A.S., Service social, médecin et puéricultrice de P.M.I., une revue des besoins en matière d'accueil avait été effectuée sur l'ensemble de la ville et des constats avaient été établis sur les effets de cette carence. De nombreux partenaires avaient été consultés : service municipal de la jeunesse, enseignants, pédiatres, puéricultrices, assistantes sociales.

Après cette phase, un projet a été élaboré par quelques uns seulement des partenaires et le C.C.A.S. s'y est largement investi. Ce projet, qui au départ avait une tonalité fortement médicalisée, met aujourd'hui l'accent sur la réponse aux besoins de service et sur l'éveil éducatif précoce. Tout en envisageant à terme d'implanter des structures légères d'accueil de la petite enfance dans différents quartiers, le projet prévoit de

démarrer par le Parc Saint Cyr.

En effet, au Parc les possibilités d'accueil sont manifestement insuffisantes ; seule fonctionne une petite halte-garderie gérée par la Croix Rouge et confiée à une personne qui y travaille seule et sans qualification. La transformation de cette halte en une structure de plus grande capacité et plus qualifiée est donc envisagée en liaison avec l'opération H.V.S. Les moyens financiers supplémentaires seront négociés auprès de la Mairie, du Conseil Général et de la Fondation de France. Ce dossier est actuellement entre les mains du C.C.A.S. qui joue un rôle moteur de coordination, de mise au point et sans doute prochainement de négociation. L'implication des responsables du C.C.A.S. en la matière pourrait leur permettre de prendre la direction opérationnelle du projet.

L'on a dit qu'au départ de l'opération H.V.S. du Parc, la concertation avait été très large. Il faut bien voir qu'elle a été instaurée essentiellement du fait de la volonté des pouvoirs municipaux. Certes, les actions des locataires regroupés, les interventions des travailleurs sociaux ont pu contribuer à la mise en route de ce processus mais elles n'ont eu qu'un poids relatif. En réalité, c'est parce que les élus locaux ont mis leur poids dans la balance qu'un dialogue a pu être institué entre locataires et décideurs (et, en particulier parmi ceux-ci, l'organisme H.L.M.).

La manière dont les choses se sont déroulées dans la mise en place de la réhabilitation du "bas" du Parc diffère nettement de ce qui s'est passé antérieurement dans le cadre de l'amélioration des logements du "haut" : en effet, s'agissant des travaux sur le haut, l'initiative avait été prise par le seul gestionnaire H.L.M. et était restée cantonnée à l'intervention ponctuelle sur le bâti, éludant toute forme organisée de dialogue avec les habitants.

En somme, un dispositif d'intervention sur un quartier ne fait émerger une concertation locale que lorsqu'y interviennent soit des représentants organisés de la population, soit des ac-

teurs ayant une légitimité électorale.

Entre gestionnaires et usagers, les travailleurs sociaux

La mobilisation locale renvoie aux débats sur la démocratie directe. Le développement de la démocratie directe, c'est-à-dire l'association aux décisions des différents segments de la population, ne semble devoir s'effectuer que lorsque les propositions venant de la "base" sont médiatisées (par des représentants de type associatif, par des professionnels du travail social...).

Il faut bien le dire, les "forces vives" au Parc Saint Cyr sont maigres. Créer un petit noyau représentatif de cet ensemble n'est, de toute évidence, pas chose facile. La lente structuration d'une association de quartier a été fortement accompagnée par les travailleurs sociaux implantés dans la cité ; le mérite en revient en particulier à l'équipe de prévention. Mais l'association de quartier est une structure fragile dont la vie reste dépendante en grande partie de ses tuteurs. Situation qui n'est pas sans poser question à terme, car l'existence même de cette tutelle comporte un risque d'étouffement. La composition sociale des habitants du Parc ne permet pas de dégager en nombre suffisant des individus ayant, sinon le dynamisme, du moins le profil social qui donne généralement accès au leadership associatif.

Les couches salariées nouvelles qui, on le sait, fournissent généralement le potentiel des associations ou des comités de quartier, sont quasi absentes du Parc. Alors que certaines fractions des classes moyennes peuvent espérer "rétablir leur statut social dans l'espace et réinvestir dans ce nouveau champ tout le savoir et la compétence dont ils sont dotés" (1), les familles populaires habitant le Parc Saint Cyr ne parviendront vraisemblablement à maintenir leur mobilisation que temporairement, c'est-à-dire au cours de la période où ils se sentent directement touchés par la mise en place et le déroulement de l'opération H.V.S.

.../...

(1) M. MORMONT et C. MOUGENOT - "Le retour au local et les classes moyennes" - in Revue Internationale d'Action Communautaire - 13/53 1985 - p. 29

En l'absence de fortes capacités de mobilisation chez les usagers eux-mêmes, qui peut contribuer à ouvrir ou à imposer des structures de concertation ? Dans le cas présent, des élus impulsent la concertation, et plutôt en fonction de leurs convictions idéologiques que de la vigueur de la demande locale. Mais la concertation nécessite ici la collaboration de personnages intermédiaires. Et l'on constate que les travailleurs sociaux qui tiennent ce rôle sont, non ceux qui ont une action "pointue" (délégués aux prestations sociales, fonctionnaires de l'Education Surveillée, éducateurs du service privé d'A.E.M.O.), mais ceux qui sont les mieux implantés dans la cité (assistante sociale, éducatrices) et ceux qui sont adossés au pouvoir communal (responsables du C.C.A.S.).

Pour peu qu'ils sachent ou veuillent s'en saisir, les professionnels "généralistes du quartier" occupent, du fait de leur légitimité technique et territoriale, des positions d'interlocuteurs privilégiés. Entre organisme gestionnaire, élus et usagers, il y a effectivement place pour eux, d'autant plus qu'ils partagent le plus souvent le même capital culturel et social que leurs protagonistes.

Les rapports que les techniciens (du terrain ou des structures municipales) instituent avec les partenaires décideurs dépendent alors largement de leur double aptitude à prendre appui sur leur rôle professionnel spécifique pour l'outre-passer et à se situer dans les clivages politico-institutionnels pour les dépasser.

Cette hypothèse explicative nous semble pouvoir rendre compte des diversités observées dans les niveaux de légitimité et dans les rôles interprétés par les différents collaborateurs sociaux.

*

* *

4- LE CONSEIL DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE : UN AVORTEMENT QUASI CLANDESTIN ?

Vigoureuses sont les réactions des salariés du club de prévention spécialisée de l'agglomération elbeuvienne lorsqu'est lancée la première invitation du Maire d'ELBEUF à créer un conseil local de prévention de la délinquance. Certains agitent le spectre de la municipalisation voilée, d'autres défendent l'action non-institutionnalisée dans un concert de réprobation où se mêlent la dénonciation d'une stratégie de récupération politique, le rejet d'un dispositif spécifiquement désigné comme prévention de la délinquance, la protestation contre le discrédit implicite de l'action du club que suppose la mise en place d'une structure de contrôle.

Dans les tensions qui subsistent entre le club et quelques uns des acteurs institutionnels locaux, dont notamment la municipalité d'ELBEUF, il se trouve que l'annonce de la création d'un conseil de prévention fonctionne comme une menace susceptible de limiter sa reconnaissance locale en verrouillant son autonomie. De son côté, en souhaitant faire fonctionner une telle structure, le Maire d'ELBEUF a agi naturellement en fonction d'objectifs locaux et d'options politiques et idéologiques. Mais sur le théâtre où se joue la création d'un conseil de prévention, ils ne sont pas les seuls acteurs participant à la mise en scène.

Un conseil de prévention : quels partenaires, quel espace ?

En tant que président du SIVOM de l'agglomération, le Maire d'ELBEUF convie en octobre 1984 à une réunion préparatoire un nombre volontairement limité de participants : inspecteur de l'Education Nationale, commissaire de police, capitaine de gendarmerie, responsable de circonscription d'action sociale, président du club de prévention. L'objectif de la réunion est de "rechercher les moyens, techniques et organisation à mettre en oeuvre".

Tandis que certains fonctionnaires de l'Education Surveillée regrettent de ne pas être invités, éducateurs et administrateurs du club font savoir à leur présidente qu'ils ne souhaitent pas que le club s'inscrive dans la création de ce conseil de prévention pour diverses raisons défendues avec énergie : imprécision des objectifs, obligation de collaborer voire d'échanger des informations avec la police, refus de participer à l'identification des jeunes.

Ne reste à la présidente, par ailleurs assistante sociale et conseillère municipale d'ELBEUF, très motivée par la mise sur pied du dispositif, qu'à siéger à la commission préparatoire es-qualité d'élue communale. Devant les positions très déterminées de la plupart des salariés, ressenties par la présidente comme des obstacles à l'exercice de sa fonction, elle tranchera en donnant sa démission.

A la fin de ce premier acte, le projet de conseil local ne voit pas le jour. Mais au cours de l'année qui suit, d'autres acteurs de l'agglomération reprennent l'initiative. En particulier, il faut savoir qu'il existe une relation d'émulation qui tourne parfois à la concurrence entre les deux conseillers généraux socialistes que sont le Maire d'ELBEUF et le Maire de CLEON. Entre ces deux personnages, les intérêts ne sont pas toujours convergents : alors que le Maire d'ELBEUF est le notable politique central de l'agglomération, mais dirige une ville dépourvue de grands moyens et atteinte de très graves problèmes d'emploi, de pauvreté, de chômage, etc..., le Maire de CLEON exerce son autorité sur une commune disposant de fortes ressources et, de ce fait, capable d'investir dans des projets coûteux, parfois jugés somptuaires par ses détracteurs.

Souhaitant créer un conseil communal de prévention de la délinquance sur son propre territoire, le Maire de CLEON sollicite l'avis d'un professionnel de l'Education Surveillée qui est en outre lui-même conseiller municipal d'une autre commune de l'agglomération, et lui demande assistance technique. Le projet évolue rapidement vers le montage d'un conseil intercommunal sous l'égide du SIVOM. Il est vrai que le SIVOM est devenu,

progressivement depuis les élections de 1977 favorables aux élus de gauche, le support d'une réelle inter-communalité dans une série de domaines. A ce titre, le dossier est donc transmis au président de la commission action sanitaire et sociale du SIVOM.

C'est à cette époque que sort dans la presse locale un dossier traitant de la justice et annonçant, à cette occasion, la création d'un conseil inter-communal de prévention. Ce dossier est rédigé par l'éducateur de l'Education Surveillée et est publié par le mensuel inter-communal d'information de l'agglomération, mensuel dont le rédacteur de publication est le Maire de CLEON. Le projet est ainsi l'objet d'une publicisation qui vise essentiellement la population elbeuvienne mais qui touche également l'ensemble des acteurs institutionnels.

L'évènement agite diversement les municipalités mais jette à nouveau le trouble dans les rangs des salariés du club de prévention. Le président de la commission action sociale du SIVOM, quant à lui, remplit son rôle en adressant à chaque maire une demande de délibération permettant l'inscription du projet à l'ordre du jour du SIVOM. C'est au moment même où il avive l'inquiétude au sein du club de prévention que précisément le projet avorte. En effet, seules quelques communes répondent positivement ; les autres ne manifestent ouvertement ni blocage ni engagement, elles ne prennent pas de délibération... S'ajoute à cela le peu d'investissement des Administrations qui n'ont, semble-t-il, joué d'aucune incitation formelle ou tacite. Le projet ne viendra jamais à l'ordre du jour du SIVOM.

Stratégies politiques, tactiques personnelles, défenses professionnelles

Si entre les élus des rapports conflictuels restent en éveil, malgré l'édredon de l'appartenance à une famille politique commune, il se peut que ces rapports tiennent aux rivalités de personnes. Mais ils s'enracinent aussi dans les caractéristiques propres de leurs territoires respectifs et ils traduisent égale-

ment l'existence de stratégies individuelles différenciées.

On peut ainsi présumer que si le Maire d'ELBEUF n'a pas mis son poids dans la balance pour faire aboutir le projet, ce n'était pas qu'en raison d'un mécontentement d'être désaisi de l'initiative, mais également parce qu'il n'escomptait pas pouvoir retirer de la mise sur pied d'une telle structure un bon "rapport qualité - prix" : un conseil inter-communal, c'était s'orienter vers une machine complexe dont le fonctionnement risquait de se trouver noyé dans le rassemblement de partenaires (administrations, associations) et de municipalités en réalité hétérogènes ; c'était s'engager à contribuer au subventionnement d'un dispositif dont le co-financement par l'Etat pouvait, avec la perspective des élections législatives, n'avoir en toute hypothèse qu'une durée limitée ; c'était encore mettre sur pied une structure sans doute prolixie en débats mais peu adéquate aux prises de décision ; c'était enfin, par le jeu des répartitions de responsabilités au sein du SIVOM, laisser la présidence à un élu communiste.

En revanche, tout au départ, le Maire d'ELBEUF était plus "partant". Siégeant au Conseil Départemental de Prévention, sensibilisé par ce dispositif et intéressé par l'exemple du C.C.P.D. créé au Havre, il avait en effet tout lieu d'espérer, en menant une expérience de ce type dans la région elbeuvienne, en faire bénéficier la population et, éventuellement, en tirer avantage quant à sa position dans la commune, dans le canton et dans le département.

Du côté du club de prévention, on a indiqué déjà l'existence de divergences entre administrateurs de l'association et professionnels salariés. Pour les premiers, et en particulier pour la présidente, la participation à la naissance d'un conseil de prévention constituait un acte hautement souhaitable, sans doute en raison du fait qu'une telle structure pouvait permettre aux divers acteurs du territoire elbeuvien de se rencontrer, d'échanger sur leurs pratiques et éventuellement de les ré-ajuster. Le conseil pouvait constituer une réponse à une critique, souvent adressée aux intervenants sociaux, d'agir de manière juxtaposée en maintenant une certaine étanchéité entre eux, critique à laquelle

l'assistante sociale, qu'était par ailleurs la présidente, ne manquait pas d'être sensible.

En contraste avec les positions de la présidente, celles des salariés du club étaient fortement empreintes d'hostilité pour les raisons déjà évoquées : collaboration obligée avec la police, stigmatisation, risque d'emprise municipale, etc... Mais, en outre, les professionnels appuyaient leur refus sur une analyse des effets de dérive que comportait intrinsèquement un tel dispositif : étant parmi les rares protagonistes à disposer d'informations personnelles sur les individus délinquants, ils ne manqueraient pas d'être pris dans un engrenage leur imposant de "râcher" certaines de ces informations ; étant l'objet d'une attitude de défiance de la part du Maire d'ELBEUF, le club se trouverait vraisemblablement mis en demeure, au travers du conseil de prévention, d'apporter la preuve de l'efficacité d'actions qui, en réalité, ne peuvent être évaluées qu'à long terme ; le rôle pilote étant dans ce dispositif dévolu à l'autorité municipale, les éducateurs pourraient se trouver à terme obligés d'opérer un glissement de leurs pratiques, définies comme non institutionnalisées, vers des pratiques avalisées par la nouvelle structure. Soupçonnant certains partenaires de souhaiter le redéploiement des moyens existants, les professionnels du club craignaient de faire les frais de ces ré-ajustements locaux. Enfin, et contradictoirement avec d'autres motifs de refus exprimés, les éducateurs mettaient en cause l'efficacité virtuelle du dispositif en désignant par avance son caractère formel, l'inanité prévisible des concertations et l'impuissance d'une assemblée de porte-parole disparates à intervenir sur les problèmes complexes de la délinquance.

Toute autre est la position de l'éducateur de l'Education Surveillée qui a investi fortement dans la mise en place du conseil inter-communal. Au premier rang de ses motivations, figure sa conviction quant à l'intérêt et à l'efficacité d'une structure de concertation inter-partenariale. Fonctionnaire attentif aux évolutions de son administration, engagé à divers niveaux de militantisme, partageant largement les orientations qui avaient présidé à l'élaboration de ce dispositif au plan national, il envisageait de façon très positive sa mise en place au plan local et

l'implication de l'Education Surveillée dans cette création. Mais n'étant pas explicitement mandaté pour ce faire par son institution, il y est intervenu quasiment à titre individuel.

Il est vrai que sa collaboration dans cette affaire n'est pas sans lien avec sa position personnelle à l'intérieur du territoire de l'agglomération elbeuvienne. Ayant antérieurement exercé son activité sur ce terrain, étant conseiller municipal de l'une des communes du canton, ayant été partie prenante dans la création d'une Mission Locale pour l'insertion des jeunes, il se trouve doté d'une bonne connaissance des personnes, des groupes, des enjeux politiques et possède un certain entregent. Mais en même temps, il est, pour ces raisons précisément, "catalogué" par les uns ou les autres en fonction des positions qu'il a tenté d'occuper et occupe dans les affaires locales. De ce fait, son rôle en faveur de la création d'un conseil de prévention est perçu par tel ou tel protagoniste, élus ou travailleurs sociaux, comme relevant plus de tactiques personnelles que strictement professionnelles.

Il peut paraître insolite de voir jouer si fortement les divergences, voire les conflits, entre des personnalités locales qui appartiennent à une même organisation politique. C'est qu'il existe, comme on l'a dit, des intérêts communaux et/ou personnels spécifiques, mais c'est également parce que la situation de quasi hégémonie de cette organisation politique dans l'agglomération permet à ses membres de laisser paraître, sans trop de risques, leurs différences, leurs désaccords, voire d'étaler leurs dissensions. Sans doute verrait-on "resserrer les rangs" dans des situations plus critiques ou plus fragiles.

Les frontières de la prévention en direction des jeunes

L'avortement quasi clandestin du projet de conseil de prévention est ressenti de façon décourageante pour certains et avec soulagement pour d'autres. Dans les deux échecs successifs, les "fauteurs de trouble" ne sont pas exactement les mêmes. Quoiqu'il en soit, la situation est actuellement bloquée. Du coup,

chacun songe à "reprendre ses billes".

Pour le Maire d'ELBEUF, il n'y a là rien de dramatique sinon de constater que les acteurs désignés de la prévention ont montré combien étaient rigides les structures de travail social dans leurs rapports avec les municipalités, en particulier quand elles sont sans liens organiques réels avec la commune mais plaquées sur elle comme un corps étranger. En acceptant de créer et de subventionner des structures de travail social spécialisé, les responsables départementaux se donnent bonne conscience mais en réalité ne jouent pas la carte des municipalités. En conséquence, le taux de travailleurs sociaux au mètre carré est à ELBEUF l'un des plus importants du département.

Aussi le Maire d'ELBEUF estime-t-il qu'à la réflexion un conseil inter-communal n'aurait pas été une bonne stratégie. Une autre approche peut être réalisée, -elle est déjà largement en route-, qui passe par les actions sur l'habitat.

Ainsi l'approche déterminante du C.C.A.S. va-t-elle dans ce sens : "Il s'agit, déclare le Maire, de mener une action sociale éducative qui intéresse le plus grand nombre. C'est en partant de la réalité de la commune que les actions de prévention peuvent être efficacement engagées. La municipalité peut légitimement consentir des efforts pour soutenir des associations qui agissent à ce titre alors qu'il serait coupable pour elle d'entretenir des associations qui n'agiraient pas en fonction de leur mission de service public local mais en fonction d'autres choses".

Faute de trouver chez les opérateurs privés cette capacité à s'insérer dans le champ local et auprès du plus grand nombre, il n'est pas surprenant de voir les municipalités se sentir en devoir de créer les services nouveaux nécessaires et d'envisager la négociation de moyens supplémentaires auprès des services départementaux.

Reste la question du territoire d'intervention, des limites géographiques et sociales concernées par les actions vi-

sant à la prévention. L'on a vu, dans le cas d'ELBEUF, les divers acteurs hésiter entre le périmètre communal et le périmètre de l'agglomération. Aujourd'hui les choses sont plus claires : le conseil inter-communal n'a pas abouti faute, entre autres, d'engagement de plusieurs communes dans un dispositif commun ; le support de l'inter-communalité, le SIVOM, n'a pas constitué, en cette occasion, le levier permettant la mise en oeuvre. Le Maire de la ville d'ELBEUF plaide désormais l'option communale, sans dispositif spécifique, mais avec le support des structures municipales et la collaboration d'associations sous forme de contrats tacites.

Du côté des intervenants sociaux dépendant d'associations oeuvrant sur l'agglomération ou d'administrations, la marge de manoeuvre reste, pour autant, très grande. Mais elle rencontrera périodiquement la pression municipale qui se traduira par une attente accrue d'actions plus visiblement inscrites dans l'espace communal et mieux adaptées aux besoins tels qu'ils sont perçus par les élus de ce champ local.

Cette situation a fait dire à l'un de nos interlocuteurs au cours de l'enquête cette phrase curieuse et ambiguë : "Le partenariat se termine avec le "t" de la fin du mot". Ambiguë puisqu'une telle proposition peut signifier à la fois que la concertation entre partenaires fonctionne pleinement (ne s'arrête pas au "p" du début du mot) ou, au contraire, qu'une fois le mot prononcé, il ne se passe plus rien...

*

* *

5- LA MISSION LOCALE : UN DISPOSITIF EN MAL D'AVENIR ?

Nombreux sont les géniteurs qui se sont penchés sur le berceau de la Mission Locale de l'agglomération elbeuvienne et qui en ont revendiqué la paternité. Mais aujourd'hui certains rompent leurs relations de parenté tandis que d'autres se disputent sur son avenir. En réalité, si la Mission Locale "va mal", c'est à la fois parce qu'elle connaît des problèmes de filiation et parce qu'elle a souffert en son sein d'une sorte de longue maladie de l'enfance dont les effets se prolongent de manière tenace.

Dans ce processus on retrouve, une fois encore, le jeu des clivages politiques locaux, des stratégies collectives et individuelles, des relations entre les échelons locaux, départementaux et nationaux.

Menaces sur la Mission Locale

Instrument destiné à favoriser l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, la Mission Locale est actuellement en butte à une triple difficulté : financière, associative et de fonctionnement. Ces arêtes ne sont pas toutes nouvelles, mais l'exercice 1985/1986 les voit brutalement se durcir, au point de devenir insupportables.

Le problème budgétaire : le déficit financier accumulé est de 180 000 francs. La Mission Locale de l'agglomération elbeuvienne est une petite structure, comparativement à d'autres ; son budget, légèrement supérieur à un million de francs, ne représente par exemple que l'équivalent du seul chapitre "Actions Jeunes" de la Mission Locale de GRANDE-SYNTHE. Néanmoins, la Mission elbeuvienne compte parmi les structures de taille moyenne qui doivent faire face aux effets de la rigueur budgétaire et à l'absence de soutien du Conseil Général.

Le problème du conseil d'administration : à l'empressement d'un certain nombre de partenaires à siéger au conseil d'administration, a succédé au fil de quelques années une désaf-

fection à l'égard de l'instance porteuse de la Mission Locale. Désaffection ou désengagement qui se sont opérés essentiellement dans les rangs des représentants des dix communes de l'agglomération et dans les rangs du collège des administrations. Ne reste bien représenté que le collège des associations et des organismes de formation (beaucoup d'entre eux constituent des partenaires privilégiés de la Mission Locale). Mais si associations et organismes de formation peuvent se mobiliser pour maintenir la structure, les enjeux de la Mission Locale se sont désormais totalement déplacés sur le front des "politiques".

Les difficultés internes de fonctionnement : tiraillée entre de multiples objectifs à atteindre, courant de l'un à l'autre, manquant d'un personnage assumant le rôle de pilote, l'équipe de la Mission Locale voit son action dégénérer trop souvent en projets difficilement réalisés ou avortés, assiste plus ou moins impuissante à son manque chronique de cohérence et d'efficacité.

Les questions désormais posées, et de façon plus aigüe encore depuis le 16 mars 1986, sont celles de l'espérance de vie et du "recentrage" de la Mission Locale. Seule la volonté politique des principaux représentants siégeant au conseil d'administration peut permettre à cette structure de résorber quelques uns des symptômes qui la font entrer dans le tableau des institutions sujettes à un dépérissement éventuellement rapide.

Nouvellement élu président de son conseil d'administration, le Maire d'ELBEUF entreprend prioritairement d'assainir la situation financière de la Mission en agissant sur le rétrécissement des effectifs et sur la réduction de la masse salariale. Cela se traduit par un licenciement et une révision à la baisse des salaires de l'ordre de 25 %.

Avec l'élection du Maire d'ELBEUF à la présidence, les données ont changé et une nouvelle hypothèse est avancée : le prix du sauvetage de la Mission Locale pourrait être vraisemblablement un repli imposé sur sa fonction de formation et d'insertion professionnelle des jeunes, les autres fonctions étant redéployées sur d'autres structures marchant sur des brisées identiques : le

C.C.A.S. pour ce qui concerne la santé ou le logement des jeunes, la Maison des Jeunes pour ce qui concerne les loisirs ou la culture.

De la période infantile à la crise juvénile

Seules deux missions locales ont vu le jour en Seine-Maritime, à ELBEUF et au HAVRE, malgré l'importance de ce département et les problèmes aigus de sous-qualification et de formation des jeunes. La Mission Locale de l'agglomération elbeuvienne fait partie du peloton des premières missions mises sur pied en France. Elle a été créée dès octobre 1982 à l'initiative de plusieurs élus des communes de l'agglomération et de responsables d'associations, avec le soutien actif d'administrations telles la Délégation Régionale à la Formation Professionnelle (D.R.F.P.), la Délégation Régionale des Droits de la Femme, la Direction Départementale de l'Education Surveillée et la participation des partenaires économiques et sociaux.

Telles que définies par la délégation à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté, les missions locales sont des lieux de mobilisation de l'ensemble des partenaires afin d'apporter une réponse globale aux problèmes des jeunes. Mises en place, à l'initiative des collectivités locales, dans les zones où les difficultés d'insertion des jeunes appellent, par leur gravité, une large mobilisation de l'ensemble des partenaires concernés, les missions locales ont pour ambition d'apporter une réponse globale aux besoins des jeunes de 16 à 25 ans.

A ce titre, elles cherchent à résoudre leurs problèmes de formation et d'emploi mais également ceux des autres aspects de leur vie quotidienne : logement, santé, loisirs, sport, culture...

Elles jouent un rôle de catalyseur des actions publiques en faveur des jeunes et sont un lieu privilégié de coordination et d'innovation. L'originalité et la raison d'être des missions locales résident principalement dans quatre facteurs :

- leur ambition : s'attaquer à l'ensemble des problèmes qui se posent aux jeunes et suivre ces jeunes jusqu'à ce qu'ils prennent en charge eux-mêmes leur avenir,

- le caractère inter-institutionnel de leur action : elles reposent sur les collectivités locales et sont organisées en association s'appuyant sur les réalités du terrain : le conseil d'administration des missions locales regroupe tous les acteurs de la vie économique et sociale locale : administrations, associations, élus, organisations d'employeurs et de salariés. L'objectif des missions locales est de "faire avec" et de "faire autrement" et non de faire à la place des institutions existantes,

- l'interdisciplinarité de l'équipe technique chargée d'animer l'association,

- enfin l'un des principaux objectifs des missions locales est d'être un lieu d'innovation et d'expérimentation puisque, par définition, elles s'adressent à des jeunes pour lesquels les solutions classiques ne marchent pas ou marchent mal.

Les missions locales doivent donc s'efforcer de développer avec tous les partenaires locaux des initiatives nouvelles et originales favorisant l'insertion des jeunes dans le cadre d'une politique de développement local.

Les missions locales sont financées en règle générale pour moitié par les collectivités territoriales et pour moitié par l'Etat (fonds de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi).

Les missions locales sont des associations régies par la loi de 1901, présidées par le maire de la commune ou son adjoint délégué et dans certains cas par le président du syndicat intercommunal de la zone considérée. Les missions locales sont créées à l'initiative des municipalités. Le dossier est instruit par la délégation à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté. Les principaux critères de choix d'implantation des missions locales sont l'importance du taux de chômage des jeunes dans la zone considérée et la volonté des partenaires locaux de travailler ensemble à la mise en oeuvre de nouveaux modes de réponse aux besoins des jeunes. Dans les agglomérations qui

font partie du programme national d'amélioration des conditions de vie dans les quartiers d'habitat social relevant de la Commission pour le Développement Social des Quartiers, le financement des missions locales est assuré à 75 % par l'Etat.

C'est le conseil d'administration qui définit les axes d'intervention de la mission locale et veille à leur réalisation. Le conseil d'administration comprend au minimum quatre collègues :

- élus,
- administrations (direction départementale du travail et de l'emploi, ANPE, AFPA, délégation à la formation professionnelle, direction départementale des affaires sanitaires et sociales, direction départementale du temps libre, de la jeunesse et des sports, représentants du ministère des droits de la femme,...),
- partenaires économiques et sociaux (employeurs, syndicats, chambres consulaires),
- associations et organismes de formation.

L'équipe technique est constituée de personnel recruté par l'association et de personnel mis à disposition par les différentes administrations ; l'équipe pluridisciplinaire est animée par un coordonnateur. Elle comprend en moyenne 8 à 10 personnes pour la plupart à temps partiel. Son rôle est d'assurer le contact direct avec les jeunes et le suivi des activités, initiatives, démarches qu'ils entreprennent avec son appui, et de veiller à ce que les problèmes d'information, de formation et d'emploi ne soient pas dissociés des autres problèmes de vie quotidienne (logement, santé, loisirs,...).

En 1984, la moyenne des dépenses prévisionnelles d'une mission locale était de 1 160 000 F (avec des écarts de 529 000 F à 2 800 000 F).

La mise en place de la Mission Locale elbeuvienne a été menée tambour battant dans une sorte de course de vitesse permettant de déposer un dossier de candidature dès l'ouverture des possibilités au plan national. Parmi les éléments de facilitation,

il faut noter la présence de Laurent FABIOUS, député de la circonscription électorale qui comprend ELBEUF. Par son canal, les textes ont été très précocement connus et étudiés par les partenaires locaux les plus dynamiques à monter le projet.

Parmi ceux qui ont joué un rôle moteur figurent le précédent directeur du club de prévention et le Maire de CAUDEBEC, l'une des communes périphériques d'ELBEUF. Ce dernier, enseignant de l'Education Nationale, sera ensuite détaché de son administration pour endosser la fonction de coordonnateur de l'équipe technique.

Cette même personne est, alors, président de la commission des affaires sanitaires et sociales du SIVOM de l'agglomération et c'est à ce titre qu'elle agira pour la création d'une mission locale et obtiendra la participation des dix communes du SIVOM dans l'édification d'un dispositif intercommunal. A l'origine, le Maire d'ELBEUF, apparemment peu motivé par cette structure, avait marqué sa préférence pour une P.A.I.O. (Permanence d'Accueil, d'Information et d'Orientation) implantée dans sa commune. Il semble que l'influence du député aît contribué à lever ce type de freins à la création d'une instance sivomale et donc à régler le problème des limites de l'aire d'intervention de la Mission Locale.

L'équipe technique mise en place en 1983 est constituée de trois salariés embauchés par l'association et de quatre personnes mises à disposition, l'une à plein temps par le club de prévention, une autre à mi-temps par la Délégation aux Droits de la Femme et les deux autres à temps partiel par l'Education Surveillée. L'un des promoteurs du projet, le Maire de CAUDEBEC, perdra les élections municipales et entrera à la Mission Locale comme coordonnateur à plein temps, retrouvant ainsi au niveau de l'agglomération une audience contrariée au niveau de sa commune.

Dès son origine, la Mission Locale est marquée par les luttes d'influence existant au sein de son conseil d'administration, par les clivages existants entre partenaires fortement hétérogènes tels que représentants d'administrations, partenaires so-

ciaux, représentants associatifs, clivages auxquels s'ajoutent les divergences entre les différents élus de l'agglomération. De surcroît, dans cette instance difficilement gouvernable, ne figurait pas un personnage disposant d'un large consensus et suffisamment trapu pour en assurer réellement la direction et la responsabilité.

Du coup, la Mission Locale était en quelque sorte dépendante de la bonne volonté des uns et des autres et les salariés, soumis à des pressions contradictoires, à une morale professionnelle imprécise, étaient conduits à s'inscrire dans des pratiques plus militantes que professionnelles, avec ce que de telles pratiques contiennent de motivations positives mais aussi de risques de dérive.

Un dispositif en mal d'avenir

Dès les premières années, les limites du fonctionnement de la Mission Locale apparaissent : pratiques de travail au jour le jour, au galop, à l'urgence ; difficulté à sélectionner les priorités d'action ; dysharmonie dans la distribution des rôles ; difficulté à instaurer le découplage et en même temps à répartir les tâches ; impuissance à contenir l'excroissance des tâches administratives ; usure du soutien des partenaires politiques, associatifs et administratif. En outre, le départ de l'un des fondateurs, en la personne du coordonnateur, et son remplacement par une personne aux caractéristiques plus ternes contribueront à affaiblir l'équipe technique et à exacerber son malaise.

Ces difficultés ne sont, à vrai dire, pas propres à la Mission Locale elbeuvienne. Un glissement assez général des missions locales s'est produit en France (malgré de fortes disparités locales). Ainsi, beaucoup d'entre elles souffrent-elles d'une certaine érosion de l'enthousiasme de départ : épuisement des convictions militantes, institutionnalisation de la structure, avachissement des projets dans les procédures administratives et bureaucratiques, etc...

Un déplacement s'est peu à peu opéré dans l'activité

des missions locales auprès des jeunes : tandis qu'au départ l'accent était mis sur l'insertion sociale, leur rôle se tourne de plus en plus vers l'insertion professionnelle, en réponse en particulier aux pressions de partenaires tels que les élus ou les syndicats. De ce fait, les missions locales tendent à délaissier le rôle qu'elles exerçaient auprès des jeunes les plus désocialisés ("les clients de l'Education Surveillée ou de la DDASS") au profit de ceux qui s'avèrent les plus aptes à suivre des cycles d'insertion professionnelle (et qui devraient rester "les clients de l'Education Nationale").

Autre obstacle auquel se heurtent les missions locales, les résistances de partenaires susceptibles qui craignent que les missions locales ne marchent sur leurs plates-bandes ; ici ou là, ce seront les services de l'ANPE, ou de l'Education Nationale, ou d'autres, qui opposeront des verrous au dialogue.

Face à ces dysfonctionnements, les membres des équipes techniques manifestent fréquemment leur besoin d'acquérir une réelle professionnalité. De leur côté, les élus tendent à se montrer moins convaincus de l'intérêt des missions locales et de l'efficacité des personnels qui y oeuvrent.

Comme l'exprime une coordinatrice, "pour travailler dans une mission, c'est plus une affaire d'état d'esprit, de démarche. C'est donc fragile et il faut toujours veiller à ce que les gens ne s'encroûtent pas. C'est un travail de fourmi, qui consiste à convaincre de l'intérêt d'une collaboration avec la mission, à expliquer qu'elle ne marche sur les plates-bandes de personne. Sortir les jeunes des réflexes de dépendance, les amener à l'autonomie et à la mobilité, c'est une révolution culturelle beaucoup plus importante que de les caser dans des stages... Mais convaincre les élus, qui nous demandent des comptes en terme d'emploi, de l'intérêt de cette démarche, c'est une autre paire de manches !"

Les municipalités, en effet, financièrement engagées dans les missions locales, attendent d'elles qu'elles jouent certains rôles. Certes, les élus se défendent de vouloir exercer une

trop forte emprise sur les missions locales, expliquant comme le fait un maire-adjoint que la mission locale ne doit surtout pas devenir le "machin de la mairie", que l'autonomie de l'équipe technique est essentielle pour que se crée une dynamique entre partenaires. Mais il reste que par le jeu même du financement et du rôle de présidence qu'ont à tenir les municipalités dans les missions locales, celles-ci se trouvent de fait susceptibles d'être plus ou moins solidement mises en tutelle.

Remise à niveau et remise à l'heure

Dans l'agglomération elbeuvienne, la crise de la Mission Locale s'est traduite, on l'a vu, par un changement de président. C'est vraisemblablement poussé par ses amis politiques que le Maire d'ELBEUF, d'abord réticent, a accepté de prendre ce poste. Au double problème financier et de fonctionnement interne, le nouveau président envisage de répondre par "une remise à niveau" et "une remise à l'heure".

La remise à niveau : les finances de la Mission Locale qui, théoriquement, devraient relever à parité des collectivités et de l'Etat, sont assurées à 38 % par l'Etat, 2 % par le Conseil Général et 52 % par les communes de l'agglomération (les 10 % restants étant faits de divers apports complémentaires).

C'est là une charge que légitimement certaines de ces communes estiment trop lourde. En outre, la "pause" des impôts locaux, périodiquement imposée par les échéances électorales, n'est pas sans affecter, dans le sens de la limitation, les apports des diverses mairies.

Du côté du département, il est clair que la composition du Conseil Général et la personnalité de son président, Jean LECANUET, constituent des freins puissants à l'augmentation des subventions départementales. La majorité du Conseil Général a longtemps refusé son soutien budgétaire aux dispositifs soulignés à l'encre rouge comme ayant été générés par des gouvernements de gauche. Aussi, les deux missions locales du département

(LE HAVRE, agglomération d'ELBEUF) n'ont-elles bénéficié jusqu'à présent que d'une participation extrêmement réduite de l'assemblée départementale.

La "remise à l'heure", pour le nouveau président de la Mission Locale, est une exigence qui s'impose aux responsables. Deux éléments sont saillants : le niveau de rémunération des salariés de l'équipe technique et son approche des réalités économiques locales.

La grille des salaires, calquée sur celle de la convention de 1966 de l'enfance inadaptée et adoptée à l'origine de la Mission Locale, autorise des niveaux de rémunération plus avantageux que ceux que préconiserait la grille de la fonction publique communale (1). D'où la mise en concordance des feuilles de paye avec des normes de service public.

Quant aux actions menées par les techniciens de la Mission Locale, elles sont perçues comme liant difficilement l'économique et le social et de ce fait insuffisamment ancrées dans la réalité économique locale. Les salariés de la Mission Locale paient, en réalité, les effets d'un triple manque de perspicacité : celui de n'avoir pas su ou voulu sélectionner dans leur champ d'action et donc d'avoir tenté fébrilement de monter des projets tous azimuts en ne parvenant à n'en faire aboutir qu'un trop petit nombre ; celui d'avoir cru, avec peut-être trop d'angélisme, aux vertus de la "synergie", de la "transversalité", de l'"inter-partenariat", de n'avoir pas mesuré la réalité des inerties et des pesanteurs, et en conséquence d'avoir développé une activité vibronnaire dont les effets sur le terrain restent voilés ; celle enfin d'avoir laissé s'évaporer la légitimité dont la Mission Locale était initialement entourée en n'oeuvrant pas suffisamment à faire connaître son activité et reconnaître ses réussites auprès des interlocuteurs locaux.

.../...

(1) Le rôle des "missionnaires" est ici assimilé à celui de conseiller technique dont l'indice, dans la convention collective de 1966, est supérieur à celui d'un "travailleur social de base" (éducateur, animateur ou assistant social).

Pour l'heure, restent posés et le problème du redéploiement des fonctions de la Mission Locale et celui des limites géographiques de son aire d'intervention, c'est-à-dire finalement celui de la signification concrète de l'épithète "locale". En toute hypothèse, en effet, l'on peut se demander ce qu'aurait pour effet la défection de telle ou telle des municipalités de l'agglomération et présumer qu'alors la Mission Locale de l'agglomération elbeuvienne deviendrait peu ou prou la Mission Locale de la ville d'ELBEUF. En toute hypothèse encore, une telle perspective pourrait ne pas être incompatible avec les préférences du Maire d'ELBEUF pour des dispositifs sociaux plus fermement ancrés dans le territoire communal. Mais ce ne sont là que conjectures que rien pour l'instant ne permet d'étayer. Elles illustrent néanmoins la question difficile de la "bonne découpe locale".

Le local et les chevaliers du ciel

La prudence de la Mission Locale aurait pu, par rapport à ses manques, être mise en éveil par la sagacité de conseillers extérieurs. La Délégation Nationale à l'Insertion Sociale et Professionnelle, en particulier, dispose de chargés de mission qui sillonnent la France et qui, de ce fait, ont la faculté d'apporter informations, explications, analyses, et peuvent se servir du prestige de l'autorité tutélaire pour intervenir dans les orientations mêmes des missions locales.

Parmi les deux douzaines de chargés de mission de la Délégation Nationale, beaucoup se plaisent à répéter qu'ils n'ont de pouvoir que ceux de convaincre et de mettre en relation, ce qui tout de même laisse aux plus persuasifs d'entre eux une grande marge de manoeuvre. Objets d'une certaine déférence de la part des acteurs du "terrain", les chargés de mission contribuent dans une certaine mesure à développer les effets de "visibilisation", en particulier dans les occasions, nombreuses, de réunions entre partenaires institutionnels auxquelles leurs venues donnent fréquemment lieu.

Mais les visites rituelles des chargés de mission ont

des limites certaines. Elles souffrent notamment du décalage entre les gens du "terrain" et les "théoriciens" de la capitale : "La délégation parisienne, dit un agent de la base, ne voit pas toujours l'ampleur des problèmes pratiques qui freinent la réalisation de ses projets. Un exemple : la délégation nous demande de faire un bilan de l'action de la mission, d'expliquer nos stratégies. Or la réalité de notre travail, c'est anti-stratégique : un bricolage permanent avec les contraintes et les opportunités".

Sorte de "chevaliers du ciel", les chargés de mission qui "descendent" en province ne font pas qu'apporter la bonne parole en dehors de toute considération tactique ; il leur faut, à eux aussi, ménager la chèvre et le chou, prendre en compte la singularité locale, y intervenir avec doigté, exercer quasiment une entreprise de charme, pour qu'en retour le "terrain" aît encore et de nouveau besoin d'eux. En quelque sorte, dépourvus d'une autorité hiérarchique explicite, ils sont contraints d'entretenir avec le local des rapports de "marché" (à conquérir ou à entretenir), rapports qui leur permettent de maintenir des attentes à l'égard de leur institution et de leurs propres rôles. Ce qui n'empêche ni la richesse éventuelle du dialogue entre PARIS et les missions locales, ni la production d'occasions de prise de recul tant pour les exécutants du terrain que pour les "envoyés d'en haut".

*

* *

RENOUVELLEMENT ET PERMANENCE DES ENJEUX LOCAUX

CHAPITRE 2

"DECENTRALISATION ET CONCERTATION :

LES NOUVELLES REGLES DU JEU LOCAL"

A la suite des propositions des commissions BONNEMAISON, PESCE, SCHWARTZ, les gouvernements de gauche choisissent une démarche dans laquelle l'Etat joue un double rôle: de diffusion de modèles d'intervention (par voie de circulaires incitatives) et de dispensateur de règles et de ressources. L'approche se veut donc, non plus unilatérale et étatique, mais participative. Le lieu de la légitimité semble se déplacer du centre vers l'espace local, puisqu'en effet le niveau responsable est attribué aux communes et aux élus locaux. "La commune se trouve érigée en lieu de conciliation, de concertation et d'adaptation. La conciliation se situe à plusieurs niveaux : elle vise les institutions entre elles, police, justice et action sociale ; elle concerne également les relations entre les institutions et les citoyens et enfin les citoyens entre eux" (1).

Fonction délicate dans la mesure où l'on peut se demander si la nouvelle légitimité acquise par les élus sur le terrain de l'intervention sociale s'accompagne de réelles capacités à assumer les rôles correspondants : d'experts en matière de prévention de la délinquance, de maîtres d'oeuvre en matière de pilotage d'actions transversales, de gestionnaires confrontés aux impératifs budgétaires, d'animateurs en matière de mobilisation partenariale, de négociateurs en matière de redéploiement des moyens et des territoires occupés par les professionnels de l'action sociale.

.../...

(1) Cf. C. DOMENACH, J. GATTI, "Commune et Sécurité", Ed. Ouvrières, 1985

1- LE LOCALISME, UN OUTIL DE PLANIFICATION ?

Le local devient -à coup de rapports, études, évaluations, discours- une nouvelle évidence qui s'impose peu à peu aux esprits des acteurs sociaux, partenaires en tout genre, contribuant à la montée en puissance des élus locaux et redonnant une légitimité aux couches sociales intermédiaires chargées de gérer les politiques sociales et économiques.

"Le local, écrit J. F. LAE de façon quelque peu polémique, c'est aussi l'affirmation d'une évidence : c'est un appel au concret, au réel géographique, à la négociation directe, à la démocratie en acte. Le tour de force s'accomplit dans la "relocalisation du social", en escomptant une bonification d'un modèle de gestion. Souvenons-nous, en 1970, des succès du nouveau concept écologique de "cadre de vie", proliférant du P.S.U. jusqu'au sein de l'appareil d'Etat, et de la notion d' "environnement" qui suivit le même itinéraire. La concertation s'est-elle pour autant modifiée ?

" A la "synthèse globale" sur la ville des années 1970 s'est substituée le "localisme" des années 80, rebattant les cartes entre champ urbain et champ social au profit apparent de ce dernier. Le social est convoqué dans l'économie (pompeusement nommée économie sociale) quand les choses ne vont plus : plus de construction mais de la rénovation, plus de production "rentable" donc un traitement social de l'économie. L'économie sociale apparaît au moment où la création de richesse s'affaiblit, elle intervient quand il n'y a plus rien à faire. Quand il est bien tard. Cette humanité des temps modernes n'est-elle pas toujours là où l'habitat s'effondre, où les grands ensembles crépitent de rage, au moment où toutes les couches non qualifiées sont enfin intégrées dans le logement social général, et méritent un nouveau traitement "local" ?

" Le local est devenu un modèle unique pour évoquer et analyser l'urbain, l'économique et le social. Le localisme est planifié, il est réglé dans tous les dispositifs mis sur pied depuis 1981, mais il offre bien d'autres avantages : la montée des

couches "intermédiaires" chargées de démultiplier les modes de gestions centrales jusqu'au niveau communal. Les professions intermédiaires du social sont des relais chargés de "réintensifier" les modèles. Ce sont des "mobilisateurs d'énergie" en même temps que des "Conseillers du Prince" -élus ou représentants locaux- qui s'offrent à eux-mêmes la démarche participative. En ce sens, il n'y a pas d'affrontement entre local et central qui sont deux faces d'un même mouvement, synthétisées par des notables "locaux-nationaux". Faire appel aux modèles localistes de concertation, cela ne veut pas dire rendre plus autonome. C'est une méthode pour gouverner, pour mobiliser des forces, c'est une médiatique pour réactiver les collaborations. Le localisme est un outil de planification" (1).

*

* *

.../...

(1) J. F. LAE, "Le localisme : nouvelle planification", doc. ronéo 1986

2- LES ENJEUX DES PRATIQUES PARTICIPATIVES DANS L'ESPACE COMMUNAL

Si la plupart des équipes municipales se déclare peu ou prou soucieuse de démocratie locale, il est vrai que le thème du développement de la concertation, adopté par toutes les familles politiques, a été tout particulièrement défendu par les partis de gauche, notamment depuis les programmes municipaux de 1977.

Destinée à affermir et affirmer les rapports entre élus et population, la concertation est définie par ces familles politiques comme le moyen de diffuser la démocratie dans l'espace communal. A cet égard, P.C. et P.S. parlent tous deux de "gestion démocratique élargie". Le parti socialiste, par exemple, déclare qu'il "faut que les décisions municipales soient l'aboutissement d'un processus où tous les citoyens auront eu le droit et les moyens d'intervenir en temps utile et de se faire écouter" (1).

Les politiques municipales de participation vont se traduire sous des formes variées, allant de la simple consultation à la délégation de gestion d'équipements, en passant par les commissions para-municipales, les commissions de quartier, les commissions "ad hoc", les réunions d'information.

Néanmoins, comme le montre l'analyse de S. DION portant sur les relations de pouvoir dans cinq municipalités de gauche de la banlieue parisienne, les politiques municipales de concertation aboutissent à un échec relatif (2).

Selon cet auteur, les freins rencontrés dans les rapports élus-populations résident moins dans le conservatisme frileux d'élus locaux désireux de ne laisser échapper aucune parcelle de leur pouvoir et de préserver leur capacité de dominer tous les

.../...

(1) Parti socialiste, "Citoyen dans sa commune. Propositions municipales socialistes!" Flammarion, 1977, p. 32

(2) Stéphane DION, "Les politiques municipales de concertation : néocorporatisme et démocratie", in Sociologie du travail, n° 2-84, pp. 121-140

autres intervenants communaux, que dans l'existence d'impératifs contradictoires. "Le Maire est un gestionnaire qui doit songer à réduire les dépenses budgétaires et un élu qui a intérêt à contenir la pression fiscale. Mais pour se donner une image dynamique de bâtisseur, il lui faut promouvoir de nouvelles réalisations qui, inmanquablement, alourdiront les charges de fonctionnement. Pour garder sa réputation de protecteur à la disposition de tous, il doit éviter que l'effort de rationalisation de l'administration communale interdise l'adaptation des actions à la spécificité des demandes. Pour donner tout au long de son mandat des gages de démocratie, il doit lancer des appels à la participation, élargir l'accès aux équipements et distribuer ressources et responsabilités à des partenaires sociaux" (1).

La municipalité constitue, en effet, un point de jonction entre des dimensions contraires : d'une part limiter la progression des dépenses, d'autre part mener une politique d'équipements, source de coûts supplémentaires ; introduire des rigueurs de gestion, et confier les délégations de responsabilité à des personnes ou des groupes toujours demandeurs de plus de moyens ; accroître l'efficacité des services administratifs, mais assouplir les procédures pour permettre le traitement des problèmes particuliers des administrés ; impliquer des partenaires associatifs et soutenir l'action d'acteurs sociaux intermédiaires entre population et élus, mais continuer d'entretenir des rapports directs avec les électeurs et conserver le contrôle sur les groupements délégataires de services. "De ce point de vue, l'intervention accrue des municipalités dans de nombreux domaines (le social, le sport, le culturel, la jeunesse, l'enfance, l'urbanisme) ne simplifie pas les choses car il accentue à la fois la spécialisation des tâches et la diversité du champ d'action. Il s'agit de concilier le traitement des domaines spécialisés et l'intervention globale, l'exécution simple de l'action concertée, la réaction au jour le jour et la planification" (2).

Toutes ces exigences enchevêtrées rendent complexes la

.../...

(1) Stéphane DION, article cité, p. 124

(2) Stéphane DION, article cité, p. 124

conduite par les municipalités des processus de concertation. Néanmoins, certaines municipalités sont plus que d'autres fortement attachées, pour des raisons diverses d'ailleurs, aux pratiques de concertation. Ceci étant, l'analyse des types de comportements municipaux, tels qu'ouverture ou fermeture à la concertation, s'avère relativement vaine, car plutôt qu'à une répartition autour de deux pôles fermeture - ouverture, on assiste à des évolutions diachroniques qui, généralement, vont de la perspective optimiste à l'égard de la participation, à la circonspection et au retrait ou même au raffermissement du contrôle municipal.

En recourant à des stratégies d'ouverture, le pouvoir municipal cherche, selon S. DION, à se procurer "des tampons lui permettant d'arbitrer entre des intérêts mieux agrégés, prénégociés par les acteurs sociaux eux-mêmes. Il s'assure une stabilité que le tissu associatif local, si laissé à lui-même, ne peut lui garantir" (1). En outre, l'appel à la concertation permet éventuellement à la municipalité de se "défausser" de problèmes parfois difficiles à piloter, par exemple en matière d'intervention sociale ou socio-culturelle, ou encore en matière de gestion des personnels oeuvrant dans les équipements.

L'ouverture contribue-t-elle à conforter la légitimité démocratique des élus ? Assurément, car les pratiques de participation accréditent dans le public des images d'élus soucieux des besoins, proches des électeurs et ayant une action réelle et visible. Le recours à la concertation comporte, en effet, une part non négligeable de "mise en scène" des activités du Maire et des élus, la concertation prenant alors le relais des formes traditionnelles d'information-légitimation municipales.

Quant à la fermeture, quand elle n'est pas le fait de municipalités hostiles par principe à la concertation (le plus souvent alors des municipalités empreintes de légitimisme à l'égard de la conduite des affaires publiques), elle découle de l'existence de rationalités contradictoires : entre les élus, les fonctionnaires municipaux et les autres acteurs sociaux.

.../...

(1) S. DION, article cité, page 125

En effet, les divergences au sein même de l'équipe municipale, les enjeux de pouvoir existants entre eux, l'attribution de délégations sectorielles jalousement gardées, constituent une première entrave aux pratiques de concertation. Mais, surtout, la mise en oeuvre de la participation fait émerger, sinon des blocages, du moins des résistances, à l'intérieur des services municipaux. "Les équipes municipales qui ont élaboré une politique sociale digne de ce nom, rompant à la fois avec l'assistance sociale, le clientélisme, les préoccupations électoralistes et la mystique des équipements, sont en effet confrontées à l'application de leur programme par des services municipaux qui restent imprégnés par une approche techniciste et administrative des problèmes et par l'assistance sociale qui a marqué leur histoire (...). Les cadres municipaux font prévaloir leur compétence technique pour s'arroger un pouvoir de décision allant parfois jusqu'à invalider le rôle des adjoints qui en ont la tutelle. Ce type de conflit a d'ailleurs pour effet de renforcer la technicisation de la fonction d'élu qu'entraîne la complexification des procédures et l'accroissement des responsabilités" (1).

Alors que pour les élus, les structures de concertation constituent des lieux stratégiques, pour les fonctionnaires municipaux ces mêmes lieux représentent des espaces de mise en cause potentielle de leur pouvoir technique, d'alourdissement des processus de décision, de déstabilisation de leur logique administrative (du fait de l'intervention de particuliers ou d'acteurs sociaux généralement extérieurs aux contraintes techniques et organisationnelles). De ce fait, les services techniques sont peu enclins à s'investir dans les procédures de concertation qui, contrairement à ce que peuvent en attendre les élus, ne constituent pas des sources pour leur pouvoir ; aussi exercent-ils fréquemment des pressions sur les élus, pressions motivées par l'aggravation de la charge de travail, la lenteur des concertations.

.../...

(1) M. BONETTI, "Les contradictions des politiques sociales municipales", in Correspondance Municipale, n° 245, février 1984, p. 5

L'improductivité des concertations, aux yeux des techniciens municipaux, tient soit au manque de représentation des interlocuteurs rencontrés, soit aux difficultés pratiques découlant de la prise en compte des revendications des partenaires consultés. De telles raisons ne manquent pas de ramener l'élu féru de participation à des attitudes de prudence ou de compromis destinées à ménager les réticences de l'administration municipale. Les obstacles placés par l'administration municipale et les services techniques expliquent, dans de nombreux cas, le retrait des élus. Alors qu'ils pourraient se consacrer aux relations avec les autres organismes sociaux et impulser des actions intégrant ces différents partenaires, les élus se replient sur le fonctionnement de l'appareil municipal et s'y laissent absorber.

L'élu se trouve en quelque sorte pris dans des "injonctions paradoxales", selon l'expression de l'analyse systémique : soupçonné par les partenaires sociaux de confisquer informations et décisions, il voit ses tentatives de concertation entravées par les enjeux politiques internes, limitées par les défenses et les pesanteurs bureaucratiques. En pratique, le coût de la concertation pour l'élu local peut s'avérer plus lourd que les dividendes politiques substantiels qu'il peut espérer en retirer. A moins qu'il ne soit armé d'un volontarisme éprouvé...

Il est vrai qu'aux contraintes décrites s'ajoutent les difficultés concrètes à impulser la participation. Beaucoup de maires, de droite ou de gauche, constatent l'indifférence relative des citoyens à participer à la vie municipale. Comme l'indique R. PESCE, Maire de VALENCE, "nous avons constaté que les commissions extra municipales permanentes aboutissaient souvent à créer un petit noyau non représentatif de l'ensemble du tissu social et représentant essentiellement les classes moyennes" (1).

En effet, pour les particuliers, l'implication dans les structures de concertation, en dehors des situations conjoncturelles de mobilisation collective, se heurte à un net déséquilibre entre coûts et avantages. Outre les difficultés d'accès à

.../...

(1) R. PESCE, "Le point de vue d'un élu local", in Pour, mai 1982, p. 46

l'information ou de compréhension du langage technique utilisé par les élus et les fonctionnaires communaux, difficultés qui les placent en position très inégale, les particuliers doivent investir du temps et de l'énergie face à une organisation municipale opaque et au milieu d'enjeux dont ils ne possèdent pas toutes les clés.

La défection des particuliers laisse le créneau ouvert aux dirigeants d'associations et aux professionnels bénévoles qui y exercent. Nombre d'études ont montré que ces partenaires appartiennent essentiellement aux nouvelles classes moyennes intellectuelles (2). Sur-représentés dans les instances de concertation, ceux-ci s'installent d'autant plus facilement dans ces structures qu'ils possèdent le double avantage de l'accès à l'information et de l'aisance verbale.

*

* *

.../...

(1) Voir D. MEHL, "Culture et actions associatives", in Sociologie du Travail, n° 1, pp. 24-42 ; M. MORMONT & C. MOUGENOT, "Le retour au local et les classes moyennes", in Revue Internationale d'Action Communautaire, 13/53, 1985, pp. 19-33

3- LE TRANSFERT DES MODELES DE GESTION URBAINE A LA GESTION SOCIALE

L'on peut poser en principe que les modèles de participation qui sont en oeuvre dans les nouveaux dispositifs de gestion sociale empruntent largement, éventuellement avec un certain décalage dans le temps, aux modèles qui se sont imposés en matière de gestion urbaine. Il est intéressant alors d'effectuer une brève incursion dans le champ du fonctionnement des rapports entre pouvoirs locaux et associations.

La question fondamentale est d'abord celle de l'origine des structures de concertation entre municipalités et associations. Il n'existe, au niveau communal, hormis les procédures du type enquête d'utilité publique, aucune instance de concertation imposée par la loi. La législation de la participation des citoyens et des groupes aux responsabilités locales, qui avait été l'objet de débats importants lors de la mise en place de la décentralisation, n'est plus du tout à l'ordre du jour. De son côté, le Conseil National de la vie associative a relancé cette question lors de sa session plénière de mars 1984 en émettant un avis demandant la "mise en place de contrats pluri-annuels d'utilité sociale" entre collectivités publiques et associations.

"Il faut bien reconnaître que la plupart des structures de concertation ont été octroyées par le pouvoir politique et que leurs diversification et développement récents sont le plus souvent fonction de convictions "idéologiques" des élus locaux et non d'une demande locale", écrivent D. BEHAR et P. GALLAUD en conclusion d'une étude portant sur la concertation au sein de huit collectivités urbaines (1).

Second point : toute structure de concertation et toute association se situent dans un "territoire" donné. Le champ d'action privilégié des structures de concertation associations-pouvoirs publics semble, en effet, essentiellement défini par leur localisation. Selon l'étude de D. BEHAR et P. GALLAUD, le territoire est "le lieu premier de compétence des associations :

.../...

(1) D. BEHAR et P. GALLAUD, "Les structures de concertation associations/pouvoirs locaux", in Correspondance Municipale, juin 1982, n° 229, p. 19

la projection spatiale des problèmes permet l'expression collective et confrontée des points de vue ou revendications de chacune. Pourtant ce type de concertation globale sur un espace donné n'est guère systématisé. La réticence du pouvoir politique y est pour beaucoup : par définition, seule la collectivité locale et son instance politique est la garantie première de l'intérêt général sur l'espace en question" (1).

La "territorialisation" de la concertation constitue un creuset de contradictions entre représentants associatifs, responsables municipaux et cadres administratifs et techniques. Aussi, pour lever la rivalité entre structure "horizontale" globale de concertation et instance politique, il n'est pas rare de voir la concertation locale ne jouer qu'un rôle de vecteur d'information, comme c'est le cas fréquemment des comités de quartiers. Il s'agit alors pour les associations d'exprimer leur connaissance "rapprochée" du territoire en question, non d'empiéter sur les prérogatives de l'instance politique de décision. Ce type d'instance, quoique territoriale, n'entre donc guère en concurrence avec les élus (à la différence des structures du type commissions extra municipales qui se situent beaucoup plus directement dans le champ d'action sectorisé de l'élu).

La modalité de concertation en réalité la plus répandue consiste en un fonctionnement sectorisé autour d'un objet commun, reproduisant le découpage en secteurs de la vie communale. Si ce fonctionnement donne lieu à collaboration fréquente, sinon efficace, en ce qui concerne des domaines tels que les sports, il se révèle souvent peu adéquat dès lors qu'il s'agit d'appréhender des problèmes globaux, et notamment sociaux, d'un quartier. Car c'est précisément la rupture de continuité entre sectorisation de l'organisation municipale et structure localisée qui entraîne des difficultés dans le dialogue associations/pouvoirs publics : le mode de gestion municipale fragmentée en autant de délégations d'élus, de services administratifs, de commissions (jeunesse, école, action sociale, etc) se heurte à l'instance horizontale centrée sur des préoccupations localistes globales.

.../...

(1) D. BEHAR et P. GALLAUD, article cité, p. 15

Le risque est grand de voir alors la concertation horizontale dériver vers l'habituel fonctionnement cloisonné et de voir les rôles dévolus aux uns et aux autres s'inscrire dans les limites précédemment décrites : aux associations d'exprimer leurs revendications ou propositions, d'indiquer leurs offres quant au mode et moyens d'intervention ; à l'instance politique de mettre en oeuvre sa politique sectorielle et de définir ses engagements en se situant sur le plan supérieur de l'intérêt général et des contraintes financières.

Ceci étant, la mise en place de récents dispositifs de mobilisation impulsés par l'Etat (procédures Habitat et Vie sociale, insertion sociale et professionnelle des jeunes, conseils communaux de prévention de la délinquance, contrat-famille...) ont offert des opportunités de croisement entre les deux modes de concertation, la concertation localisée et la concertation sectorisée. En effet, ces dispositifs supposent, dans les grandes villes et les agglomérations, la mise sur pied de groupes de travail à la fois locaux (ou infra-locaux) et à la fois centrés sur des objets précis. Au HAVRE, par exemple, l'établissement d'un contrat-famille dans une zone urbaine périphérique a mis en présence les élus délégués à l'urbanisme et au logement, l'office public H.L.M. l'association gestionnaire du centre social implanté dans le quartier en question et les responsables du club de prévention spécialisé oeuvrant dans le même espace local. Il s'agit là d'une formule de concertation entre des partenaires impliqués sur un même projet particulier mais dans un espace donné et géographiquement limité ; déplacement donc de l'objet et du lieu de la concertation, mais dont les exemples ne constituent actuellement, selon l'étude de D. BEHAR et P. GALLAUD, que des amorces.

Ce déplacement de l'objet et du lieu détermine-t-il entre les partenaires des rapports différents ? S'agissant des dispositifs de mobilisation pluri-partenariale, on ne peut généraliser mais nous avons observé en plusieurs endroits que la logique de décroisement local inhérente à ces dispositifs a pu être mise à profit par des professionnels dynamiques pour contraindre les élus à la concertation, ou vice-versa. De même, les services extérieurs de l'Etat ont pu jouer un rôle non négligeable dans la créa-

tion de ces concertations locales. Plus exceptionnel est le rôle qu'ont eu les services administratifs départementaux.

Troisième point : les élus locaux sont, dans ces dispositifs, fortement conviés à occuper la fonction de pilote. Le président de la Commission Nationale Pour le Développement Social des Quartiers, François GEINDRE, souscrit avec netteté à cette fonction de leadership des élus dans le développement de l'interpartenariat et de l'action globale et décloisonnée. S'appuyant sur sa propre expérience de Maire d'HEROUVILLE, il résume cette position dans la formule : "en tant que Maire, je me considère comme pivot de l'horizontalité. Il s'agit de réaliser dans un même lieu le croisement de tous les éléments qui concourent à la vie du citoyen" (1).

Néanmoins, persiste gravement dans ces structures l'ambiguïté fondamentale sur la place de chacun et sur la répartition des responsabilités. Dans la mesure où les élus locaux occupent, dans les dispositifs dont nous parlons, une position prédominante, on comprend qu'associations et professionnels soient tentés de suspecter les édiles communaux d'utiliser la structure de concertation comme un point de passage obligé ou comme une instance d'exécution d'une politique municipale définie par ailleurs.

De cette situation naissent des procès d'intention éventuels concernant notamment les stratégies des élus quant à des formes de municipalisation directe ou voilée des équipements que ces associations contrôlent, voire même des activités des professionnels.

Ce sont de telles difficultés qui ont conduit certains protagonistes à établir la concertation sur le mode de rapports contractuels, l'avantage attendu étant notamment de situer chaque contractant dans la définition de sa mission, dans ses rôles et ses responsabilités.

.../...

(1) E. WEISSMANN, "Innover : comment et pourquoi. Entretien avec François GEINDRE", in Informations Sociales, 2/1986, "Innovations dans le champ social", p. 18

Les rapports contractuels s'avèrent particulièrement adéquats aux situations de gestion d'activités et d'équipements par des associations. Ce type de rapports se traduit, en règle générale, par un conventionnement (1). Il n'est toutefois pas à l'abri d'achoppements ; par exemple, l'association conventionnée peut "s'approprier" les équipements sans y exercer les activités de service public attendues ; le conseil municipal peut infléchir les orientations de départ, pourtant définies en accord entre les parties, en jouant de menaces sur l'équilibre budgétaire...

Ainsi, en matière d'activités de prévention menées par des associations, par exemple dans les opérations Eté-Jeunes, certaines municipalités n'ont pas manqué de brandir ce type de menaces pour amener des associations et leurs personnels à orienter leurs activités vers des formes compatibles avec les stratégies notabiliaires, clientélistes ou électorales des élus.

Mais il faut bien voir que ces comportements sont eux-mêmes déterminés par la proximité ou la distance qui existe entre la structure associative et les élus locaux. Selon, par exemple, qu'un édile municipal siège dans le conseil d'administration, parfois au titre de président, ou qu'à l'inverse l'association n'aît aucune sorte de lien avec les membres du conseil municipal, l'existence de ces combinaisons différentes modifie considérablement le besoin qu'ont les associations de rapports suivis avec les pouvoirs publics locaux, ou les facilités qu'ont les élus d'imprimer leurs stratégies aux associations locales.

.../..

(1) Les textes relatifs aux rapports contractuels entre associations et collectivités publiques sont notamment : circulaire CHIRAC n° 2 010 du 27 janvier 1975 relative aux rapports entre les collectivités publiques et les associations assurant des tâches d'intérêt général ; circulaire LENOIR du 25 février 1975 et circulaire du Ministère de l'Education du 10 mars 1975 portant sur le même objet ; circulaire RAMOFF du 2 janvier 1976 relative à l'habilitation au titre de l'assistance éducative ; loi du 22 juillet 1983 portant sur le transfert des compétences en matière sanitaire et sociale ; loi dite "particulière" du 6 janvier 1986.

Les enjeux mobilisateurs des pratiques participatives et les modes d'insertion des associations dans les champs de l'action sociale, de l'animation de la vie locale, ont donné lieu à de larges débats (1). "Le fait est, écrit Maurice IMBERT, que le débat sur les associations est largement dominé, de nos jours, par la confrontation qui oppose aux défenseurs inconditionnels du fait associatif l'argumentaire critique de ceux qui mettent en question la capacité et la légitimité de fait des associations à être des partenaires représentatifs du champ social (...). Le débat sur les associations a tendance bien souvent à s'enfermer dans les pièges alternatifs de l'apologie ou de la critique sans nuance" (2).

Au moment où s'amorce, avec les transferts de compétences aux collectivités locales, la pratique de nouvelles règles du jeu, les collectivités et leurs élus d'un côté, les associations, les professionnels de l'autre, n'en sont qu'à découvrir et parfois renégocier leurs champs d'exercice et leurs nouvelles perspectives d'action.

*

* *

.../...

(1) Cf. colloque du G.R.E.P. organisé en mars 1982 sur le thème "Associations et décentralisation" ; compte-rendu dans le n° 87 de la revue Pour, janvier-février 1983

(2) M. IMBERT, "Pratiques associatives et changement social", in revue Pour, n° 91, septembre-octobre 1983, pp. 48-49

4- QUI DISPOSE DU "BARGAINING POWER" ?

La mise en place de la décentralisation de l'action sociale produit, depuis quelques années, une sorte de bi-polarisation" des positions, réelles ou supposées, entre les élus et les professionnels (et notamment les professionnels associatifs dans la mesure où près de 80 % des services publics de ce secteur sont concédés à la vie associative).

La logique des élus, conseillers généraux et conseillers départementaux, est "naturellement" déterminée par des critères de type électoral et budgétaire. Comme l'écrit sans détour G. GONTCHAROFF, les associations et les professionnels "ne doivent jamais oublier que l'élu local, issu du suffrage universel, est constamment soucieux de persévérer dans l'être, c'est-à-dire d'être réélu. Cette constatation domine la logique de fonctionnement des élus" (1). Aussi, les choix budgétaires doivent-ils pouvoir se justifier devant l'opinion publique locale ; le choix d'opérateurs privés délégués de services publics doit-il pouvoir aboutir à la démonstration que les élus ont choisi le meilleur ; les actions engagées doivent-elles à court terme apporter la preuve de leur utilité sinon de leur efficacité. Une telle perspective conduit aisément à donner le pas aux actions curatives ou de réinsertion sur les actions préventives.

Parce qu'il a, plus qu'auparavant, des comptes à rendre à des électeurs de mieux en mieux informés, l'élu demandera davantage des comptes à ses opérateurs. Les professionnels concessionnaires de service public se trouvent donc eux aussi, mais de façon indirecte, soumis aux aléas de l'opinion publique. La vulnérabilité de l'élu se traduit par la vulnérabilité de ses partenaires associatifs. En outre, à la pression de l'opinion publique, s'ajoute l'apreté fréquente des rapports au sein du conseil municipal entre élus d'appartenances opposées.

.../...

(1) G. GONTCHAROFF, "La logique des élus dans le conventionnement" Textes préparatoires au colloque "Développement social local et décentralisation" organisé par l'Institut de Travail Social et de Recherches Sociales de MONTROUGE ; ces textes ont été publiés dans le supplément au n° 250 de Correspondance Municipale, sept. 1984

De cette situation naît un certain nombre de contradictions touchant les objectifs, la visibilité des résultats, le contrôle des actions.

Généralement attachés au consensus local, les élus, quand bien même ils s'en défendent, sont avant tout soucieux de paix sociale ; aussi sont-ils peu enclins, parfois à leur corps défendant, à soutenir les actions électoralement impopulaires en direction des minorités locales (jeunes délinquants, immigrés...), tandis que c'est précisément la mission de certains professionnels.

L'élu demande des actions débouchant sur des résultats tangibles à brève échéance. Comme le dit sans embages un conseiller général des Pyrénées Atlantiques, "un bon projet est celui qui a un impact rapide et positif sur les populations, celui qui apporte de la satisfaction sur le terrain (...). Les associations, si elles veulent continuer d'être concessionnaires, doivent d'abord bien comprendre qu'elles ont changé de partenaire, donc de logique. On ne négocie pas avec un élu comme on négocie avec un fonctionnaire. Le fonctionnaire veut que les normes soient appliquées et que les textes soient respectés : il a besoin d'être couvert. L'élu veut que les populations soient satisfaites, qu'elles soient bien servies, au moindre coût : il a besoin d'être réélu" (1). Comme le conseiller général, le conseiller municipal est soucieux, dès lors qu'il participe à leur financement, sinon de quantifier les résultats, du moins de disposer de gages d'efficacité des actions. Les professionnels se positionnent sur un registre différent : en matière d'action sociale ou socio-éducative préventive, les professionnels ne s'engagent généralement pas, au travers de leurs projets pédagogiques, à obtenir à court terme des résultats mesurables et précis, résultats qu'en revanche les élus sont pressés d'engranger.

.../...

(1) Christian LALANDE, "L'an I de la décentralisation de l'action sociale", in Correspondance Municipale, n° 255, février 1985, p. 43

L'on comprend, en effet, que devant la nécessité de rationaliser les choix budgétaires en période de rigueur, les élus soient attentifs à la rentabilité des actions dispendieuses de l'argent de la collectivité : "les opérateurs de toute nature, poursuit le conseiller général déjà cité, doivent admettre qu'il faut augmenter la productivité du travail social. Cela commence par la recherche en commun de méthodes plus efficaces, de rentabilité sociale de leurs actions, le tout pour un moindre coût. Les associations candidates à une délégation de service public sont aujourd'hui devant une situation d'appel d'offres avec au coeur de la négociation le délicat problème de l'évaluation. Les élus considèreront que leurs partenaires les plus efficaces sont ceux qui savent se décroïsonner : les moins générateurs de surcoûts inutiles sont ceux qui sont capables de travailler avec les autres" (1).

Les élus se considèrent comme légitimement fondés à exercer un contrôle "politique" non seulement sur l'utilisation des fonds qu'ils attribuent, mais également sur les processus mêmes des interventions sociales auxquelles ils prêtent leur concours. L'une des solutions consiste à "satelliser" les organismes délégataires, en particulier par le biais de la représentation municipale dans les conseils d'administration, situation à l'égard de laquelle les associations ont des positions ambivalentes faites à la fois de réticence vis-à-vis de l'ingérence municipale et de sollicitation vis-à-vis de personnages légitimes et susceptibles d'ouvrir l'accès à des ressources. Une autre solution, non exclusive d'ailleurs de la précédente, consiste à instaurer des rapports conventionnels entre municipalité et association.

Les conventions locales sont, en effet, particulièrement nombreuses dans le secteur social, socio-éducatif et socio-culturel. Le Comité National de Liaison des Associations de Prévention Spécialisée (C.N.L.A.P.S.) (2) a élaboré un important dossier relatif aux conventions entre collectivités locales et asso-

.../...

(1) Christian LALANDE, article cité, p. 42

(2) C.N.L.A.P.S., B.P. n° 1, 27240 DAMVILLE

ciations. S'inspirant des travaux de C. DUPONT sur la négociation (1), le C.N.L.A.P.S. indique dès l'abord la définition qu'il entend donner à ces conventions : "le texte d'une "convention" signifiant un accord volontaire, entre deux ou plusieurs parties, a pour but de produire un droit. Il constitue toujours la résultante finale d'un processus de négociation. Cette situation de négociation est fondée sur la combinaison de trois notions : celle d'acteurs, celle de divergence et celle d'arrangement. Des acteurs dont l'identité et les objectifs sont différents, voire contradictoires, peuvent tenter au-delà de leurs divergences de trouver des arrangements pour "convenir" des buts, méthodes et moyens qui ne pourraient pas exister du fait de l'une ou l'autre partie seule. Cette possibilité de négocier dépend de la nature des "enjeux" en présence. Si la démarche de négociation parvient à son terme, il pourra y avoir, en final, élaboration d'un texte de convention qui définira la nature du rapport juridique (droit et devoirs réciproques) des partenaires ou contractants".

De toute évidence, l'instauration de rapports contractuels est nettement influencée par les conditions politiques dans lesquelles se passent les conventions. Aussi le C.N.L.A.P.S. avance-t-il des réflexions d'ordre stratégique : incitant les responsables associatifs à mesurer d'abord la capacité stratégique de l'association d'être ou de ne pas être en position de négocier une convention, le C.N.L.A.P.S. estime que négocier une convention, c'est se faire reconnaître comme partenaire ou interlocuteur valable, c'est surtout consacrer la légitimité de son institution en fonction des services rendus. La convention est donc aussi un acte de reconnaissance.

Les associations candidates ne sont pas toutes, ni toujours, en position de se lancer dans une négociation. "Ce ne sont, écrit M. MERLE, "ni les faibles, ni les déshérités, ni les marginaux qui sont admis à négocier, mais bien ceux qui disposent déjà, par leur puissance ou par la position stratégique qu'ils occupent dans le circuit de production ou sur l'échiquier social, de ce qu'il faut bien appeler (faute d'expression française adéquate)

.../...

(1) C. DUPONT, "La négociation, conduite, théorie, application", Ed. Dalloz

le bargaining power. Le droit de négocier n'est reconnu qu'à ceux qui disposent déjà de la force et qui sont capables de s'en servir : on négocie avec les syndicats mais pas avec les chômeurs, les retraités, les handicapés ou les travailleurs immigrés. Le choix d'un "interlocuteur valable", préalable à l'ouverture de toute négociation, relève de la stratégie plutôt que de la morale ou de la justice" (1).

*

* *

.../...

(1) Marcel MERLE, "De la négociation", in revue Pouvoirs, n° 15, 1980, pp. 5-29

5- LES ASSOCIATIONS DE PREVENTION ET LA REDISTRIBUTION DES CARTES

Si la loi 1901 donne aux associations capacité de remplir des missions d'intérêt général, les élus restent parfaitement maîtres de choisir d'autres opérateurs, publics ou semi-publics. Les opérateurs privés se trouvent donc potentiellement, mais de plus en plus souvent, placés devant une situation d'"appel d'offres", situation fortement destabilisatrice et qui contraint les responsables associatifs à maîtriser davantage les enjeux nouveaux qu'impose la décentralisation. P. REYNAUD estime que les acteurs relevant de l'économie sociale vont avoir à refaire "la démonstration, dans chaque cadre local, des avantages de cette économie sociale sur deux types d'économie également dangereux pour elle : une économie de type libéral où voudraient parfois les enfermer des élus soucieux de limiter toute dépense qui n'aurait pas une immédiate efficacité d'ordre économique, une économie de type socialiste où les élus préféreraient introduire des modes de gestion en régie par le conseil général ou le conseil municipal" (1).

Partageant avec d'autres organismes la crainte de voir la décentralisation de l'action sociale s'accompagner d'une érosion progressive du "tiers secteur", l'Association Française pour la Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence (A.F.S.E.A.) (2) a édité une brochure intitulée : "les nouveaux pouvoirs des élus locaux : quelles associations pour une politique sociale décentralisée". L'A.F.S.E.A., fédération d'associations départementales qui gère nombre d'équipements relevant de l'aide sociale, dont un lot important de clubs de prévention, définit pour ses adhérents la stratégie à choisir à l'égard des interlocuteurs et décideurs nouveaux : "1. En premier lieu les connaître et principalement développer une politique systématique de rencontres avec les élus afin de les situer par rapport à la vie associative et de situer la vie associative par rapport à eux. 2. Savoir ce qu'ils envisagent en matière de politique d'action sociale et comment ils se posi-

.../...

(1) P. REYNAUD, Revue de droit sanitaire et social, n° 1, 1984

(2) A.F.S.E.A., 28 place St Georges, 75442 PARIS Cédex 09

tionnent dans le "débat associatif". 3. Savoir comment présenter l'association. 4. S'imposer comme interlocuteur en investissant les lieux de concertation, de représentation, de décision ; en étant prêt à jouer un rôle de conseil auprès des décideurs ; en montrant que la vie associative est prête à apporter des solutions efficaces aux situations que les décideurs ont à supporter".

Les stratégies de négociation proposées par le C.N.L.A.P.S., l'A.F.S.E.A. et d'une manière moins détaillée par l'A.N.E.J.I. (1), sont révélatrices à la fois du souci d'adaptation des structures associatives aux nouvelles règles du jeu local, mais également de l'inquiétude évidente du milieu associatif et de ses professionnels quant aux positions qu'ils peuvent occuper dans le "bargaining" avec les décideurs locaux.

Sans doute le rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales avait-il décerné un "satisfecit" aux associations de prévention, mais il concluait également à la nécessité, pour les administrations et les collectivités, de maîtriser ce domaine d'intervention et relevait l'existence de dangers concrets que la décentralisation fait courir à la prévention spécialisée : remise en cause du monopole associatif ; municipalisation des clubs ; perte de spécificité et d'autonomie par le biais de la coordination avec les autres institutions ; rigueur financière arbitraire. "Ce à quoi la décentralisation va contraindre les associations [de prévention], dit le rapporteur de l'I.G.A.S., c'est en quelque sorte à apporter la preuve de leur utilité" (2).

Les craintes des opérateurs privés sont certainement fondées mais, pour autant, elles ne s'inscrivent pas nécessairement dans les faits. Sans sous-estimer l'importance des jeux qui se nouent entre responsables associatifs et responsables élus,

.../...

(1) Voir Liaisons, revue de l'A.N.E.J.I., n° 45/46, mars-avril 1986, "La prévention spécialisée. Utopie ou réalité ?"

(2) Inspection Générale des Affaires Sociales, "La politique sociale et les associations", titre troisième : les clubs et équipes de prévention. Documentation Française, 1985

l'on peut toutefois se demander si la pratique ne glisse pas à nouveau vers des rapports privilégiés entre "technocrates" et professionnels : brutalement placés en position d'experts en matière d'action sociale, les élus, et particulièrement les conseillers généraux, se déchargeraient en grande partie -vu la complexité de ce secteur- des tâches de la négociation, du conventionnement, du montage concret des opérations sur les techniciens de l'administration, fonctionnaires territoriaux au niveau du conseil général et fonctionnaires municipaux au niveau communal. De la même manière, l'on sait le rôle prédominant fréquemment exercé par les responsables associatifs (directeurs, chefs de service...) dans les relations avec les fonctionnaires départementaux et les services municipaux. Dans nombre de cas sans doute, ces rapports intra-techniciens doublent les rapports entre représentants légitimes.

Dans le bargaining entre élus locaux et partenaires sociaux, les lignes d'articulation ne se réduisent certainement pas aux seuls jeux d'influence entre responsables ultimes mais s'étendent très largement aux rapports entre maîtres d'oeuvre qui se situent, eux, au niveau opérationnel.

*

* *

6- ELUS LOCAUX ET ADMINISTRATIONS DANS LE MOUVEMENT DE LA
DECENTRALISATION : DEUX LOGIQUES CROISEES

La décentralisation de l'action sociale, de l'Etat vers les collectivités territoriales, se traduit essentiellement en une "départementalisation". Le département a en effet la charge des principales prestations : aide médicale, aide sociale à l'enfance, aide sociale aux familles, aide aux personnes âgées, aide aux handicapés ; il devient responsable du financement du service de l'aide sociale à l'enfance et du service départemental d'action sociale. L'adoption du règlement départemental d'aide sociale et du schéma départemental des établissements sociaux et médico-sociaux relève de la responsabilité du conseil général qui, en outre, a compétence pour organiser l'activité des services chargés des actions relevant désormais de ses attributions.

Analysant l'application de la décentralisation sur le terrain, non au regard de la "mécanique" du dispositif législatif mais sous l'angle de la dynamique des acteurs de la vie locale, J.C. THOENIG met en lumière un certain nombre d' "effets induits" de leurs stratégies. Il se demande ainsi si la décentralisation de l'Etat n'induirait pas pour les communes une relative centralisation à un autre niveau, plus difficile à supporter car plus proche et donc plus oppressante que l'Etat (1).

Alors que le département voit ses rôles et ses pouvoirs très nettement et très substantiellement renforcés, les communes gagnent relativement peu à la décentralisation, au point même que les maires perçoivent le conseil général comme une nouvelle tutelle (bien que la loi du 2 mars 1982 affirme l'absence de tutelle d'une collectivité locale à l'égard d'une autre). En réalité, dans les rapports entre l'assemblée départementale et les conseils municipaux, le département dispose d'atouts qui peuvent lui permettre de mettre les communes en situation de dépendance : la création d'agences techniques départementales (par exemple dans le domaine de l'équipement), l'allocation d'aides financières et so-

.../...

(1) J.C. THOENIG, "La décentralisation sur le terrain. Volontés du moment et conséquences à terme", in Futuribles, janv. 1986, p. 17

ciales, les jeux politiques et partisans qui affermissent le rôle des conseillers généraux du groupe majoritaire. D'un certain point de vue, les maires peuvent regretter la disparition de services de l'Etat qu'ils pouvaient utiliser comme paravent, ou auxquels ils pouvaient recourir en tant que référents techniques "neutres", pour éviter d'entrer dans des relations de dépendance clientéliste ou d'opposition partisane avec le conseil général et notamment avec son président.

Mais ce constat est à nuancer, en particulier en fonction de la taille de la commune : les grandes villes, dotées d'une large autonomie, sont pourvues de moyens financiers, administratifs et techniques qui les placent dans une situation nettement différente vis-à-vis du conseil général. Les maires des grandes villes peuvent continuer de tirer profit d'avantages qu'ils possédaient déjà avant la loi du 2 mars 1982 (par exemple celui de s'adresser directement aux services centraux d'un ministère ou de faire jouer l'influence du ministre).

La décentralisation n'amenuise en rien la position des grands notables régionaux et départementaux. Il semble plutôt qu'elle la renforce, de même qu'elle garde largement sauve celle des petits notables. Dans ce processus, le président du conseil général voit son assise s'étendre et s'affermir de façon tangible. Dans les rapports entre président et conseillers généraux, J.C. THOENIG note qu'entre les modèles de centration sur la personne du président ou de collégialisme, la tendance sur le terrain est au présidentielisme tempéré, l'autorité exécutive du président étant quelque peu contrebalancée par le fait qu'au contraire des villes, la base électorale des conseillers généraux échappe davantage à leur président.

Un autre paramètre est essentiel, celui de la redistribution des cartes entre président du conseil général et préfet commissaire de la République. Si ce dernier a désormais moins d'atouts en main, les textes lui confient un pouvoir accru sur la coordination des services extérieurs des ministères. Se pose désormais la question de l'articulation entre services du conseil général et services extérieurs, mais également entre élus du départ-

tement et responsables des services extérieurs.

A bien des égards, il ne semble pas que "ce qui a été analysé au cours des années 1960 et 1970 comme formant le système politico-administratif territorial, c'est-à-dire un ensemble complexe de relations entre les élus et des agents de l'Etat et des règles informelles structurant leurs actions ainsi que leurs rapports à la population locale et aux services centraux de l'Etat, soit en voie de cessation de fonctionnement. La "régulation croisée" demeure, mais elle n'est plus la charpente aussi décisive qu'elle a pu l'être. D'autres relations et d'autres règles viennent diversifier le jeu et modifier les rapports de pouvoir. Il reste de l'interdépendance fonctionnelle forte entre les élus et les fonctionnaires de l'Etat, mais elle a tendance à s'atténuer ou même, parfois, à s'inverser au bénéfice de l'élus" (1).

Les jeux se jouent non tant dans des relations d'une instance à une autre que dans une configuration où se tissent des relations entre plusieurs niveaux d'acteurs : élus locaux, conseillers généraux, services du conseil général, préfet et services extérieurs, administrations centrales des ministères. La seule logique "verticale" opposant le centre aux échelons territoriaux est loin d'épuiser la matière polymorphe des rapports qu'entretiennent ces différents acteurs. C'est qu'à vrai dire, l'image habituelle de la césure entre scène nationale et scène locale est partiellement inopérante, dans la mesure où les diverses sphères s'interpénètrent structurellement : par exemple, nombre d'élus locaux cumulent d'autres mandats, régionaux ou nationaux, et ont donc la capacité d'agir aux différents niveaux ; de même, les échelons locaux et centraux des administrations de l'Etat constituent des canaux de relations ascendantes et descendantes.

Ainsi, l'apparente logique verticale, du centre vers les collectivités territoriales, se doublerait d'une logique

.../...

(1) J.C. THOENIG, article cité, p. 8 ; voir aussi D. DUPUY-THOMAS et J.C. THOENIG, "La loi du 2 mars 1982 sur la décentralisation. De l'analyse des textes à l'observation des premiers pas", in Revue Française de Science Politique, volume 33 (6), décembre 1983, pp. 962-986

"d'une autre nature, horizontale, à chaque niveau municipal, régional, départemental, entre les représentants locaux de l'Etat et leurs partenaires élus respectifs, par redistribution des rôles et des ressources entre eux" (1). Dans ce mouvement, les relations qu'entretiennent avec le centre, aussi bien les services préfectoraux de l'Etat que les élus locaux, ne sont nullement gommées, mais au contraire complexifiées.

Pour les élus du département, les relations avec PARIS constituent un enjeu important tant pour accéder aux niveaux centraux de décision que pour tirer bénéfice des filières d'information des partis ou des réseaux notabiliaires de décision qui fonctionnent dans l'ombre. Pour le préfet et ses services, l'enjeu est notamment de faire intervenir leurs filières ministérielles respectives pour renforcer leur propre influence sur leurs interlocuteurs locaux. Enfin, à ces interdépendances croisées, s'ajoutent les rapports ambigus qu'entretiennent les directions ministérielles et leurs chargés de mission avec le local : dans un contexte de décentralisation des responsabilités et de rupture de dépendance à l'égard des tutelles centrales, certains de ces acteurs se reconstituent des zones d'influence par le biais de rapports directs avec des instances locales. Se mettent en place des réseaux, des canaux d'information et de décision parallèles qui court-circuitent ou marginalisent des échelons intermédiaires (élus ou administratifs) par la voie notamment de chargés de mission qui considèrent le local comme un marché à ouvrir ou à reconquérir et qui tablent, pour ce faire, sur la "force commerciale" que leur confère leur position d'expert.

Ces manifestations ne sont pas nouvelles et peut-être les changements ne font-ils que mimer le comportement de l'écureuil qui tourne en rond dans sa cage, selon l'expression de M. CROZIER (2), le changement se réduisant alors à des agencements nouveaux et n'appelant pas des innovations effectives.

.../...

(1) J.C. THOENIG, article cité, p. 8

(2) M. CROZIER et E. FRIEDBERG, "L'acteur et le système", Seuil, 1979

Un tel pessimisme ne fait pas l'unanimité des analystes du changement social, notamment en ce qui concerne le secteur de l'action sociale et en particulier de la prévention. Désormais inscrit dans des jeux de relation entre acteurs hétérogènes, situé à l'articulation du social et du politique, le travail social se trouve en situation de devoir prouver son efficacité et est aujourd'hui poussé à imaginer des solutions et à expérimenter des actions. Cette exigence touche, on l'a vu, aussi bien les praticiens des associations que les travailleurs sociaux agents des administrations, assistants sociaux, éducateurs de l'Education Surveillée.

*

* *

CONCLUSION

ENJEUX DES DISPOSITIFS LOCAUX DE PREVENTION

EN DIRECTION DE LA JEUNESSE

A l'épineux rapprochement de la prévention et de la répression que recherchait le rapport "Réponses à la violence", la nouvelle politique de prévention de la délinquance édifiée depuis 1981 substitue un processus à la fois pragmatique et volontariste, prenant appui sur la conjonction d'une organisation territoriale de la prévention et d'une mobilisation pluri-partenariale.

Cette nouvelle politique s'instaure en prenant un double contre-pied : à la dualité contradictoire prévention/répression, elle répond par la complémentarité des deux termes pour peu que fonctionne au plan local une concertation entre des instances et des acteurs qui jusque là demeuraient dans leur logique sectorielle propre ; à une conception politique d'un ordre public nécessairement centralisé et juridictionnalisé, associé à l'"idéologie sécuritaire", elle substitue une conception préventive décentralisée et territorialisée, seule susceptible de s'adapter à la spécificité des situations locales.

Il s'agit de rendre conciliables, et non plus antagonistes, les aspects préventifs et répressifs, grâce à l'introduction de nouvelles données : la mobilisation locale de tous les partenaires concernés, la négociation de projets transversaux, le décroisement, la contractualisation. L'objectif final, loin de ne s'attacher qu'à la réduction des taux de délinquance, semble relever essentiellement de la réduction du climat passionnel engendré par le sentiment d'insécurité. Comme l'indique J. DONZELOT, la nouvelle règle du jeu mise en place au travers des multiples procédures d'implication des partenaires sociaux et locaux dans la gestion de la vie sociale, a pour but "le déclin des passions" (1).

.../...

(1) J. DONZELOT, "L'invention du social", Fayard, 1984

1- LE CENTRAL, LE LOCAL ET LA NOUVELLE LEGITIMITE DES ELUS

Si la collectivité communale occupe désormais une place centrale dans les dispositifs, l'Etat n'est toutefois pas désengagé, les rapports entre les deux échelons étant définis par voie contractuelle.

Ces procédures sont fortement inspirées d'une part par les expériences acquises en matière de planification urbaine (1) et, d'autre part, par les débats concernant le cadre de vie, le développement local et tout particulièrement le développement des "mouvements de pays".

Le parallèle avec les "contrats de pays" peut en effet se révéler instructif dans la mesure où les procédures contractuelles dans ce domaine ont une certaine antériorité. "Le recours au procédé du contrat ... se déduit de la volonté de décentralisation. Celle-ci aboutit à un dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales qui ne peut être mieux matérialisé que par un contrat" (2). Le dialogue prend la forme d'une négociation entre les parties : théoriquement les communes prennent l'initiative du contrat (ce qui ne sera pas toujours la cas...) et élaborent son contenu sous forme de programme d'actions et d'opérations, dont elles seront souvent, au début, maîtres d'ouvrage ; l'Etat exerce son contrôle par le biais du préfet, contrôle nécessité par l'harmonisation, en particulier des opérations locales aux politiques globales et sectorielles des collectivités "dominantes", Etat, régions ou départements (3). Dans cette négociation, les par-

.../...

(1) Cf. E. PRETECEILLE, "Crise économique et restructuration territoriale de l'Etat. La gauche et la décentralisation en France", in Revue Internationale d'Action Communautaire, 13/53, 1985, pp. 49-60

(2) P. ROLLAND, "Les contrats de pays" - in Revue du Droit Public, n° 5, 1979, p. 1332

(3) D. CEREZUELLE, Y. LE FORMAL, "L'impact social des contrats de pays en Aquitaine" - I.R.T.S. d'Aquitaine, doc. ronéo, 1986, p. 13

tenaires ne sont donc pas en position égale. La procédure du contrat entre Etat et commune ne gomme aucunement la hiérarchie entre choix nationaux ou régionaux et choix locaux, la nécessité de coordination entraînant des risques évidents de subordination des politiques locales aux politiques verticales.

En matière de prévention, l'échelon communal, comme le défend avec vigueur la Commission des Maires dans le "Rapport BONNEMAISON", se présente comme le plus apte à répondre à la demande sociale des administrés puisque susceptible d'offrir des interventions plus directement perceptibles par le citoyen, davantage en prise directe avec les besoins spécifiques du "terrain". Mais surtout, et c'est là un point essentiel, l'espace communal est considéré comme adéquat à la territorialisation de l'intervention sociale. Les mots d'ordre de "désenclavement", de "décloisonnement" de l'action sociale ne pourront mieux trouver traduction que dans l'espace local. Les concertations entre partenaires institutionnels (privés ou publics) qui s'ignoraient ou poursuivaient des objectifs aveugles les uns aux autres ne pourront mieux prendre corps que dans un territoire commun de référence. Le redéploiement des moyens, l'incitation aux opérations transversales, sont donc confiés aux élus locaux nantis d'une légitimité supplémentaire qui vient s'adosser à leur légitimité électorale locale.

A vrai dire, les pouvoirs de mobilisation, et surtout de contrôle des actions relevant de la prévention, que sollicitaient les maires, ont été partiellement amenuisés. Le rapport BONNEMAISON préconisait l'autorité du maire non seulement quant à la coordination des actions de prévention, mais également quant à la définition des domaines, modalités et finalités des actions des divers organismes et associations et, mieux encore, quant au pouvoir de subventionner les associations de prévention. Or le texte de création des Conseils Communaux de Prévention retient essentiellement une fonction de conseil plus que de réels pouvoirs de décision. Mais la seule lecture des pouvoirs des élus au travers des dispositifs de prévention ne saurait suffire. En effet, simultanément à la mise en place de nouveaux dispositifs s'effectue le transfert de compétences aux collectivités locales accompagnant la décentralisation. Or celle-ci contribue effectivement à renforcer

les pouvoirs et responsabilités des élus en matière d'aménagement, d'éducation, d'action économique et d'action sociale, domaines qui se situent constamment à l'interface de la prévention.

Loin de relever de la seule auto-proclamation des élus comme compétents en matière de sécurité, la montée en puissance des édiles locaux procèderait essentiellement de rééquilibrage entre pouvoir central et local, sur fond de crise économique et de crise de l'Etat-Providence (1).

Quatre termes, au minimum, cernent la montée en première ligne des élus locaux, dans un double mouvement de convergence : d'une part l'exigence de renforcement des pouvoirs locaux rencontre le discours de l'Etat qui déclare d'autant plus vouloir rompre avec le jacobisme que le contexte est à la remise en cause du rôle de l'Etat et en particulier de ses politiques de redistribution et de lutte contre les inégalités ; d'autre part, les nouveaux enjeux qui ont émergé autour des notions (et des pratiques) de concertation, de relocalisation du social, de développement social local se couplent dans bien des cas avec les enjeux politiques et stratégiques de la décentralisation de l'action sociale.

La mise en place d'"espaces locaux de prévention" et du rôle nouveau des élus s'effectue au milieu d'un croisement des légitimités. D'une part, des zones d'ombre persistent entre les administrations décentralisées et les administrations déconcentrées. Par exemple, la coordination entre l'action des services du Conseil Général et celle des services de la Justice ou du Commissaire de la République reste encore très imprécise. Il existe un croisement entre la légitimité du suffrage universel, la légitimité socio-professionnelle et la légitimité associative.

.../...

(1) Cf. Revue Internationale d'Action Communautaire, n° 13/53, "Les ambiguïtés du pouvoir local", 1985

2- GESTION TERRITORIALISEE DE LA PREVENTION ET ENJEUX LOCAUX

Quelle peut être l'emprise réelle des élus communaux ? La prévention instituée (les clubs et équipes de prévention spécialisée) relève non de la compétence municipale mais de celle du département. Au surplus, la "loi particulière" du 6 janvier 1986 crédite la prévention spécialisée d'une reconnaissance officielle que celle-ci craignait de voir oubliée, inquiète qu'elle était devant les projets présumés des Conseils Généraux de réduire les dépenses facultatives. La prévention spécialisée, bénéficiant maintenant de l'autorité de textes, voit sa position confortée. Il lui reste, bien entendu, à négocier avec les Conseillers Généraux des conventions de délégation de service qui ne lui soient pas désavantageuses, et avec les pouvoirs municipaux des compléments de moyens qui peuvent être soumis, quant à eux, à des négociations locales problématiques.

Mais les élus ne sont pas sans concentrer entre leurs mains d'importantes décisions via leurs pouvoirs d'aménagement urbain, de police, etc... et par le biais des structures para-municipales concernant la jeunesse, l'action sociale, l'éducation, l'habitat social, secteurs dont on a dit déjà l'articulation avec le champ de la prévention.

Certaines municipalités ont saisi l'opportunité de financements ministériels pour établir un contrôle politique sur les actions. Ce fut le cas, par exemple, lors des opérations anti-été chaud. "Souvent méfiantes ou peu concernées en 1982, les municipalités ont considérablement accru leur participation en 1983, sensibles au succès enregistré en 1982, et soucieuses aussi de contrôler une politique dont la capacité de toucher l'opinion avait été démontrée. Il semble que la priorité donnée aux instances municipales ait surtout favorisé les associations importantes capables de fournir des projets ambitieux, associations la plupart du temps liées aux municipalités, au détriment des petites associations indépendantes (1).

.../...

(1) F. DUBET, A. JAZOULI, D. LAPEYRONNIE, "L'Etat et les jeunes", Ed. Ouvrières, 1985, p. 81

Opérations Eté, Conseils Communaux de Prévention, présentent pour les élus, on le comprend, un atout non négligeable : leur visibilité. L'élévation du sentiment d'insécurité dans la société française depuis quelques années, reprise ou renforcée de façon variée dans les discours politiques et les médias, expose de plus en plus directement les élus locaux à la demande sociale de sécurité. Aussi certaines municipalités ne sont-elles pas insensibles aux bénéfices perceptibles qu'elles peuvent espérer retirer de la visibilisation associée à ce type de dispositifs : leur mise en place, généralement accompagnée d'une publicisation, constitue une réponse aux sollicitations de l'opinion dans la cité et constitue à ce titre un avantage électoral. Avantage électoral que les élus devront négocier avec précaution, suivant qu'ils mettent l'accent sur la sécurité ou la prévention.

Mais les enjeux politiques locaux des dispositifs de prévention ne se résument pas seulement aux stratégies électorales ; ils s'étendent à l'influence que les municipalités peuvent obtenir sur les administrations, sur le champ associatif et sur les mécanismes mêmes de la concertation dans l'espace communal.

S'agissant des administrations, les dispositifs fournissent aux élus plus qu'une officialisation de leurs relations avec les structures administratives, mais une capacité légale leur permettant d'impliquer les administrations dans leur politique de prévention, voire même de requérir leur collaboration. Il y a là, de toute évidence, une occasion offerte aux élus d'échapper à l'asservissement, régulièrement dénoncé, des collectivités par les administrations, de contre-balancer le poids des tutelles, d'intervenir dans les circuits de décision et de peser sur les circuits de financement.

Sous l'angle du financement, le risque est important de voir la mise en place des dispositifs locaux reproduire le système du pouvoir notabiliaire, souvent marqué par les clivages politiques et par les filières classiques de négociation avec les sources étatiques de financement. Ainsi, lors de la mise en place de la plupart des dispositifs expérimentaux, des circuits moins formels que la circulation administrative se sont révélés essen-

tiels. L'appartenance politique donne ainsi, dans bien des cas, aux élus locaux un accès rapide aux informations, leur permettant de faire pression sur les administrations départementales ou régionales afin d'accélérer la mise en place des procédures, y compris celles des montages financiers. En particulier, le jeu des rapports entre édiles locaux et chargés de mission ministériels constitue à cet égard un atout important.

Le système institutionnel traditionnel de la société française, en dépit de la mise en oeuvre de la décentralisation, produit en son sein l'existence du pouvoir notabiliaire. Selon l'analyse de Pierre GREMION, le notable local, tout en affirmant son rôle nécessaire d'adaptateur de la règle aux situations particulières, assure une fonction d'agent de reproduction de l'Etat central (1). En introduisant une marge d'ajustement entre les ordres centraux et les spécificités culturelles et politiques locales, le "pouvoir périphérique" contribue tout autant à renforcer la fragmentation entretenue par le système politico-administratif.

Le notable, qu'il soit Conseiller Général ou élu municipal, est en effet une personne qui se situe à la charnière entre société locale et société "globale". Il est, comme l'indique un maire de façon imagée, "celui qui a un pied dans les deux sociétés. Il est reconnu par les gens du crû comme étant des leurs, mais il possède des relations à l'extérieur. Il peut dire à telle ou telle personne : ne vous inquiétez pas, je m'occupe de votre dossier à la préfecture. Il peut dire au Préfet : vous avez des crédits à consommer ; je sais ce qui est bon pour les gens de chez moi. Il est le point de passage obligé entre les deux systèmes institutionnels qui ont intérêt à se pérenniser dans et par l'immobilisme" (2).

.../...

(1) P. GREMION, "Le pouvoir périphérique", Seuil, 1976

(2) P. HOUEE, "L'animation d'une démarche de développement local ou les composantes d'une animation", in Correspondance Municipale, n° 265, février 1986, p. 18

3- LES OPERATEURS DE TERRAIN AUX PRISES AVEC LES NOUVELLES REGLES DE LA CONCERTATION

Le notable local n'est toutefois pas à l'abri des concurrences, en particulier sur le terrain délicat de l'intervention sociale. Au clientélisme municipal s'oppose, dans un contexte de remise en cause de l'inertie administrative et des rouages municipaux qui y sont assimilés, notamment dans les grandes villes, les comportements protestataires portés par des acteurs nouveaux. Ceux-ci, fréquemment issus du même terreau culturel que les notables en place, se présentent comme plus à même de traduire les aspirations latentes du milieu et seront perçus comme susceptibles d'ouvrir des brèches dans la "désarticulation" entre les intérêts locaux et le fonctionnement du système notabiliaire traditionnel (1).

A cet égard, les dispositifs de prévention, jouant le jeu de la concertation-négociation entre de multiples partenaires, se présentent comme des créneaux potentiellement ouverts à de nouveaux acteurs (travailleurs sociaux, animateurs, militants associatifs...), pour peu que ceux-ci se révèlent capables d'y acquérir une audience croissante et d'y représenter leur mode d'action comme global, innovant et argumenté. Cela suppose évidemment de leur part l'aptitude, ou l'expérience, de l'appréhension des enjeux institutionnels locaux et un "savoir-faire administrativo-relationnel" (2). Aptitude et savoir-faire qui, à leur tour, constituent une pente ascendante vers une nouvelle forme de reconnaissance.

Ceci étant, tous les professionnels à "base territoriale" sont loin d'être nécessairement confrontés aux enjeux des concertations avec les pouvoirs locaux ; les structures de concertation n'intéressent pas, loin s'en faut, l'ensemble des acteurs

.../...

(1) Cf. A. TOURAINE et F. DUBET, "Le Pays contre l'Etat", Seuil, 1981

(2) J. ION et J.P. TRICART, "Les travailleurs sociaux", Ed. La Découverte, 1984, p. 51

administratifs ou associatifs. Ceux qui se révèlent le plus directement concernés sont ceux dont la survie ou le développement nécessitent des relations étroites avec les municipalités pour des raisons de reconnaissance de leur légitimité et/ou de moyens matériels et financiers. A cet égard, ce ne sont pas les seuls professionnels "en perte de vitesse" qui sont concernés, mais également ceux qui occupent déjà des positions fortes sur le terrain, voire même qui possèdent un monopole incontesté du fait de leur solide implantation locale, et enfin ceux dont les activités s'inscrivent dans les nouveaux champs d'intervention sociale (insertion sociale et professionnelle des jeunes, par exemple).

Ces distinctions laissent entrevoir l'existence d'une participation "à plusieurs vitesses" du milieu professionnel aux dispositifs de mobilisation locale : les uns contraints d'établir des rapports concertés avec les élus, les autres, au contraire, ayant un rôle moteur dans l'instauration de tels rapports.

Les relations entre intervenants associatifs ou sociaux et élus sont marquées de nombreuses ambiguïtés. Pour les élus, ces rapports permettent d'obtenir une meilleure appréhension des problèmes qui s'expriment mal par les circuits officiels ou par voie de scrutin, mais ils permettent aussi de se protéger des protestations ou explosions spontanées des administrés grâce à la formalisation qu'en opèrent les groupements et professions intermédiaires, ce qui n'empêche pas les élus d'accuser ces derniers de former écran entre les responsables municipaux légitimes et les populations visées.

Pour les intervenants associatifs ou sociaux, les élus sont détenteurs de moyens, de ressources, dont l'attribution constitue souvent une véritable concurrence entre associations. La dotation de ces moyens représente un insigne de reconnaissance des actions de la structure et contribue à conforter la légitimité des dirigeants et des professionnels qui y oeuvrent. L'enjeu des concertations pour ceux-ci ne se limite donc pas toujours à l'expression de contre-pouvoirs ou à la reconnaissance par les pouvoirs publics de la mission d'intérêt général assumée par les institutions sociales, mais s'étend dans certains cas aux garanties de

subsidés et représentativité. Ces moyens, en outre, fournissent à ces partenaires un marchepied susceptible de les introduire dans le partage des territoires d'action, partage qui, à son tour, permettra de justifier un accroissement de leur audience et éventuellement de maintenir, voire majorer, leurs ressources.

Tout se passe comme si les enjeux des concertations dans l'espace communal se nouaient de manière conflictuelle autour de "légitimités démocratiques concurrentielles au nom desquelles l'acteur, qu'il soit élu, fonctionnaire ou participant social, justifie les efforts qu'il déploie pour influencer le cours des décisions publiques et met en cause les efforts des autres acteurs" (1).

Cependant, à trop centrer l'analyse sur les interactions stratégiques entre acteurs locaux, on prend le risque de perdre de vue que ces rapports s'inscrivent dans des terrains présentant des réalités à chaque fois quelque peu singulières. N'ignorons donc pas que ces rapports fournissent également les conditions d'apparition de nouveaux services et de développement des équipements sociaux. Les stratégies des acteurs affectent bien évidemment la politique sociale locale, non seulement au plan des transformations dans les rapports institutionnels mais également au plan des réponses institutionnelles sur le terrain : modification de pratiques, maintien ou accroissement des structures, etc, éléments qui a priori bénéficient aux populations concernées.

Enfin, un dernier élément doit être noté. La plupart de ces dispositifs, on l'a vu, concerne des quartiers d'habitat social. Les différents dispositifs s'y superposent, s'y stratifient et contribuent à produire un nouveau mode de gestion de ces grands ensembles. Les effets les plus visibles de ces dispositifs sont la création d'équipements sociaux dans ces "zones sensibles". Les travailleurs sociaux les plus mobilisés sont ceux qui ont précisément vocation à exercer dans ces lieux. On pourrait alors se demander si la plupart des "points d'entrée"

.../...

(1) S. DION, article cité, p. 135

que nous avons pu repérer (localisation, politisation, visibilité, recomposition des professions sociales) n'est pas une prise en compte, à retardement, par le champ social d'un mode de gestion des populations défini en d'autres lieux par le biais de l'urbanisation et du développement massif de l'habitat social dans les trente dernières années.

4- INTERROGATIONS ET PISTES DE REFLEXION

Nos observations ont été circonscrites essentiellement au département de la Seine-Maritime, mais au travers de nos analyses, nous avons maintes fois dépassé ce cadre. Aussi, voudrions-nous, au terme de ce rapport, réunir quelques uns des points qui font problème dans le fonctionnement des nouveaux dispositifs de prévention. La perspective est ici beaucoup plus opérationnelle.

Sur la maîtrise des opérations

Les nouveaux dispositifs (Opérations Prévention Eté, Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance, Contrats Famille, etc...) sollicitent la mobilisation conjointe de diverses ressources financières, institutionnelles, humaines et matérielles. Avec les transferts de compétences et de responsabilités aux collectivités territoriales, qui de l'Etat ou des collectivités locales doit assurer la maîtrise des opérations ? Dans la mesure où les opérations nécessitent à la fois de la synergie et du partage, et ce à différents niveaux décisionnels, comment gérer la complexité des imbrications ?

Sous certains aspects, décentralisation et dispositifs expérimentaux sont contradictoires. La loi de décentralisation conduit majoritairement à une départementalisation de l'intervention étatique ; or, dans bien des cas, les instances départementales ne semblent guère adéquates aux formes adoptées par les dispositifs. La logique de déconcentration administrative au niveau départemental et la logique de relocalisation des enjeux propres à ces dispositifs entrent en collision. Les échelons intermédiaires départementaux ou régionaux couplés aux assemblées élues récupèrent les fonctions de tutelle et de contrôle traditionnelles et dans la plupart des cas s'érigent en rôle de formalisation administrative et de régulation budgétaire, alors même qu'ils sont restés en marge des phases de négociation et de mise en place entre Etat et partenaires locaux. Le local, de ce point de vue, ne s'opposerait pas au centre, mais plutôt aux logiques administratives de tutelle et de contrôle qui sont aujourd'hui décentrali-

lisées.

Sur l'inter-partenariat et la territorialisation des interventions

L'inter-partenariat, le fonctionnement en concertation sont invoqués comme facteurs de réussite des opérations. Les liaisons entre services préfectoraux et services du Conseil Général souffrent dans bien des cas, comme on vient de le dire, d'une certaine imprécision, les marges floues entre échelons centraux et territoriaux formant des zones de dysfonctionnement.

Au surplus, les nouveaux dispositifs appellent l'implication de partenaires aux mobiles très hétérogènes : le Conseil Général, les municipalités, les associations, les administrations et leurs personnels. La participation de ces divers décideurs et acteurs peut-elle ne pas passer par l'effacement des passions politiques au profit de la recherche de consensus sur des objectifs précis et limités ? Mais à l'inverse, l'absence de stratégies politiques fortes ne risque-t-elle pas de rendre creuses les pratiques de concertation et de les vider d'une grande partie de leur signification ?

En dépit des incertitudes conceptuelles et des difficultés techniques concernant le "local", la territorialisation des interventions se propose comme l'un des modèles adéquats aux actions de prévention : création d'un espace local d'initiatives, de décision et de pratiques coordonnées. La question ne se pose donc pas seulement de l'articulation entre la dimension verticale d'incitation et la dimension horizontale de mobilisation sur le terrain mais également de ces articulations avec l'ensemble des relations "obliques" qui s'établissent entre administrations déconcentrées, élus, services du Conseil Général, associations et opérateurs de terrain.

En outre, les modèles locaux d'intervention portent le dessein implicite d'engendrer de nouveaux rapports aux populations concernées. Mais les modèles localistes, tout en privilégiant de nouveaux pôles de décision, permettent-ils de dépasser l'opposi-

tion existant entre une logique de gestion du social et une logique d'action sociale ayant chacune son efficacité propre au regard des populations ?

Sur le problème de l'innovation et de l'institutionnalisation

Les premières opérations avaient bénéficié du caractère expérimental, avaient été mises en place avec des procédures assouplies produisant des gains de rapidité et même des effets de surprise ; elles avaient également donné lieu à diverses formes de médiatisation voire de "mise en scène". Pour autant, ces modes d'intervention sont, comme d'autres, exposés à subir plusieurs effets conjugués : absorption par les règles administratives, retour au clientélisme traditionnel, professionnalisation des interventions, affadissement des enthousiasmes initiaux...

Certains de ces effets ne sont pas sans posséder une face opposée positive : aux engagements activistes du départ, souvent mal coordonnés, se substituent des interventions plus organisées -et peut-être plus efficaces-, des actions pédagogiquement plus argumentées, des montages institutionnels et financiers intégrant davantage l'utilisation des moyens ordinaires.

La question est ici de savoir comment capitaliser et modéliser les acquis et en même temps préserver, et sans doute développer, les caractères de souplesse, d'adaptabilité.

Sans doute le renouvellement de dispositifs tels les opérations Prévention Eté, le développement des interventions sur la vie sociale des quartiers, etc, demandent-ils des impulsions centrales, car l'on sait l'effet "boule de neige" de telles impulsions. L'affirmation d'une politique publique, l'engagement visible de divers partenaires constituent des supports nécessaires. Chacun, de son lieu, est au surplus en droit d'en escompter des bénéfices. Mais il convient de dépasser le stade du ponctuel, de l'incitation, de la programmation pour que le renouvellement des dispositifs soit plus que leur réitération, mais l'intégration des expériences et leur transformation.

Sur la question de l'évaluation

Certes, les différents acteurs s'accordent-ils de plus en plus sur la nécessité d'évaluer l'action sociale. Mais les difficultés ne sont pas minces s'agissant des types d'évaluation à retenir. Le Commissariat Général au Plan a tenté d'élaborer "une méthodologie d'évaluation des politiques sociales transversales" (1). Question épineuse, car comme le disent les auteurs de ce rapport "si l'on entend par évaluation l'analyse systématique des effets d'une politique et l'appréciation de la conformité de ces effets réels aux effets qui en étaient attendus, il n'est guère possible de considérer que les contrôles administratifs ou les audits comptables, les évaluations spontanées ou les enquêtes de satisfaction ou d'opinion soient à proprement parler des évaluations".

La quantification ? Parmi les indicateurs disponibles, lesquels sont opératoires ? Il existe un fossé difficile à franchir entre par exemple le constat de la baisse de la tension sociale dans les quartiers sensibles et l'interprétation d'indices plus affinés.

Les informations qualitatives ? Délicates à recueillir et à analyser, elles posent des problèmes de méthodes et aussi de signification : qui a capacité à évaluer, les acteurs, les décideurs, les tiers, les bénéficiaires ? Peut-on mesurer des effets au-delà du court terme, et dans quels champs : celui de l'adaptation des structures, de la recomposition des pratiques des professionnels, celui des incidences qu'ont les nouveaux dispositifs dans l'opinion publique, dans le traitement qu'en font les médias, etc ?

De toute évidence, la question de l'évaluation relève avant tout de la dimension politique : "la pertinence d'une explication, rappelle M. BERRY, est relative à la question étudiée, à

.../...

(1) Commissariat Général au Plan, "Les politiques sociales transversales ; une méthodologie d'évaluation de leurs effets locaux", Documentation Française, 1986

celui à qui elle s'adresse, à celui qui en est l'émetteur, et elle varie dans l'espace et dans le temps" (1). L'évaluation dans le secteur social est lourde d'enjeux divers ; la nature du commanditaire est un élément non négligeable dans le processus d'évaluation, désignant le terrain en fonction de demandes explicites mais également de demandes subsidiaires non dites. L'évaluation, note M. TACHON, devient "un processus social manipulé par le commanditaire et légitimé par la qualité de l'évaluateur. La réalisation de l'évaluation introduit aussi un déséquilibre au sein du rapport de forces locales dans la mesure où elle apporte à celui qui la demande une information supplémentaire sur l'état des lieux (...). L'évaluation interroge les pratiques sociales des acteurs et les logiques des institutions. Elle propulse la politique au coeur de l'action sociale" (2).

Du côté des acteurs du secteur social, l'évaluation s'impose dans les réflexions comme analyseur de la pertinence de la pratique quotidienne, mais aussi se propose comme modalité de valorisation de leurs interventions, comme réponse technique aux comptes réclamés par les décideurs socio-politiques.

D'un côté comme de l'autre, l'évaluation apparaît comme ayant des composantes fortement stratégiques. La mise en oeuvre de l'évaluation montre alors brutalement que le champ social, loin d'être réductible à un espace relativement clos d'interventions et de prestations, est un champ d'enjeux pour les groupes sociaux et pour la collectivité. En dépit de ce qu'avancent souvent certains acteurs sociaux, la question de l'évaluation n'est pas indépendante, elle se loge au contraire au coeur de cette problématique.

.../...

(1) M. BERRY, "Logique de la connaissance et logique de l'action", Centre de Recherche en Gestion de l'Ecole Polytechnique, 1984

(2) M. TACHON, "L'évaluation du travail social, une question politique", in revue Pour, n° 107, juin 1986

En cherchant à mettre à jour les logiques contradictoires qui circulent dans les nouveaux dispositifs de prévention, notre propre travail se trouve lui aussi d'une certaine manière inclus dans les enjeux sociaux. Puisse l'intérêt de notre approche être mesuré à l'aune, précisément des enjeux locaux qu'elle révèle.

*

* *

BIBLIOGRAPHIE

- Actions et Recherches Sociales (Revue), "L'urgence", n° 3, octobre 1986
- Annales de la recherche urbaine, "Jeunes urbains et qualités", n° 27, juillet 1985
- ANCREs (Revue de l'Education Surveillée) :
 - . "Traitement de la délinquance, débats et controverses", n° 5, octobre 1985
 - . "Délinquance - action sociale - prévention", n° 8, juillet 1986
- BAILLEAU F., LEFAUCHEUR N., PEYRE V., Lectures sociologiques du travail social, CRIV, Ed. Ouvrières, 1985
- CASTEL R., "La gestion des risques", Ed. Minit, 1981
- CHOPART J.N., DE RIDDER G., "La prévention ancrée dans le champ local", in ANCREs, n° 8, 1986
- CNLAPS, "livre ouvert des clubs et équipes de prévention spécialisée", 1983
- Commissariat Général du Plan, "Les politiques sociales transversales, une méthodologie d'évaluation de leurs effets locaux", Documentation Française, 1986
- Correspondance Municipale (revue) :
 - . "Les politiques sociales locales", n° 245, février 1984
 - . "Le développement local", n° 246, mars 1984
 - . "Développement social local et décentralisation", supplément n° 250 bis, septembre 1984
 - . "Une réponse à la délinquance et à l'exclusion sociale : les associations de prévention spécialisée", n° 266-267, mars - avril 1986
- CROZIER M. et FRIEDBERG E., "L'acteur et le système", Seuil, 1979
- CTNERHI - MIRE, "Les opérations été-jeunes", 1986
- DION S., "Les politiques municipales de concertation : néo-corporatisme et démocratie", Sociologie du travail, n° 2, 1984, pp. 121-140
- DONZELOT J., "L'invention du social", Fayard, 1984
- DUBET F., JAZOULI A., LAPEYRONNIE D., "L'Etat et les jeunes", Ed. Ouvrières, 1985

- GONTCHAROFF G., "La décentralisation : le transfert des compétences dans le domaine de l'action sanitaire et sociale", ADELS-SYROS, 1985
- GREMION P., "Le pouvoir périphérique", Ed. Seuil, 1976
- IMBERT M., "Pratiques associatives et changement social", revue Pour, n° 91, septembre 1983
- Informations Sociales (revue), "Innovations dans le champ social", n° 2, 1986 (article de BACHMANN C., MARTIN C., SOULET M.H. ...)
- ION J. et TRICART J.P., "Les travailleurs sociaux", Ed. La Découverte, 1984
- MARTIN G., "Sur quelques contradictions des politiques sociales au plan local", Futuribles, n° 66, mai 1983, pp. 29-49
- MENGA J., "Rapport sur l'adaptation des structures et des méthodes éducatives à l'évolution de la protection judiciaire de la jeunesse", octobre 1981
- Revue Internationale d'Action Communautaire :
 - . "La prévention, entre le contrôle et l'auto-gestion", n° 11/51, 1984
 - . "Les ambiguïtés du pouvoir local", n° 13/53, 1985
- ROSANVALLON P., "La crise de l'Etat Providence", Ed. Seuil, 1981
- Sociologie du Travail :
 - . "Spécial Police", n° 4, 1985
 - . "Sociologie du local et relocalisation du social", n° 2, 1983
- TACHON M., "L'action sociale, un bricolage politique", revue Projet, n° 184, avril 1984
- THOENIG J.C., "La décentralisation sur le terrain", revue Futuribles, janvier 1986, pp. 3-24