

**L'INTÉRÊT CENTRAL POUR LE LOCAL**  
**ANALYSE DES POLITIQUES SOCIO-PRÉVENTIVES**  
**ENTRE 1981 ET 1986**

**L'INTERET CENTRAL POUR LE LOCAL**  
**ANALYSE DES POLITIQUES SOCIO-PREVENTIVES**  
**ENTRE 1981 ET 1986**

**GÉRARD CHEVALIER**

**C.E.S.D.I.P.**

**1 9 8 7**



RESUME

Objet de mesures spécifiques ou d'approches latérales, la prévention de la délinquance s'imposa entre 1981 et 1986 comme une priorité nationale. Aux modèles de rééducation et de réintégration prévalant antérieurement succéda un élargissement des formes d'action favorisé par la multiplication de dispositifs appuyés sur les collectivités territoriales. Corrélativement, les limites du travail social s'obscurcirent, tandis que ce secteur d'intervention étatique se recomposait.

L'identification des positions relatives occupées par les administrations de mission participant à la prévention et l'analyse des liens qui les unissent aux ministères concernés font apparaître une organisation sectorielle marquée par l'existence de deux blocs institutionnels : l'un visant la réforme des modes de sociabilité et des fonctionnements administratifs, l'autre spécifiquement orienté vers la gestion de la délinquance. A l'origine de cette partition, divers travaux sur les couches moyennes salariées et le système politico-administratif français amènent à placer deux types de causalité historiquement liés : la pénétration d'un courant idéologique au sein de l'Etat et la modification des rapports centre-périphérie.

Les conceptions défendues au sein du bloc réformiste révèlent une série de convergences avec le modèle culturel et les normes affirmées par une élite petite-bourgeoise, au centre des mouvements de critique ou d'innovation sociale en même temps qu'elle joue fréquemment le rôle d'agent des politiques publiques. La filiation nette qui s'observe entre les doctrines réformistes et les thèmes de l'action sociale globale permet d'avancer que ces derniers ont été réappropriés et réactualisés localement par le mouvement associatif au cours de la décennie précédente. Leur résurgence au sein des programmes nationaux s'explique par le rôle des associations dans l'accès aux responsabilités municipales et corrélativement, dans le processus social et politique qui engendra l'alternance politique de 1981.

Orientée vers la recherche de consensus locaux, la politique pratiquée au sein du second bloc institutionnel ne renvoie à aucun modèle culturel identifiable. En outre, la place centrale qu'y occupent les maires ne revêt qu'une signification sociale équivoque

./...



en raison de leur rôle de représentation. Ces particularités amènent à rechercher dans l'évolution du système politico-administratif, les facteurs qui ont favorisé l'apparition des maires comme acteurs d'une nouvelle politique criminelle. A cet égard, la restructuration du pouvoir périphérique en faveur des grandes villes et le transfert de compétences au profit d'exécutifs municipaux confrontés à la gestion de populations accrues, apportent un éclairage pertinent. Cette "municipalisation" de la périphérie apparaît comme la condition structurelle d'une politique impliquant les élus locaux dans la recherche de solutions préventives.

TABLE DES MATIERES

|                                                                                                |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Introduction.....                                                                              | 7  |
| I - Origine et caractéristiques générales des nouvelles<br>administrations de mission.....     | 11 |
| - Le Conseil National de Prévention de la Délinquance.....                                     | 13 |
| - La Commission Nationale pour le Développement Social<br>des Quartiers.....                   | 17 |
| - La Délégation Interministérielle à l'Insertion Sociale<br>et Professionnelle des Jeunes..... | 24 |
| - La Mission Interministérielle de Lutte contre la<br>Toxicomanie.....                         | 27 |
| - Le Comité Interministériel pour les Villes.....                                              | 31 |
| II - Actions socio-préventives des administrations centrales..                                 | 39 |
| - Ministère des Affaires Sociales et de la Solidarité<br>Nationale.....                        | 41 |
| - Ministère de la Justice.....                                                                 | 50 |
| - Autres ministères                                                                            |    |
| a) Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation<br>Professionnelle.....                | 55 |
| b) Ministère de l'Education Nationale.....                                                     | 56 |
| c) Ministère du Temps Libre, de la Jeunesse et des<br>Sports.....                              | 57 |
| III - Aspects des modes de fonctionnement.....                                                 | 65 |
| - C.N.P.D.....                                                                                 | 67 |

./...

|                                                                                                  |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| - C.N.D.S.Q.....                                                                                 | 76  |
| - D.I.P.S.J.D.....                                                                               | 88  |
| IV - Représentations.....                                                                        | 103 |
| - C.N.P.D.....                                                                                   | 106 |
| - C.N.D.S.Q.....                                                                                 | 112 |
| - D.I.P.S.J.D.....                                                                               | 122 |
| V - Espace positionnel et configuration des blocs<br>institutionnels.....                        | 137 |
| VI - Un mouvement de pénétration des forces sociales au<br>sein de l'Etat.....                   | 153 |
| a) Marginalité des agents et positions dominées au<br>sein des administrations sectorielles..... | 155 |
| b) Un modèle culturel identifié.....                                                             | 157 |
| c) Une sous-élite à la marge de l'Etat.....                                                      | 159 |
| d) Un instrument de conquête politique.....                                                      | 161 |
| e) C.N.P.D. : une "municipalisation" de l'Etat central ?.                                        | 162 |
| Conclusion.....                                                                                  | 173 |
| Bibliographie.....                                                                               | 183 |

## INTRODUCTION

Cette recherche se propose d'analyser les intérêts idéologiques et sociaux à l'origine des principales politiques préventives appliquées par les institutions centrales entre 1981 et 1986. Elle s'amorce à partir d'une représentation de l'Etat que résument deux hypothèses inspirées des travaux de P. Bourdieu sur les champs de production symbolique (1) :

- l'Etat central ne doit pas être perçu comme une organisation dominée par une stricte rationalité fonctionnelle mais comme un espace de positions institutionnelles résultant d'une succession de recompositions

- les groupes engagés dans la promotion d'une politique sont susceptibles de défendre des intérêts opposés selon la place qu'ils occupent dans un espace sectoriel.

Suivant cette perspective, la recherche s'est d'abord attachée à faire apparaître les clivages entre les différentes politiques concourant à la prévention de la délinquance, ainsi qu'entre leurs dispositifs respectifs et entre les instances qui les animent. Le tableau des caractéristiques propres aux trois administrations de mission concernées -Conseil National de Prévention de la Délinquance, Délégation à l'Insertion Professionnelle et Sociale des Jeunes en Difficulté, Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers- présente des écarts et des proximités qui structurent ce secteur. L'analyse des relations entre ces instances et les services ministériels montre que cette distribution est au principe des agrégats institutionnels formés autour des administrations de mission. Elle trace une ligne discontinue entre des modes d'intervention et des dispositifs que les administrations centrales investissent et/ou contrôlent selon leurs intérêts sectoriels, que ce soit par l'importance d'un financement, le nombre d'agents détachés, la prescription d'objectifs parallèles ou diverses formes de collaboration. Ce partage recouvre une division des représentations de l'action préventive, des modes d'organisation et des rapports centre-périphérie. Il porte à penser que dans les secteurs à faible définition tels que la prévention des déviances, l'action des ministères répond moins à une nécessité technique, qu'aux intérêts de tel ou tel cabinet ou direction à occuper ce champ selon ses propres modalités d'intervention. Indissociablement institutionnels et idéologiques, ces intérêts posent la question des forces sociales s'exerçant au sein de l'Etat central.

./...

A partir de travaux extérieurs, on s'est appliqué à rechercher les indices permettant de caractériser les catégories dont ces politiques rencontrent les attentes. Cependant, les convergences significatives qui se manifestent entre les doctrines préventives et les modèles culturels ou pratiques typiques de certaines fractions de classe ne rendent pas compte d'un processus de pénétration au sein de l'Etat. Cette difficulté s'accroît, quand on envisage une instance qui, comme le Conseil National de Prévention de la Délinquance, s'appuie sur la représentation municipale et pratique un discours de consensus. Autrement dit, la problématique en termes d'espace de positions n'a ici qu'une fonction analytique. Elle permet de dépasser la représentation officielle en vigueur durant la période étudiée (dominée par les thèmes de la transversalité, du redéploiement des moyens et de l'action intersectorielle) en mettant en évidence des instances porteuses de représentations et d'intérêts idéologiques différents, mais elle ne peut saisir les rapports entre l'Etat et la société civile.

Il convient donc de compléter l'analyse des politiques à l'échelon central par une réflexion sur les stratégies politiques et les rapports centre-périphérie. Lorsque les conceptions guidant un mode d'intervention étatique peuvent être référées à une base sociale identifiée, l'interprétation doit s'arrêter sur le rôle des catégories concernées au sein des structures de représentation et plus généralement, dans la vie sociale locale. L'assise municipale acquise en 1977 par les partis au pouvoir durant la législature étudiée justifie l'interrogation sur la place du secteur associatif dans leur stratégie politique. Partant, tenter de décrire la pénétration d'un mouvement de critique ou d'innovation sociale au sein de l'Etat, implique de saisir les relations entre les groupes sociaux qui en sont porteurs et les partis politiques, à travers les formes de représentation locale qu'ils investissent mutuellement. Dans la même logique, il est nécessaire d'envisager le rôle de ces groupes au sein des administrations d'Etat, afin d'évaluer la possibilité d'une diffusion par simple interaction entre les acteurs.

Lorsque les thèmes développés par une politique préventive ne renvoient à aucun modèle culturel ou structure idéologique clairs (e.g. C.N.P.D.), la question des intérêts idéologiques et sociaux perd une bonne part de sa pertinence. L'idée d'une force sociale s'exerçant au sein de l'Etat central s'estompe au profit d'une interprétation en termes de stratégie gouvernementale. Cependant, le principe d'une causalité externe ne se trouve pas annulé pour autant. Par exemple, la stratégie n'explique pas totalement le choix des

./...

maires comme acteurs d'une politique préventive. Aux intérêts idéologiques et sociaux se substituent les intérêts politico-administratifs des grandes municipalités. En rapportant une décision de l'exécutif à la situation créée par l'évolution des rapports entre le centre et la périphérie, l'interprétation propose une origine structurelle au dispositif mis en place et à son fonctionnement.

Toutefois, ce cheminement ne peut être entrepris sans que le paysage socio préventif ait été préalablement dessiné. Ni l'extension, ni la structure de cet espace sectoriel ne peuvent être décrits sans évoquer les différents programmes ministériels lancés entre 1981 et 1983. Avant toute analyse, ce rapport débutera donc comme un état des lieux.

./...



## CHAPITRE I

ORIGINES ET CARACTERISTIQUES GENERALES DES NOUVELLES

ADMINISTRATIONS DE MISSION





LE CONSEIL NATIONAL DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE

Par décret du 28 février 1978, un Comité National de Prévention de la Violence et de la Criminalité fut mis en place, consécutivement au rapport rédigé par le Comité d'Etude sur la Violence, la Criminalité et la Délinquance présidé par A. Peyrefitte. Composée de parlementaires, de représentants ministériels et de personnalités qualifiées, cette instance avait pour mission d'approfondir la connaissance de la délinquance, de proposer des mesures préventives au gouvernement et d'informer l'opinion. Des groupes de travail associant diverses personnalités qualifiées et représentants des administrations concernées, furent chargés de ces différentes tâches, selon les orientations indiquées chaque année par le premier ministre (2).

A l'instar de cette structure centrale, des comités départementaux furent installés sous la présidence des préfets. Leurs objectifs étaient identiquement de contribuer à l'analyser des phénomènes, de réfléchir sur les fondements et les moyens de la prévention ainsi que de favoriser toute action pertinente. Ils n'avaient d'autres obligations à l'égard du Comité National que de l'informer de leurs travaux et de leurs propositions. Après deux ans d'activité, ce dispositif présentait certains signes d'essoufflement. Sans moyens de fonctionnement, les comités départementaux souffraient d'une grande disparité de composition et d'organisation. La mobilisation institutionnelle suscitée en 1978 était retombée et nombre de comités s'interrogeaient sur le degré de scientificité requis par leur mission. La dualité des objectifs qui leur avaient été assignés -analyse criminologique et réflexion de politique criminelle- fut à l'origine de la diversité des travaux soumis au Comité National. Le principe d'une telle structure ne disparut pas avec l'alternance politique de 1981. Dans un contexte marqué par les événements de l'"été chaud" (ZUP des Minguettes à Vénissieux), les accusations de laxisme lancées par l'opposition et la nécessité politique d'abroger la loi "Sécurité et Liberté", le premier ministre et son entourage décidèrent, durant l'hiver, de réitérer l'opération précédente, moyennant une profonde modification des méthodes et des intervenants. Au sein d'une instance aux finalités comparables, les maires des grandes et moyennes municipalités succédèrent aux experts du Comité Peyrefitte. La Commission des Maires sur la Sécurité fut installée le 28 mai 1982. Les 35 maires de diverses tendances politiques qui y siégeaient travaillèrent sous la présidence provisoire de M. Arrechx, maire de Toulon, jusqu'à l'élection de G. Bonnemaison, député maire d'Epinay sur Seine, le 17 juin 1982. Quatre vice présidents représentant les principales formations politiques l'assistaient dans cette tâche.

./...

Cette commission reçut pour mandat de "procéder à une réflexion d'ensemble et de faire des propositions concrètes susceptibles d'enrayer le développement du sentiment d'insécurité" (3). Elle bénéficia pour accomplir cette tâche, des locaux de l'ex-comité Peyrefitte, et du travail accompli en 1981-82 par une mission interministérielle sur la création de cellules départementales d'"action préventive rapprochée" et l'organisation des opérations d'été (cf. infra). Son rapport, rédigé après examen des réponses à un questionnaire envoyé aux maires des communes de plus de 9 000 habitants, fut remis à P. Mauroy en décembre 1982. De cette souche naquit le C.N.P.D., créé par décret le 8 juin 1983 et officiellement installé le 20 juillet 1983. Non sans difficultés. L'ambition manifestée par G. Bonnemaison, de créer un établissement public autonome disposant d'un budget conséquent se heurta à la résistance des administrations ministérielles. Dès le 19 janvier 1983, le conseil des ministres avait approuvé les orientations définies par le rapport de la Commission des Maires. Il s'était engagé à se prononcer sur chacune des soixante quatre propositions avancées dans un délai de deux mois. Fin avril, aucune réponse du gouvernement n'avait été formulée, mais les administrations centrales avaient fait connaître leurs observations lors d'une réunion interministérielle organisée le 1er mars 1982. Sur les soixante quatre propositions soumises à leur appréciation, douze firent l'objet d'objections graves ou furent considérées comme devant être écartées, vingt huit furent renvoyées "à une étude approfondie et/ou une décision interministérielle", vingt et une furent présentées par certains ministères comme "d'ores et déjà à l'étude" ou "en cours de réalisation" (4). Ces réticences expliquent la lenteur avec laquelle fut finalement créé le C.N.P.D., installé six mois après la remise du rapport de la Commission des Maires. La création d'un fonds national de la prévention géré par le bureau exécutif du C.N.P.D. et considéré par G. Bonnemaison comme la clé de voute d'un dispositif à trois degrés (C.N.P.D., conseils départementaux et communaux), resta lettre morte. Dans la même logique, le statut d'établissement public ne put être obtenu. Dès le 24 décembre 1982, une réunion des principaux ministères concernées organisée à l'Hôtel Matignon décida que le C.N.P.D. ne constituerait qu'une "instance consultative et donc uniquement un organisme de réflexion et de proposition". Elle écarta que le C.N.P.D. puisse gérer des fonds publics comme elle repoussa l'idée de personnalité juridique pour les différents échelons du dispositif (5). Concernant les conseils communaux de prévention, il ne leur fut reconnu qu'un rôle de "coordination et de concertation", à l'exclusion de toute fonction d'animation ou de gestion. La nécessité d'une instance susceptible de recevoir les financements

./...

octroyés par les administrations centrales fut envisagée à travers deux hypothèses : un élargissement des possibilités d'action des Bureaux d'Aide Sociale, en créant le cas échéant une section spécialisée ; la création d'un organisme spécifique pour les actions de préventions réalisées au niveau municipal.

On voit que le projet d'un C.N.P.D. autonome, dispensant librement des fonds propres à des maires dotés de nouveaux pouvoirs en matière de prévention, en court-circuitant les procédures ministérielles en vigueur, était très éloigné des conceptions défendues par les administrations centrales. Plusieurs arguments alimentaient ces résistances. Pour la Direction du Budget, la création d'un fonds spécifique allait à l'encontre de la politique de dotation globale aux collectivités locales et introduisait une centralisation budgétaire contraire aux principes de la loi de décentralisation votée en mars 1982 (6). Les prérogatives voulues pour les maires par la commission Bonnemaison, notamment le contrôle de toutes les associations impliquées dans la prévention de la délinquance, suscita l'opposition ferme du ministère des Affaires Sociales. Au delà de la défense naturelle de sa mouvance associative, cette administration souligna la contradiction que cette mesure aurait engendré avec le projet de transfert aux départements de la compétence et des charges en matière d'aide sociale à l'enfance, budget dont la prévention spécialisée dépend très largement. Plus généralement, le M.A.S.S.N. et le ministère de la Justice dont les services extérieurs étaient investis de longue date dans la prévention de la délinquance, semblent avoir craint d'être amenés à financer des projets municipaux, via le C.N.P.D., faisant double emploi avec leur activité propre ou encore favorisant des opérations dont les objectifs réels sont étrangers à la prévention. A l'heure de la décentralisation, la montée des élus locaux fut parfois perçue comme l'augure d'un féodalisme municipal contraire à la cohérence du service public.

Administration de mission créée auprès du premier ministre et présidée par lui, le C.N.P.D. réunit 35 maires dont 22 appartenaient à l'ex-commission des maires. Placé sous la vice-présidence de G. Bonnemaison, il est chargé d'analyser les formes de la délinquance et leur évolution, de proposer des mesures propres à en réduire les effets, d'"examiner les résultats des mesures prises par les ministères intéressés" (7) et de sensibiliser l'opinion. Il comprend en outre trois députés et deux sénateurs ainsi que vingt huit personnalités qualifiées, représentants d'associations et de syndicats nommés, comme les élus mentionnés précédemment, par

./...

arrêté du premier ministre pour une période de trois ans. Douze ministres représentant les principales fonctions de l'Etat sont membres de droit de ce conseil. Un bureau exécutif composé de douze membres : quatre maires représentant les principales formations politiques, les représentants des ministères directement concernés (8), le vice président et deux personnalités qualifiées assure la permanence et la coordination des travaux du C.N.P.D. Dans la pratique, le nombre des maires ou de leurs envoyés est souvent plus faible, tandis que celui des représentants d'administrations centrales s'accroît "d'intervenants extérieurs". Par ailleurs, le délégué général, préfet nommé par décret, assiste le vice-président dans cette tâche, de même que sont régulièrement présents les sept chargés de mission (9) composant la délégation générale. De septembre 1983 à fin 1984, quatre sections d'étude (vie sociale-éducation, formation, emploi et insertion sociale -justice et police- recherche et communication) regroupant universitaires et chercheurs, membres de l'administration et représentants des syndicats et des associations, apportèrent leur contribution à la réflexion sur les causes de la délinquance et ses remèdes.

Au conseil national répondent les conseils départementaux, installés dans l'ensemble des départements métropolitains fin 1985 et placés sous la présidence des commissaires de la République. Ces derniers désignent les 6 maires, les 8 fonctionnaires, les personnalités qualifiées et les représentants d'associations qui doivent y siéger (10). Depuis février 1985, il leur incombe par ailleurs d'instruire les dossiers présentés par les municipalités dans le cadre de la procédure des "contrats d'action-prévention" (C.A.P.), avant de les transmettre au C.N.P.D. et aux ministères concernés (11). L'état de la délinquance et les mesures appliquées dans les communes du département font l'objet d'un rapport annuel rédigé sous leur responsabilité et adressé au C.N.P.D. Notons pour finir que la vice-présidence des C.D.P. est assurée par les procureurs de la République. Ils "avancent les noms" (circulaire du Garde des Sceaux) des personnalités qualifiées et représentants d'associations qu'ils jugent utile de convier.

Cette importance de la représentation judiciaire et de la tutelle préfectorale au niveau départemental se retrouve au niveau communal. Le procureur de la République ou son délégué, est membre de droit du Conseil Communal de prévention. Les représentants de l'Etat, en nombre égal à celui des représentants de la commune, sont désignés par le Commissaire de la République. Il en est de même pour la moitié des personnalités qualifiées et des représentants d'associations appelés à siéger au C.C.P. à titre consultatif. Présidés par les maires, les C.C.P. étaient au nombre de 400 fin 1985.

./...

LA COMMISSION NATIONALE POUR LE DEVELOPPEMENT SOCIAL DES QUARTIERS

La C.N.D.S.Q. et la Délégation Interministérielle pour l'Insertion Professionnelle et Sociale en Difficulté (D.I.P.S.J.D.) dont il sera question plus loin n'ont pas la prévention de la délinquance pour objet propre. Elles y participent cependant en intégrant des visées préventives à leur politique, en inscrivant leur démarche dans la conception intersectorielle et globale qui domina l'action socio-préventive du gouvernement entre 1981 et 86 et en collaborant sous des formes et à des degrés différents avec le C.N.P.D., le ministère de la Justice et celui des Affaires Sociales.

Pour saisir le mouvement dont la C.N.D.S.Q. représente l'expression la plus récente, il faut remonter à ce qui constitue sinon ses sources, du moins ses émergences précoces au niveau local, au niveau central et, chronologiquement en dernière place, au niveau intermédiaire.

En 1964 H. Dubedout créa à Grenoble un comité de défense des usagers baptisé Groupe d'Action Municipale (G.A.M.). L'année suivante, une liste composée de représentants du P.S.U., de la S.F.I.O. et du G.A.M. remporta les élections municipales et le porta à la mairie, conformément à l'accord passé entre le G.A.M. et ses alliés. Réélu en 1971 et 1977, H. Dubedout entendait démarquer son action des options partisans, afin de réaliser une gestion technique efficace assurant la participation des citoyens aux décisions municipales. Le mouvement des G.A.M. se développa (12) et ses principes furent consignés dans une "Charte de Grenoble" rédigée en 1971. La politique municipale qu'ils inspirèrent suscita les critiques des responsables locaux du Parti Communiste. Accusée de mettre en oeuvre une idéologie technocratique et de nier le "rôle dirigeant de la classe ouvrière" (13) elle était perçue comme une volonté de favoriser l'émergence sur la scène municipale d'autres groupes sociaux. A juste titre. L'urbanisme, les transports, le syndicalisme résidentiel, l'"ouverture de l'école" furent des thèmes développés au sein de structures associatives : unions ou comités de quartiers, G.A.M., comités d'usagers etc., dominées par un éventail de catégories sociales étrangères à la classe ouvrière et en fort accroissement numérique durant les quinze dernières années (14). Que l'on voit dans ce mouvement l'expression d'une nouvelle bourgeoisie : chercheurs, universitaires, cadres supérieurs, ingénieurs et/ou d'une petite bourgeoisie "intellectuelle et technicienne" (15), il est avéré qu'il mobilisa prioritairement des catégories peu investies dans les organisations syndicales traditionnelles. L'idéologie de la

./...

"démocratie directe" défendue par H. Dubedout et son équipe au lendemain de mai 1968 était d'ailleurs parfaitement ajustée aux attentes des nouveaux acteurs engagés dans les comités de quartier et les commissions extra-municipales. Nantis des dispositions et des instruments intellectuels propices à un discours sur le cadre de vie et sa gestion, la rupture avec les systèmes de représentation traditionnelle constituait un passage obligé dans la construction de leur identité politique locale.

La réalisation du quartier de la Villeneuve de 1971 à 1975 fut vraisemblablement l'illustration la plus exemplaire de la gestion pratiquée par H. Dubedout. Tous les équipements sportifs et sociaux imaginables : gymnase, piscines, médiathèque, cantine publique, salles de spectacles, locaux pour les associations, centres sociaux, P.M.I. etc., sont étroitement intégrés au complexe immobilier. Au delà des audaces architecturales, l'ensemble constituait la réalisation d'une philosophie sociale. Il s'agissait de promouvoir, par l'organisation du bâti, une réforme des formes de sociabilité en favorisant la vie associative et la participation communautaire. L'école occupait une place prépondérante dans ce projet. Elle devait "s'ouvrir à la réalité du quartier" en recevant la contribution pédagogique des résidents intéressés par l'expérience de la non directivité et considérés comme "co-éducateurs". A cette fin, certains équipements scolaires ont été intégrés à la Maison de Quartier. Enfin, la dynamique d'ensemble était assurée par une "animation" permanente dont on ne retiendra ici que le principe, à défaut d'en connaître les modalités précises.

La population installée dans cet ensemble présentait une structure particulière marquée par une forte sous-représentation des fractions petites-bourgeoises et la sur-représentation des familles immigrées ainsi que des cadres supérieurs, professions libérales et intellectuelles. Au fil des années, on constata la fuite des enfants issus de milieux favorisés vers des établissements scolaires au recrutement plus élevé et/ou aux méthodes plus traditionnelles, tandis que s'opérait l'exode de leurs familles vers les centre-villes renouvés ou les banlieues résidentielles. Les deux "ailes" de la Villeneuve, séparés par des espaces verts, concrétisent actuellement cette séparation des univers sociaux et certaines offres d'appartements distinguent le "bon côté de la Villeneuve" et le reste (16).

./...

L'expérience de l'Alma-Gare, à Roubaix, mérite d'être mentionnée comme un précédent local important, en raison de la dynamique populaire spontanée que soulignent toutes les présentations et dont la C.N.D.S.Q. recherche partout l'esprit. La résistance de la population de ce quartier à une opération de rénovation urbaine de grande envergure entreprise au milieu des années 70, engendra l'apparition progressive de tout un réseau d'intervention sociale, autour d'une régie technique animée avec l'aide de personnels mis à disposition par les aménageurs. Sorte de phare en matière de participation des habitants et d'animation globale, l'Alma-Gare et son "atelier populaire d'urbanisme" devancèrent -avant de figurer parmi les sites choisis par la Commission Dubedout- les orientations appliquées ultérieurement. Le bureau de la Prévision du ministère de la Justice y organisa, dès septembre 1981, des réunions "Habitants-Justice-Police", destinées à alimenter la réflexion en matière de politique judiciaire, selon deux axes qu'on retrouvera ultérieurement dans le P.P.E. N° 12 du 9° Plan : redéfinir la justice quotidienne et trouver d'autres réponses à la petite délinquance.

L'intégration des équipements sociaux, l'animation, les services collectifs de voisinage figurent parmi les idées porteuses de la théorie de l'action sociale globale qui se répandait au sein des administrations centrales à l'époque de la construction de la Villeneuve. Ils inscrivent cette expérience dans le mouvement d'idées dont le Commissariat Général du Plan et la Direction des Affaires Sociales furent les principaux promoteurs (17). A la segmentation des populations par l'action institutionnelle, au schématisation des découpages administratifs et aux rivalités entre intervenants, la Nouvelle Action Sociale opposait un remembrement des différentes catégories d'interventions, "qu'elles concernent le logement, l'éducation, la santé ou l'action sociale proprement dite" (18). La politique des circonscriptions de service social et la réorganisation des services départementaux de l'enfance, les politiques de prise en charge en milieu ouvert ou en milieu naturel, la politique d'intégration des équipements collectifs (19) et les "efforts de synthèse entre les interventions sociales en matière de logement et les actions d'animation de la vie sociale ou de lutte contre l'inadaptation" (20) relèvent de cette perspective. L'exemple de la Villeneuve s'y rattache sans ambiguïté par le projet d'une intégration sociale de la population à partir de l'articulation et de la concentration des services collectifs. L'idée d'une "animation globale" destinée à développer une dynamique participative à partir des structures intégrées constitue une convergence supplémentaire entre les conceptions mises en œuvre à Grenoble et un courant apparu dans les instances étatiques dès la préparation du VI° Plan (21).

./...



En 1973, la Direction de la Construction, la Direction de l'Action Sociale et le Secrétariat d'Etat à la Jeunesse et aux Sports créèrent un groupe de réflexion interministériel "Habitat et Vie Sociale", transformé en "Groupe opérationnel" l'année suivante. A l'issue des opérations conduites par le Groupe Interministériel pour la résorption de l'habitat insalubre -formé en 1970, il était apparu que le relogement des populations dans des constructions neuves et la réhabilitation des ensembles dégradés devaient s'accompagner d'une action socio-éducative et d'une animation de la vie sociale (22). Les premières opérations menées par le groupe H.V.S. en 1975-76 avec l'appui de la D.A.T.A.R. eurent ainsi pour objet "tout à la fois d'améliorer le confort des logements, de mettre en place les équipements collectifs qui faisaient défaut, de développer la participation des habitants à l'animation et à la gestion de leur cadre de vie" (23). Cette politique fut reprise dans le cadre du VII<sup>e</sup> Plan et constituait un des objectifs du Plan d'Action Prioritaire N° 21 "Mieux vivre dans la ville" (24). Si l'on suit B. Jobert lorsqu'il écrit "L'ensemble de la conception des services collectifs de voisinage dans le VII<sup>e</sup> Plan est issu de préoccupations très proches de celle de groupe "Habitat et Vie Sociale" (25), il faut toutefois souligner que le P.A.P. N° 21 (du 7<sup>e</sup> Plan) ne traite cette question qu'en termes très généraux.

Consécutivement aux dispositions définies par le reste du texte du P.A.P., fut créé en août 1976 le Fonds d'Aménagement Urbain, destiné à coordonner l'action des services de l'Etat et à assurer la gestion commune des contributions ministérielles. Entre mars 1977 et juillet 1981, 42 opérations ont été lancées par le groupe H.V.S. et conduites sous la responsabilité des municipalités (26). Depuis avril 1980, le comité directeur et le secrétariat général du groupe H.V.S. ont été supprimés. Leurs attributions ont été dévolues au F.A.U.

Les opérations de développement social des quartiers pourrait parfaitement apparaître comme la continuation légèrement plus "participative" des opérations H.V.S. Cependant, avant sa création en conseil des ministres, fin décembre 1981, des programmes d'une inspiration très semblable avaient été élaborés au sein des préfectures de la région d'Ile-de-France et de Provence-Côte d'Azur. Ces opérations dites "Ilots sensibles" méritent d'être mentionnées en raison du choix, fait ultérieurement par la C.N.D.S.Q., de prendre la région comme principal niveau d'articulation de son dispositif et de s'instituer, dès le lancement des programmes, comme "relai" institutionnel et financier. La préfecture d'Ile-de-France avait, par exemple, mis au point un programme d'intervention concernant 22 sites et organisé une véritable concertation interministérielle pour sa

./...

mise en oeuvre et son financement. Au début de l'année 1982, il fut décidé que 5 des 22 opérations seraient intégrées au programme national de la C.N.D.S.Q. et bénéficieraient d'un traitement conjoint Ilot sensible-développement social des quartiers. La concentration de moyens importants sur ces quartiers et la mobilisation conjointe de multiples participations institutionnelles eurent pour conséquence l'attribution de financements minima pour les 17 autres zones sélectionnées par la préfecture d'Ile-de-France. Ces fonds furent principalement octroyés sous forme de subventions à la réhabilitation et d'aides personnalisées aux petits équipements. Cette répartition des moyens resta inchangée jusqu'à la signature du Plan Etat-Région en juillet 1984.

Il faut souligner pour terminer, l'influence décisive de l'Union Nationale des Fédérations d'Organismes H.L.M. Directement impliqué par les procédures H.V.S., le secteur H.L.M. considérait que les opérations réalisées étaient trop centrées sur le bâti, qu'elles mobilisaient peu les élus locaux et qu'elles ne s'intégraient pas suffisamment à une réflexion globale sur le développement économique et social du secteur traité. Devant le faible engagement gouvernemental, des assises furent préparées dès les premiers mois de 1981, afin d'inciter les pouvoirs publics à infléchir leur politique dans ce domaine. Durant ces assises, tenues le 28 octobre, fut décidée la création de groupes locaux interpartenaires afin d'observer les quartiers d'habitat social. On y projeta également la mise en place d'une "commission nationale de suivi des Assises", sorte de plaque tournante qui aurait stimulé les travaux des groupes locaux et proposer au gouvernement les modifications de procédure appropriées. Le soir même, P. Mauroy annonçait la création de la C.N.D.S.Q., décision que confirma le conseil des ministres du 23 décembre.

Tout s'est donc passé comme si, face à des initiatives financièrement dépendantes de l'Etat, mais concurrentes quant à l'identité de leur promoteur (Région, U.N.F.O.H.L.M.), le gouvernement n'avait pas voulu se laisser doubler sur le terrain du développement social local.

A l'issue de ces différents éléments, la C.N.D.S.Q., appelée Commission Nationale pour les quartiers d'habitat social durant sa phase de gestation (27), apparaît comme l'aboutissement d'un courant d'idées né dans la haute administration au début des années 70, de précédents locaux à valeur exemplaire et d'initiatives prétendant remédier aux insuffisances du programme H.V.S. qu'il était important politiquement d'investir. Les opérations H.V.S. constituaient, dans leur esprit originel, une des modalités de mise en oeuvre des concep-

./...

tions défendues par la D.A.S. à l'époque où R. Lenoir (28) en était directeur. Elle concrétisaient une "alliance des aménageurs et de l'action sociale" (29) au sein de l'appareil d'Etat, alliance dont l'évolution fut marquée par l'influence croissante du ministère de l'Urbanisme et du Logement et la prépondérance de l'action sur le bâti dans les opérations entreprises à partir de 1977 (30).

Au niveau local, la politique urbaine d'H. Dubedout se singularisa par des initiatives s'inscrivant dans le mouvement de l'action sociale globale. Par sa nomination comme président de la C.N.D.S.Q., il attesta d'ailleurs la persistance de ce courant depuis quinze ans.

A la périphérie immédiate du pouvoir central, les programmes mis au point par certaines préfectures de région et les décisions prises par l'U.N.F.O.H.L.M. rendirent plus urgente la création d'une instance capable d'apporter des réponses analogues, mais investies d'une légitimité gouvernementale leur permettant de supplanter les autres.

Occupant une place centrale dans la promotion de cette politique, le Commissariat Général du Plan en fixa les orientations durant l'été 1981, dans le plan intérimaire de deux ans (1982-83). Dès sa création, la C.N.D.S.Q. reçut mission de mettre au point des plans d'action concernant 16 quartiers dégradés. En décembre 1982, H. Dubedout remit au premier ministre un rapport (31) qui esquissait un premier bilan des actions entreprises et formulait une série de propositions relatives aux modalités administratives et financières. Les grands axes du D.S.Q. furent ultérieurement inscrits dans le sous-programme N° 1 du Programme Prioritaire d'Exécution N° 10 du 9° Plan, intitulé (comme le P.A.P. N° 21 du 7° Plan) : Mieux vivre dans la ville.

La C.N.D.S.Q. regroupe 45 membres sous la présidence de F. Geindre (32). Il succéda en juin 1985 à R. Pesce, député-maire de Valence, qui lui-même remplaça H. Dubedout en juillet 1983, peu après sa défaite aux élections municipales. La commission plénière se compose de 15 représentants d'associations ou d'organisations syndicales, 7 élus, 13 représentants d'administrations centrales, 3 représentants d'organismes H.L.M., 5 personnalités qualifiées, enfin le vice-président du C.N.P.D. et le délégué à l'Insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté. En janvier 1984, les membres de la C.N.D.S.Q. furent renouvelés par moitié, sans que changent les représentations indiquées. La mise en œuvre des décisions de la commission est assurée par un organe exécutif de 11 membres regroupant les représentants des administrations centrales

./...

concernées, le secrétaire général de la C.N.D.S.Q. et son adjoint. Onze chargés de mission et 3 secrétaires forment le secrétariat général, seule structure permanente de la C.N.D.S.Q. Chaque chargé de mission traite d'un secteur particulier (e.g. urbanisme, police, justice, sport) et assure le suivi des opérations à travers les commissions régionales (cf. infra) (33).

Les programmes nationaux de Plan devaient, selon le Plan intérimaire 1982-83 "faire figure d'exception dans un schéma général de déconcentration et de décentralisation" (34). Prévue dès la création de la C.N.D.S.Q. et notifiée par une circulaire du premier ministre en date du 3 mai 1984, la régionalisation entra dans les faits courant 1984 et début 1985, avec la signature de 16 contrats particuliers de D.S.Q., (35) dans le cadre des contrats de Plan Etat-Région dont le principe avait été défini par loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification. La concertation entre les différents partenaires (C.A.F., H.L.M., Etat, Conseil Général), l'adaptation de la politique D.S.Q. aux sites retenus, le suivi des opérations et la gestion des crédits supposent la mise en place d'une instance spécifique. Cette Commission Régionale de Développement Social des Quartiers est co-présidée par le préfet de région et le président du Conseil Régional. Elle regroupe des représentants de l'Etat, des organismes propriétaires de logements et des associations. Les élus responsables des sites traités y siègent également, de même que des membres des conseils généraux et les présidents des communautés urbaines. Enfin, la C.N.D.S.Q. y délègue un de ses membres.

Les maires concernés par les opérations de D.S.Q. constitue une commission locale mobilisant, à l'image de la C.N.D.S.Q., un large éventail de participants : représentants des habitants et des associations, des services locaux de l'Etat, des services régionaux et départementaux, des organismes gestionnaires de logements et des organisations professionnelles. L'ensemble de l'élaboration technique et de la mise en oeuvre est placé sous la responsabilité d'un chef de projet nommé par la municipalité. Un chargé de mission désigné par le Commissaire de la République et correspondant local de la C.N.D.S.Q. au titre de l'Etat assure la coordination des administrations publiques sollicitées. Dans certains cas, ont été constituées des équipes opérationnelles et des commissions de quartier dont le mode de fonctionnement, l'activité et la composition seront abordés au cours d'une recherche ultérieure.

L'enquête effectuée à Grenoble en novembre 1985 et le recoupement d'informations recueillies au sein des administrations centrales portent cependant à penser que la composition et le fonctionnement des instances locales et régionales connaissent des variations importantes (36).

./...

LA DELEGATION INTERMINISTERIELLE A L'INSERTION SOCIALE ET  
PROFESSIONNELLE DES JEUNES

Les antécédents de la politique menée par cette administration de mission sont moins prégnants que ceux décrits précédemment. Ses orientations n'ont toutefois pas été fixées ex nihilo. Les principales mesures mises en oeuvre antérieurement furent les actions dites Granet et les stages Education-Santé-Travail. Les stages du plan Granet lancé en 1975 duraient entre 6 et 8 mois. Ils étaient destinés à une population marquée par un cumul des handicaps sociaux et traitaient tout à la fois des problèmes de santé, de culture et d'insertion sociale des moins de 18 ans. En 1978 (37), leur succédèrent les stages -Education-Santé-Travail- qui furent intégrés ultérieurement dans le 3° Pacte pour l'Emploi du Plan Barre. Ils reposaient sur une formule souple d'entrées et sorties des 16-18 ans dans des stages de préformation et d'insertion sociale requérant une coordination entre éducateurs et enseignants. les foyers de jeunes travailleurs, les centres sociaux, les clubs de prévention organisèrent des actions de ce type, ainsi que certains mouvements d'éducation populaire et l'Education Nationale dans le cadre des G.R.E.T.A. (38). Peu axée sur la formation en entreprises, cette opération devait par ailleurs faire l'objet d'un suivi administratif tripartite (ministères de l'Education Nationale, de la Santé et du Travail) des services extérieurs de l'Etat, au sein duquel les D.R.A.S.S. et D.D.A.S.S. jouèrent un rôle prépondérant.

Conformément à la place tenue de longue date par cette administration dans les politiques socio-préventives, le ministère des Affaires Sociales préconisa dès le début de la législature étudiée, des mesures visant à faciliter l'accès des jeunes à l'emploi par l'amélioration du dispositif de formation. Une circulaire du 29 juin 1981 prévoit la création d'"une centaine de postes d'animateurs jeunes" au titre de l'Aide Sociale à l'Enfance, afin de développer des actions de prévention précoce devant "s'insérer dans la politique départementale de prévention et être complémentaire de la prévention spécialisée". La relation entre stages d'insertion professionnelle et prévention de la délinquance fut développée dans une circulaire du 4 août suivant, adressée aux préfets. Les 16 à 26 ans constituent le public visé par ce texte insistant sur la nécessité, pour les services extérieurs de l'Etat et les D.D.A.S.S. en particulier, de "monter les stages et les faire fonctionner avant la fin de l'année". Les dispositions prévues par ces circulaires furent intégrées au Plan Avenir Jeunes issu de la loi de finances rectificative d'août 1981.

./...

Deux mois avant, en juin 1981, P. Mauroy avait confié à B. Schwartz (39), une mission d'étude pour "la réalisation d'une meilleure insertion des jeunes de 16 à 21 ans dans la vie professionnelle" (lettre du 10 juin) dont les conclusions devaient être remises le 15 septembre suivant. Le rapport Schwartz servit de base aux réflexions d'un comité interministériel, réuni le 9 décembre 1981 dont résulta l'ordonnance du 26 mars 1982 (40) en application de laquelle furent lancés le programme 16-18 ans (41) et le dispositif Missions Locales et P.A.I.O. (42) (cf. infra). Après examen des projets municipaux, 61 premières missions locales furent installées en septembre 1982 avec le soutien d'une Mission Locale d'Appui et de Développement aux Missions Locales constituées auprès du M.A.S.S.N. et animée par B. Schwartz. Un an plus tard, la tutelle du M.A.S.S.N. fut supprimée avec la création de la D.I.P.S.J.D. (décret du 21 octobre 1983) placée comme le C.N.P.D. et la C.N.D.S.Q. sous la tutelle du Premier Ministre.

Structure relativement souple et légère, la D.I.P.S.J.D. est animée par un délégué (Y. Robineau) (43) assisté de deux délégués adjoints et de 14 chargés de mission mis à disposition par les ministères de la Justice, des Affaires Sociales, du Travail, de l'Education Nationale, du Commerce et de l'Artisanat. Ils sont chacun responsables de l'animation et de l'organisation du réseau des Missions Locales sur un secteur géographique et constituent entre eux des groupes de travail à périodicité variable, dont l'objet est choisi selon l'importance de la demande locale dans un domaine particulier : formation, insertion par l'économie, prévention, hébergement etc... Un groupe de réflexion sur les nouvelles qualifications fut adjoint à cette équipe durant le deuxième semestre 1984. Il est composé de 7 ingénieurs mis à disposition par des grandes entreprises nationalisées et de 5 représentants de services ministériels.

La D.I.P.S.D.J. est en outre chargée d'animer une cellule interministérielle (44) assurant la coordination du programme de formation et d'insertion professionnelle et sociale des jeunes de 16 à 25 ans. Afin de préparer les décisions gouvernementales en la matière, le décret du 21 octobre 1983 prévoyait en outre la création d'un comité interministériel qui n'a jamais été réuni.

Le dispositif animé par la D.I.P.S.J.D. ne s'appuie sur aucun niveau intermédiaire propre. Seul existe sur le terrain un réseau de missions locales (en 1986, 106 M.L. dans 73 départements) créées à l'initiative des municipalités et revêtant une forme associative (loi de 1901). Elles sont dirigées par un conseil d'administration de 20 à 30 membres en moyenne, réunissant quatre

./...

collèges : représentants de l'administration, élus locaux, secteur associatif, organisations d'employeurs et de salariés. Ces quatre collèges sont en général représentés au sein d'un bureau exécutif. Une équipe technique travaillant sous la responsabilité d'un coordonnateur assure l'organisation concrète des activités. Elle est le plus souvent composée de salariés de l'association (entre 2 et 10) et de personnels mis à disposition à temps partiel par les D.D.A.S.S., les directions départementales de l'Education Surveillée, les directions départementales Jeunesse et Sports, la Formation Professionnelle ou encore l'Education Nationale et les municipalités (45).

La circulaire du 9 avril 1982 prévoyait la création, à l'initiative des municipalités, de Permanences d'Accueil, d'Information et d'Orientation (P.A.I.O.). Apparues durant les mois qui suivirent, elles sont actuellement environ 700 sur l'ensemble du territoire. Ces permanences sont marquées par une grande diversité d'origines et d'organisation. Elles peuvent être de simples prolongements de services municipaux, des associations dépendant d'une A.N.P.E. ou d'un des Centre d'Information et d'Orientation animé par l'Education Nationale. Elles comprennent généralement un responsable désigné par la municipalité, 1 à 3 conseillers en formation professionnelle, une secrétaire à mi-temps et des conseillers mis à disposition par l'A.N.P.E. ou le C.I.O. à raison d'une demi-journée par semaine. Des interventions ponctuelles de conseillers des D.D.A.S.S. ou de l'E.S. sont parfois requises (46). En raison de leur caractère inter-institutionnel, les P.A.I.O. ne relèvent pas d'une tutelle explicite. Cependant leur agrément et leur conventionnement sont négociés entre les élus et le Délégué régional à la Formation Professionnelle. Notons pour finir que ces structures locales ne font pas partie du réseau animé par la D.I.P.S.J.D. Les circulaires du 9 avril 1982 et du 2 janvier 1984, adressées par le Premier Ministre aux préfets, précisent d'ailleurs que, porteuses d'une ambition plus large et dispensatrices de réponses plus globales, les Missions Locales doivent se substituer aux P.A.I.O. partout où elles sont créées.

La description des dispositifs participant à la prévention de la délinquance par diverses mesures d'intervention sociale et professionnelle ne doit pas faire oublier l'existence du programme interministériel auquel ils participent mais qui ne se résume pas à leur seule action. A cet égard, on peut dire que la D.I.P.S.J.D. comme la C.N.D.S.Q. et le C.N.P.D., loin de développer leur action sur un terrain vierge, ont à composer avec un environnement institu-

./...

tionnel très dense. Les programmes 16-18 ans (depuis avril 1982) et 18-21 ans dont la quatrième campagne s'achèvera en 1986, prirent en effet la relève du Plan-Avenir-Jeunes (de juillet 1981 à juin 1982) dont le M.A.S.S.N. fut l'instigateur. Les D.D.A.S.S. et leur mouvance associative s'impliquèrent naturellement dans les dispositifs ultérieurs en instruisant et en organisant 25 % environ des stages d'insertion dans deux premières campagnes (47). Principal acteur par les financements dispensés et le pouvoir d'arbitrage, le ministère de la Formation Professionnelle rencontre sur le terrain les initiatives de l'Action Sociale et des Directions Départementales de la Jeunesse et des Sports, ou encore de l'Education Surveillée et des associations avec lesquelles ces administrations entretiennent des liens privilégiés. Concernant la participation de l'Education Surveillée à la formation professionnelle et à l'insertion sociale, on peut mentionner la création dès 1982, d'une ligne budgétaire (2 MF en 1982) destinée aux associations promotrices d'actions dans ce domaine. L'activité propre de l'Education Surveillée (i.e. protection des mineurs sous mandat judiciaire) s'appuie en outre sur des centres d'activités professionnelles et éducatives (C.A.P.E.) ou des ateliers polyvalents rattachés à des structures avec hébergement. Souhaitée dès la mise en place du dispositif 16-18 ans (cf. supra p. 25) ces participations multiples ne vont pas sans engendrer quelques divergences sur les objectifs et leurs modalités de mise en oeuvre comme on le verra plus loin.

#### LA MISSION INTERMINISTERIELLE DE LUTTE CONTRE LA TOXICOMANIE

L'importance de cette administration concerne moins sa participation à l'action générale de prévention menée par les gouvernements socialistes, participations dont les traces administratives sont peu apparentes, que son existence dans un contexte de concurrence institutionnelle.

Les précédents en sont également assez discrets. En mars 1969, un groupe de travail interministériel avait été créé pour étudier les problèmes posés par la consommation de drogue. Cette instance fut à l'origine de la loi du 31 décembre 1970 fixant les dispositions sanitaires et pénales applicables à la consommation, la détention, la cession etc., des substances vénéneuses. Sur le plan institutionnel, son existence temporaire souligna la nécessité d'une structure permanente de lutte contre la toxicomanie. A cette fin, la Commission Interministérielle des Stupéfiants prévue par le Code de la Santé et mise en sommeil vers 1964 (48) fut reconstituée par un arrêté du 12 mai 1969. Sa vocation première : accorder des autorisations de commercialisation ou de fabrication concernant les

./...



produits inscrits au tableau B, fut élargie, par arrêté du 19 septembre 1969, à un rôle de préparation des mesures préventives et curatives. L'accomplissement de cette nouvelle mission fut marqué par différentes éclipses. Le rapport Pelletier souligne à cet égard (p. 92) "La concurrence dont a souffert la Commission", de la part de différentes agences : groupes d'experts constitués au sein du ministère de la Santé, groupe de liaison interministérielle des stupéfiants créé au sein du ministère de l'Intérieur en 1971 pour représenter la France dans la coopération européenne de lutte contre la toxicomanie, service interministériel pour l'information en matière de drogue créé au printemps 1972 et rattaché au ministère de la Santé. La prévention de la toxicomanie ne connut réellement un début d'organisation nationale qu'avec une circulaire de R. Marcellin invitant les préfets (5 août 1971) à créer un bureau départemental de liaison réunissant sous leur présidence, les autorités judiciaires, les services de police et des douanes, des membres du corps médical et les secteurs éducatif et social. Un Bureau de Liaison Nationale siégeant au ministère de l'Intérieur devait coiffer l'ensemble du réseau. Toutefois la mise en place et l'activité des bureaux départementaux connurent de telles disparités qu'il est difficile de parler d'un véritable dispositif national. Après six années d'un fonctionnement hésitant (49), cette organisation laissait entière la question du cadre le plus adapté à une politique de la drogue. Le 8 juin 1977, M. Pelletier, secrétaire d'Etat auprès du Ministre de la Justice fut chargée d'une mission d'information sur les problèmes de la toxicomanie.

Son rapport, remis huit mois plus tard, proposait la création d'un dispositif dont le schéma général préfigurait celui adopté en 1982 par le gouvernement socialiste. Comme le fut la M.I.L.T. en 1985, une délégation composée d'une petite équipe permanente et disposant de moyens propres devait être placée auprès du Premier Ministre. A la similarité des objectifs : animation de l'action administrative, coordination des travaux de recherche et de documentation, développement de l'information, s'ajoutait le principe d'une instance consultative chargée, tout comme le Comité Interministériel créé par décret le 8 janvier 1982, de définir les orientations gouvernementales en matière de lutte contre la toxicomanie. Composée identiquement de représentants des ministères concernés et de personnalités qualifiées, cette instance n'aurait cependant rempli qu'un rôle d'assistance à la délégation, tout en reprenant par ailleurs à son compte "l'essentiel des attributions de l'actuelle Commission Interministérielle des stupéfiants, ainsi que celle du groupe de travail existant auprès du Ministre de l'Inté-

./...

rieur" (50). Au niveau départemental, le rapport Pelletier préconisait de restreindre la composition des bureaux de liaison aux seuls responsables administratifs et de confier la coordination et le suivi des actions d'information ou de prévention à une commission consultative élargie. Ni cette proposition ni les précédentes ne furent appliquées par le Gouvernement Barre. Monique Pelletier, nommée en janvier 1977 secrétaire d'Etat auprès du Ministre de la Justice, chargée de la drogue et de l'Education Surveillée, anima un groupe interministériel réuni deux fois par mois à partir de février 1978. L'assouplissement de la politique pénale en matière de toxicomanie, la formation de correspondants de la brigade des stupéfiants dans les municipalités les plus touchées, la généralisation des "clubs santé et qualité de la vie" initiés à Poitiers, l'amélioration de l'assistance médico-éducative aux toxicomanes emprisonnés figurent parmi les principales mesures décidées dans le cadre de cette coordination. Diverses sources conduisent toutefois à penser que son action s'inscrit dans un contexte équivalent à celui décrit par le rapport Pelletier pour les initiatives décidées en 1969-71. Les mêmes résistances administratives entravèrent la réalisation de cette politique préventive dont les services ministériels et la presse ne gardent qu'un souvenir imprécis, à la mesure du poids institutionnel accordé au dispositif.

Avec le gouvernement socialiste, la lutte contre la toxicomanie revint à l'ordre du jour sous les couleurs de la prévention et de la solidarité. Par décret du 8 janvier 1982 furent créés un Comité Interministériel de Lutte contre la Toxicomanie et une Mission Permanente placée sous l'autorité du Ministre de la Solidarité Nationale. A l'inverse du projet Pelletier, la Mission Permanente prépare les délibérations du Comité Interministériel et veille à l'exécution de ses décisions. La coordination des actions d'information et d'éducation sanitaire, la formation des personnes appelées à intervenir dans la lutte contre la toxicomanie, la définition des mesures de réinsertion sociale constituent ses principales attributions. Son président nommé, sur proposition du Ministre de la Solidarité, par le Premier Ministre participe de droit au Comité Interministériel et dispose de personnels mis à disposition par les ministères concernés. Cette présentation elliptique ne doit pas accréditer l'idée d'une différence d'échelle entre ce dispositif et ceux décrits précédemment. Le Comité Interministériel de 1982 et le Groupe Interministériel animé par M. Pelletier en 1978 peuvent être considérés comme fonctionnellement et numériquement équivalents. Par ailleurs, l'effectif de la Mission Permanente s'élevait à deux

./...

chargés de mission plus une secrétaire durant le mandat de son premier président, M. Colcombet. Cette micro-administration, vouée, en dépit du rôle fixé par le texte du décret, à une fonction d'assistance technique auprès du Ministre de la Solidarité, apparaissait moins à ses débuts, comme une administration d'Etat que comme une mission confiée à titre quasi-individuel, à un magistrat. Sans indépendance ni budget approprié, la conduite d'une politique de lutte contre la toxicomanie fut dominée en 1972 par la nécessité de faire reconnaître l'identité propre d'une instance créée sur un terrain occupé de longue date par les ministères de la Santé et de l'Intérieur.

La volonté gouvernementale d'intensifier la lutte contre la toxicomanie, exprimée le 13 avril 1983 dans une déclaration énergique du Président de la République, s'accompagna de mesures propres à améliorer l'action de la Mission Permanente. En mai 1983, M.F. Perriez, alors chef de cabinet de J. Franceschi (51) remplaça à sa tête F.V. Colcombet (52), tandis que des locaux, des moyens propres et des chargés de mission supplémentaires lui étaient attribués. Ces dispositions furent saluées par la presse comme le nouveau départ d'une mission publique désormais déterminée à faire valoir "une compétence de direction, de coordination et d'impulsion étendue à tous les aspects de la lutte contre la toxicomanie et concrétisée par un "droit de suite" sur les projets et les crédits des différents ministères" (53). Le degré auquel ces objectifs furent ou non réalisés intéressent moins notre propos que les aspects institutionnels. Le premier changement notable à cet égard fut l'annulation le 7 février 1985 de la tutelle du M.A.S.S.N. et le rattachement de la Mission Permanente, rebaptisée Mission Interministérielle de Lutte contre la Toxicomanie (M.I.L.T.), aux services du Premier Ministre. J.C. Karsenty, secrétaire général du groupe socialiste à l'Assemblée Nationale succéda quelques jours plus tard à F. Perriez et chargé comme son prédécesseur, d'apporter une nouvelle impulsion à la lutte contre la drogue (54), il assura la présidence de la M.I.L.T. jusqu'en mars 1986.

Son mandat fut marqué par le fort différend qui l'opposa à G. Bonnemaison au sujet des Comités départementaux de lutte contre la toxicomanie. De "l'arbitrage" du Premier Ministre, résulta une circulaire du 6 décembre 1985, incitant les préfets à mettre en place un comité départemental de lutte contre la toxicomanie se substituant aux anciens bureaux de liaison mais n'impliquant pas de lien administratif direct avec le Conseil départemental de prévention de la délinquance. Une lettre commune de G. Bonnemaison et J.C. Karsenty

./...

aux préfets vint ultérieurement souligner la nécessité d'une coopération, consécutivement à la décision de mettre en place les "modalités d'une concertation permanente au niveau national". Réunis au minimum une fois par semestre, les comités départementaux de lutte contre la toxicomanie regroupent sous la présidence des préfets un large éventail d'acteurs institutionnels. Outre les administrations membres des anciens bureaux de liaison, la circulaire du Premier Ministre préconise la participation d'élus municipaux, de représentants d'associations et d'un membre du Conseil Général.

En mars 1986, D. Charvet, magistrat en détachement au M.A.S.S.N., remplaça M. Karsenty à la tête de la M.I.L.T. Sous sa présidence, un secrétaire général coordonne l'action de six chargés de mission individuellement responsables d'un secteur : prévention, information et formation des personnels, épidémiologie et recherche, justice, police et législation des affaires étrangères etc... Notons pour terminer que, contrairement à la présentation journalistique (55) qui accompagna la prise de fonction de F. Perriez, l'effectif total de la mission n'a jamais dépassé douze personnes.

#### LE COMITE INTERMINISTERIEL POUR LES VILLES

La multiplicité des formes d'intervention et des financements concourant à la politique urbaine du gouvernement socialiste justifia la création d'une dernière instance : le Comité Interministériel pour les Villes (C.I.V.) (décret du 16 juin 1984). Installé le 18 juin par le Premier Ministre et placé auprès de lui, le C.I.V. a pour vocation de "définir, d'animer et de coordonner les politiques relevant de la responsabilité de l'Etat, destinées à favoriser la solidarité sociale en ville, à lutter contre l'insalubrité et à développer l'innovation pour améliorer le cadre de la vie urbaine". De fait, l'élaboration et l'animation des politiques ressortissant au C.I.V. sont assurées par les principaux ministères qui en sont à l'origine (M.U.L., M.A.S.S.N.), ou constitue l'objet propre d'administrations de mission (C.N.P.D., C.N.D.S.Q.) créés antérieurement à cet effet. Reste un rôle d'orientation et de coordination, dont une circulaire du Ministre de l'Urbanisme et du Logement précise le champ d'application et les modalités (56). Le C.I.V. "définit les règles générales d'intervention" et "procède aux arbitrages financiers pour répartir et réserver les crédits" (57) affectés chaque année à la réalisation de deux grands types d'action : des programmes pluri-annuels d'amélioration des conditions de vie urbaine et des actions dites d'innovation. Parmi les premiers

./...

figurent les programmes locaux de l'habitat, les contrats d'agglomération pour une meilleure insertion des immigrés, les projets de développement social des quartiers ou encore les opérations de lutte contre l'insalubrité. Au sein d'un chapitre intitulé : -Innover dans l'urbanisme et l'habitat- sont regroupées les opérations -Banlieues 89- mise à étude début 1984 selon le souhait du Président de la République, ainsi que des mesures concernant la famille, la petite enfance ou la circulation automobile. La prévention de la délinquance et le C.N.P.D. apparaissent à plusieurs reprises dans cette rubrique sans qu'on en retrouve la trace dans la description des modalités de mise en oeuvre retenues en annexe pour chaque type d'intervention. Il est par ailleurs précisé que les actions financées par le C.N.P.D. dérogent aux procédures d'instruction prévues pour les autres actions d'innovation (58). Ces actions font l'objet de décisions de financement cas par cas, après instructions par les ministères ou missions compétentes, des dossiers présentés par les préfets.

Le C.I.V. est présidé par le Premier Ministre et par délégation par le Ministre de l'Urbanisme et du Logement. Ce dernier nomme par arrêté un secrétaire général assurant la coordination des actions, avec l'assistance de deux secrétaires généraux adjoints désignés respectivement sur proposition du Ministre des Affaires Sociales et du Ministre chargé de l'Aménagement du Territoire. Aux termes du décret du 16 juin 1984, la quasi totalité des ministères, des secrétariats d'Etat ainsi que la D.A.T.A.R. sont représentées au sein du C.I.V. Son comité de gestion, présidé par le Ministre du Logement et par délégation, le secrétaire général, réunit en chaque cas, l'ensemble des ministères et des missions concernées par telle ou telle décision de financement.

./...

NOTES DU CHAPITRE I

- 1 - Bourdieu, 1971 a) pp. 49-126 ; 1971 b) pp. 295-334 ; 1971 c) pp. 7-26 ; 1979.  
Boltanski, 1973, pp. 3-26.
- 2 - Ces renseignements et ceux qui suivent, sont extraits des différentes interventions présentées à la journée d'étude sur les comités de prévention organisée le 20 mai 1980. Voir Annales Internationales de Criminologie, 1979-80, vol. 18, n° 2.
- 3 - Rapport de la Commission des Maires, 1983, p. 9.
- 4 - Plenel, 1983, p. 11.
- 5 - Ministère de la Justice, note interne du cabinet aux directeurs sur les suites à donner au rapport de la Commission des Maires.
- 6 - Donzelot et Oblet, 1985, p. 27.
- 7 - Décret n° 83-459 du 8 juin 1983.
- 8 - Soit les ministères de l'Intérieur, de la Justice, de l'Economie et des Finances, des Affaires Sociales, de la Jeunesse et des Sports.
- 9 - Les chargés de missions sont mis à disposition par différents ministères. Ils animent chacun un secteur géographique et assurent les relations avec les administrations.
- 10 - Les personnalités qualifiées et les représentants d'associations ont voix consultative. Le décret du 8 juin 1983 prévoit en outre la participation d'un responsable de la formation professionnelle désigné par le Président du Conseil Général et celles d'un juge de l'application des peines et d'un juge des enfants désignés par l'Assemblée Générale des tribunaux de grande instance du département.
- 11 - Circulaire du Premier Ministre, 27 février 1985.
- 12 - Il existait environ 100 G.A.M. en France en 1971, dont 40 en région parisienne.
- 13 - Cf. Le Monde, 24 décembre 1969.

./...

- 14 - L'addition des membres des professions libérales, des cadres moyens et supérieurs et des employés représentait 34 % de la population grenobloise en 1954 et 46 % en 1968. Cf. Ion, Miege et Roux, 1974.
- 15 - Cf. Jobert et Sellier, 1977.
- 16 - Observation et entretiens sur place et Le Monde, 17 octobre 1970, 19 janvier 1971 et 19 avril 1981.
- 17 - Jobert, 1981, p. 133.
- 18 - Belorgey, 1976.
- 19 - Une commission interministérielle des équipements intégrés fut créée en 1971 et supprimée en 1975.
- 20 - Belorgey, 1976, p. 215.
- 21 - La commission des actions sportives et socio-éducatives du 6° Plan formula des propositions concernant l'animation globale et le développement concerté des collectivités locales.
- 22 - Belorgey, 1976, pp. 222-223.
- 23 - Belorgey, 1976, p. 223.
- 24 - Action n° 2, concernant l'amélioration du logement et des services collectifs de voisinage.
- 25 - Jobert, 1981, p. 152.
- 26 - Note interne de la Direction des Affaires Sociales.
- 27 - Cette commission fut officiellement créée par le Premier Ministre le 7 décembre 1981.
- 28 - R. Lenoir : inspecteur général des Finances, directeur de l'Action Sociale de 1970 à 1974, secrétaire d'Etat aux Affaires Sociales de 1974 à 1978, exposa les principes de la Nouvelle Action Sociale dans un ouvrage intitulé "Les Exclus", 1974.
- 29 - Jobert, 1981, p. 152.

./...

- 30 - Cette évolution, amorcée avec la création du Fonds d'Aménagement Urbain en 1976 consécutivement au rapport Nora, fut entérinée par le transfert des attributions du comité directeur et du secrétariat général Habitat et Vie Sociale au F.A.U., instance dont le secrétariat général est placé auprès du ministère de l'Urbanisme. Note interne du ministère des Affaires Sociales et Belorgey, 1976, p. 225.
- 31 - Ensemble refaire la ville, Documentation Française, 1983, approuvé par le Gouvernement en février 1983.
- 32 - Maire d'Hermouville-Sinclair.
- 33 - Après 4 ans de fonctionnement sous la forme qu'on vient d'indiquer, la C.N.D.S.Q. a fait l'objet d'un décret (n° 86-183 du 6 février 1986) de création. Il prévoit la participation de droit de 12 représentants ministériels et la nomination tous les 3 ans par le Premier Ministre, de 5 maires et 20 personnalités qualifiées.
- 34 - Plan Intérimaire, p. 266.
- 35 - Ces contrats garantissent les crédits déconcentrés de l'Etat durant les 5 années du Plan. En juin 1983, 17 régions (sur 22) avaient fait l'objet d'une proposition de Contrat de Plan de la part de l'Etat, représenté en l'occurrence par la D.A.T.A.R. La Corse vint s'ajouter ultérieurement au nombre des signataires et un contrat particulier de D.S.Q. fut établi avec cette région en juillet 1985 (le 30). La région Rhône-Alpes refusa d'inscrire le D.S.Q. dans ses priorités, mais participa financièrement aux conventions passées entre la C.N.D.S.Q. et sept municipalités. Enfin, la Lorraine refusa également et semble s'orienter début 1986 vers la signature de conventions tripartites (Etat-ville-région) pour les actions à venir. L'opération menée à Nancy est suivie directement par la C.N.D.S.Q., de même que les sites de la région Rhône-Alpes. Ces conventions sont les seules que la C.N.D.S.Q. gère encore actuellement.  
Primitivement conçue comme une structure expérimentale dont l'action ne devait pas se prolonger au delà de 1984 (lettre de P. Mauroy aux présidents des Conseils Généraux du 15 avril 1982), la C.N.D.S.Q. entend néanmoins conserver "un rôle important dans l'évaluation et la mise en perspective des travaux accomplis" (plaquette C.N.D.S.Q., 1985). A cette fin, son secrétariat général organise périodiquement des forums.

./...



- 36 - Selon les municipalités, le chef de projet peut jouir de statuts divers, depuis le simple chargé de mission jusqu'au cadre disposant de pouvoirs étendus.
- 37 - En octobre de la même année fut remis le rapport Rousselet intitulé "Processus de marginalisation professionnelle des jeunes". Un an plus tard un sous-groupe du Groupe Action Sociale de préparation au 8° Plan fut chargé d'analyser la situation des jeunes en difficulté de 16 à 25 ans.
- 38 - i.e. : Groupement d'Etablissements pour la formation continue.
- 39 - Professeur à Paris IX Dauphine.
- 40 - Cette ordonnance concerne les ministères du Plan et de l'Aménagement du Territoire, de la Solidarité, des Droits de la Femme, du Budget, de l'Education Nationale, de l'Agriculture, de la Jeunesse et des Sports, de la Formation Professionnelle.
- 41 - Concernant les actions de la formation alternée ou d'orientation approfondie et le nouveau dispositif d'insertion sociale et professionnelle des jeunes, cf. circulaire du ministère de la Formation Professionnelle n° 566 du 8 février 1982, 1505 du 14 avril 1982, 1553 du 21 avril 1982.
- 42 - Circulaire du Premier Ministre aux préfets n° 1671 du 9 avril 1982.
- 43 - Ex-délégué adjoint de la D.I.I.P.S.J.D., maître des requêtes au Conseil d'Etat, succéda à B. Schwartz en avril 1985.
- 44 - cette cellule, instituée par le même décret regroupe les représentants des administrations suivantes : Economie, Affaires Sociales, Justice, Education Nationale, Emploi, Formation Professionnelle, Jeunesse et Sports, Droits de la Femme, Plan.
- 45 - Cf. "Les Missions Locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes. Premier bilan", D.I.P.S.J.D., juin 1984.
- 46 - Cf. C.A.D.I.S., coll., 1983.
- 47 - D.A.S., document interne.
- 48 - Cf. Pelletier, 1978, p. 91.

./...

- 49 - Selon un rapport interne de l'Office Central des Stupéfiants (ministère de l'Intérieur) aucune réunion de ces bureaux n'aurait été tenue entre 1971 et 1981 dans les départements des Hautes-Alpes, Haute-Savoie, Isère, Alpes et Savoie.
- 50 - Pelletier, 1978, p. 165.
- 51 - Secrétaire d'Etat à la Sécurité Publique.
- 52 - Nommé directeur de l'Education Surveillée.
- 53 - "Entretien avec F. Perriez", Le Monde, 16 juin 1983.
- 54 - Cf. Le Monde, 22 février 1985.
- 55 - Il avait en effet, été annoncé que 24 personnes seraient employées en permanence. Cf. Le Monde, 16 juin 1983.
- 56 - Circulaire n° 84-40 du 26 juin 1984 aux préfets de département et de région.
- 57 - Annexes à la circulaire du 26 juin 1984, fascicule "Comité Interministériel pour les Villes", imprimerie des Journaux Officiels, p. 11.
- 58 - Idem, p. 12.

./...



## CHAPITRE II

### ACTIONS SOCIO-PREVENTIVES DES ADMINISTRATIONS CENTRALES



Afin de circonscrire l'espace institutionnel occupé par la prévention de la délinquance entre 1981 et 1986, quelques pages doivent être consacrées aux actions menées par les administrations centrales. Les formes d'intervention pratiquées, comme celles décrites précédemment, entretiennent un rapport plus ou moins étroit avec la notion protéiforme de prévention. Les traits de cette dernière n'étant cependant fixés nulle part avec précision, la seule façon d'en apprécier l'étendue est de considérer comme relevant de la prévention les opérations ou programmes auxquels les directions ministérielles assignent peu ou prou cette finalité.

MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SOLIDARITE NATIONALE  
(M.A.S.S.N.)

L'action préventive du M.A.S.S.N., comme celle du ministère de la Justice ne peut être adéquatement décrite à travers les seules initiatives décidées au niveau central. Leur mise en oeuvre repose en effet sur l'activité de services extérieurs sur lesquels quelques indications doivent être apportées. L'imprécision des limites sémantiques et pratiques de la prévention ne doit pas conduire à lui assimiler la prévention sociale générale, telle qu'elle est assurée par les services de circonscription. Institués par une instruction du ministère de la Santé en mars 1965, les services polyvalents de base furent intégrés à une organisation du service social par circonscription à partir de 1966. Chaque circonscription comprend une dizaine de secteurs de 3000 à 5000 habitants et chaque secteur doit être couvert par une assistante sociale polyvalente. Aux difficultés financières, aux problèmes de logement, de santé, de garde, l'assistante polyvalente s'efforce d'apporter les réponses institutionnelles adaptées. Son action est appuyée par une équipe de circonscription regroupant les différentes spécialités du travail social.

Face à cette aide sociale générale, la prévention de la délinquance revient principalement au service départemental de l'aide à l'enfance, dans le cadre des dispositions applicables à l'enfance en danger. Au sein de chaque Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales (D.D.A.S.S.) (1), un service de prévention chargé de la protection sociale rassemble des assistantes sociales, des travailleuses familiales, des éducateurs et des personnels intervenant à la vacation (psychologue, conseiller d'orientation professionnelle) (2), afin de remédier à toute situation familiale risquant de "mettre en danger la santé, la sécurité ou la moralité"

./...

des mineurs (3). Les cas pris en charge sont instruits par le service de prévention, en relation avec le service social polyvalent, avant notification par arrêté préfectoral d'une décision d'action éducative en milieu familial, de placement en établissement, chez un parent, etc... Les services d'aide sociale à l'enfance peuvent également se voir confier des mineurs ayant fait l'objet d'une décision judiciaire, aux fins de placement, observation ou orientation.

La loi du 22 juillet 1983 complétant la loi du 7 janvier 1983 transféra au profit des départements, les compétences en matière d'aide sociale. La protection maternelle et infantile, le service social polyvalent et l'aide sociale à l'enfance sont désormais financés et gérés par les Conseils Généraux.

La loi du 6 janvier 1986, dite "Loi particulière" (4), prévoit à cet effet l'élaboration d'un schéma départemental des établissements et services sociaux précisant la nature des besoins, les perspectives de développement etc. Les orientations de ce schéma devaient être fixées par le Conseil Général, après consultation d'un Conseil du Développement Social, instance dont la nouvelle majorité parlementaire a écarté le principe, au profit d'une commission librement composée par le président du Conseil Général et au sein de laquelle la présence des représentants de l'Etat et des collectivités territoriales n'est plus mentionnée (5). Le titre II de la Loi Particulière élargit par ailleurs les missions de l'aide sociale à l'enfance aux majeurs âgés de moins de vingt et un ans et à l'organisation d'"actions collectives visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion des jeunes et des familles"... "dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale". L'animation socio-éducative et les actions de prévention spécialisée figurent parmi les principales mesures propres à l'accomplissement de ces missions auxquelles les Clubs et Equipes de prévention, à présent sous tutelle départementale, contribuent de façon prépondérante depuis une quinzaine d'années.

Ces structures, gérées par des associations, constituaient jusqu'en 1983 un prolongement de l'action préventive menée par l'Etat à travers les D.D.A.S.S. Les premières initiatives, marquées par les méthodes et les idéaux des mouvements de jeunesse des années 1940-1950 furent le fait d'individus isolés s'efforçant de pénétrer les milieux marginaux. Selon P. Iascoumes (1977), l'action de ces premières équipes s'articula très tôt avec celle des juges des enfants dans le ressort desquels elles opéraient, "soit directement, soit par l'intermédiaire d'éducateurs chargés d'assurer la réinsertion de mineurs en semi-liberté ou en liberté surveillée". A

./...

partir de 1958, le caractère expérimental de leurs interventions s'estompa, tandis que leurs buts pédagogiques et leurs méthodes gagnaient en précision. La même année vit par ailleurs le regroupement dans le cadre d'une ordonnance du 23 décembre, de l'ensemble des dispositions applicables aux mineurs en danger, ainsi que la création d'un Haut Commissariat de la Jeunesse et des Sports. Cette instance et le ministère de la Santé furent à l'origine de l'institutionnalisation des C.E.P. (Clubs et Equipes de Prévention). Le Haut Commissariat accepta l'attribution de subventions systématiques aux équipes de prévention à la condition que soit créée une fédération nationale garantissant une certaine homogénéité des finalités et des moyens ainsi qu'une répartition justifiée des fonds publics. Ce qui fut fait en 1960. Pour sa part, le ministère de la Santé accorda dès 1955 quelques subventions sur les crédits de l'enfance inadaptée et incita les préfets à aider financièrement les C.E.P. dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance (6). Cependant, la fédération nationale voulue par M. Herzog fut rapidement traversée d'antagonismes qui entraînèrent sa disparition en 1963. Un Comité National rattaché de façon informelle au Haut Commissariat de la Jeunesse lui succéda la même année avec pour mission de dresser la liste permanente des C.E.P. justifiant l'octroi des deniers publics et de développer les expériences de prévention. Consécutivement à la dissolution du Haut Commissariat en 1969, le Comité National des C.E.P. passa sous tutelle du Secrétariat d'Etat à l'Action Sociale, transfert qu'aucun texte n'officialisa mais qu'accompagna la suppression des moyens de fonctionnement alloués par le ministère de la Jeunesse et des Sports. Après trois ans d'une existence végétative, le Comité National fut remplacé par l'actuel Conseil Technique des Clubs et Equipes de Prévention, qu'institue un arrêté du 4 juillet 1972. Ce texte, préparé au sein de la Direction de l'Action Sociale, entérina le contrôle de la prévention par l'Etat. Comme en témoignent les directives adressées peu après aux préfets, il s'agissait d'"éviter que l'action spécialisée des Clubs et Equipes de prévention soit considérée isolément des autres actions de prévention de l'inadaptation" (8). L'intégration des C.E.P. dans la politique gouvernementale se concrétisa par le rattachement du Conseil Technique des C.E.P., à la commission permanente du comité interministériel créé en septembre 1970 afin de définir les orientations nationales en matière de prévention. Par la mise en place de ce dispositif institutionnel, la tutelle déborda la prise en charge financière amorcée antérieurement, pour s'étendre à la définition des formes d'intervention et des objectifs. Par ailleurs, l'agrément des associations ne fut plus donné à l'échelon national,

./...



mais par les préfets, après instruction des demandes par les D.D.A.S.S. et les Directions Départementales de la Jeunesse et des Sports. Les conditions d'attribution des aides financières et les modalités de collaboration avec le service d'aide sociale à l'enfance firent, à partir de 1972, l'objet de conventions systématiques conclues entre le préfet et le représentant de l'organisme gestionnaire. Mouvement associatif sous contrôle d'Etat jusqu'en 1984, les C.E.P. constituent une des principales ressources institutionnelles en matière de prévention de la délinquance (9). Les tutelles successives que leurs organisations représentatives ont connues au niveau central, montrent que le ministère des Affaires Sociales et celui de la Jeunesse et des Sports constituent les deux pôles de contrôle de ce domaine d'activité associative.

La responsabilité de l'aide sociale à l'enfance ayant été transférée aux départements et l'activité des C.E.P. étant désormais soumise aux décisions des Conseils Généraux, l'Etat semble abandonner une part du pouvoir acquis par les D.D.A.S.S. entre 1972 et 1984 dans le domaine de la prévention. A cet égard, l'acquisition de la tutelle du Conseil Technique des C.E.P. (10) ne représente pour le ministère des Affaires Sociales qu'une contrepartie à valeur symbolique. Cette instance était hébergée de longue date par la direction des Affaires Sociales et son rôle consiste essentiellement à préparer les notes techniques, évaluer l'action globale des C.E.P. et organiser des colloques.

Face au nouveau contexte né de la décentralisation et à l'action des administrations de mission décrites au chapitre précédent, la volonté de ne pas abandonner le terrain de la prévention semble cependant avoir prévalu au sein de la Direction des Affaires Sociales. On a vu plus haut que cette administration (cf. supra p.24) s'était impliquée dès 1981, dans l'organisation de stages d'insertion professionnelle à visée préventive. Les principes appliqués durant le plan de transition "Avenir-Jeunes" (1981-82) : personnalisation de la relation pédagogique, cheminement du pratique au théorique etc... (11), furent repris et développés par le ministère de la Formation Professionnelle dans le cadre des programmes d'insertion 16-18 ans auxquels les services extérieurs du ministère des Affaires Sociales apportèrent une importante contribution. Au niveau central, fut créé un groupe technique national réuni tous les mois durant les deux premières campagnes (82-83 et 83-84) et qui continua à fonctionner au sein du M.A.S.S.N. en 1985. La plupart des projets de stages émanant d'associations nationales (12), neuf d'entre elles participaient à ce groupe technique aux côtés des administrations centrales concernées. Elles

./...

trouvèrent auprès de la Direction des Affaires Sociales l'appui institutionnel et financier propre à développer la prise en charge des populations les plus défavorisées, notamment face à l'administration de la formation professionnelle dont les critères de financement (primauté accordée aux actions de type "formation-enseignement", découpage en modules de 5 mois) convenaient mal aux cas jugés difficiles. Des groupes techniques régionaux ont également été organisés dans certains cas, selon le degré de mobilisation existant sur ces questions au sein des directions régionales des affaires sanitaires et sociales (D.R.A.S.S.).

L'insertion par l'économie constitue un autre domaine dans lequel la Direction de l'Action Sociale joua un rôle prépondérant. Dès septembre 1979, alors que l'idée n'avait encore aucune réalité institutionnelle, la circulaire n° 44 de la D.A.S. fixa un premier cadre pour l'organisation et le financement de structures expérimentales qui allient dans des proportions variables, une activité de production à une "fonction d'apprentissage et d'insertion". Sur la base de ces dispositions se sont développés deux types d'initiatives séparés par leur degré d'insertion sur le marché : des centres d'adaptation ou de réadaptation à la vie active -créés à partir de centres d'hébergement et dont le taux d'autofinancement excède rarement 30 % ; des entreprises intermédiaires offrant des emplois transitoires à des jeunes cumulant les handicaps sociaux, dans la double perspective de favoriser leur insertion sociale et de parvenir à une autonomie financière. Une centaine d'expériences "offrant plus de 1000 postes de travail" (13), ont ainsi été financées par le M.A.S.S.N. jusqu'à l'été 1985, période à laquelle fut mis en place un nouveau dispositif animé par le ministère du travail (circulaire du 24 avril). La compensation du "surcoût social" lié à la fonction de réadaptation étant assurée dès lors par ce dernier, l'intervention financière des Affaires Sociales fut limitée à la prise en charge des plus de 25 ans, à l'apport de crédits complémentaires aux entreprises intermédiaires accueillant des jeunes "particulièrement défavorisés" et à l'aide aux structures ne répondant pas aux normes réglementaires. Concernant les activités développées dans ce domaine par les clubs de prévention, la décentralisation leur imposa de rechercher auprès des Conseils Généraux les compléments à l'aide apportée par le ministère du Travail.

Les "opérations d'été" furent sans doute l'initiative la plus marquante à l'actif de l'administration des affaires sociales depuis 1981. Les événements qui se déroulèrent à Vénissieux durant l'été 1981 et la résonnance médiatique qui leur fut donnée, impo-

./...

sèrent d'imaginer pour l'été suivant des réponses appropriées tant techniquement que politiquement. Deux conceptions s'affrontaient au sein du Gouvernement en avril 1982. A la création de centres fermés de formation professionnelle, préconisée par le Ministre de l'Intérieur, les Ministres de la Justice et des Affaires Sociales opposaient la prévention rapprochée et l'animation sociale. Bien que le Premier Ministre ait tranché, en mai, en faveur de cette dernière conception, les opérations d'été portent la marque de ces deux logiques d'action puisqu'elles donnèrent lieu aussi bien à des camps sportifs animés par l'armée ou la police qu'à des fêtes de quartier.

Une mission interministérielle (cf. *supra* p. 14) se rendit à Lyon, Marseille, Lille et Créteil afin de soumettre un certain nombre d'idées aux Commissaires de la République, Présidents de Conseils Généraux, Procureurs et directeurs départementaux des Affaires Sociales. Elle conclut à la nécessité de mettre en place des "cellules d'action préventive rapprochée" chargées d'apporter des réponses immédiates aux situations d'urgence et de débloquer les verrous institutionnels (14). Il ne semble pas que cette formule ait été appliquée dans tous les départements concernés, durant l'été 1982.

Consécutivement à la mission interministérielle, se constitua au sein de la Direction des Affaires Sociales, un groupe informel auquel participèrent certains des membres de la mission. Les témoignages recueillis mettent l'accent sur l'association électorale d'agents appartenant à différentes administrations centrales, sans mandat officiel, mais disposant de fonds importants. Cette équipe (15) fut placée dans des conditions favorables à la réalisation d'un "coup", représentation présente dans les descriptions faites au niveau central comme au niveau local (16). Elle s'appuya sur les D.D.A.S.S. pour solliciter et impliquer le secteur associatif dans la mise en place des stages. Les financements furent octroyés dans des délais minima, l'aval d'un responsable administratif départemental suffisant parfois pour que l'envoi direct d'un chèque permette le démarrage d'une action. Devenue cellule permanente, répondant aux appels téléphoniques "24h sur 24" (17), cet état-major fut le maître d'oeuvre d'une opération qui mobilisa, en raison de moyens financiers significatifs (18) mais aussi en raison d'un certain enthousiasme à transgresser les règles ordinaires du fonctionnement administratif, un nombre considérable de protagonistes dans le cadre de montages institutionnels diversifiés. Les municipalités, l'armée, la police, les associations, les directions départementales de la Jeunesse et des Sports, les D.D.A.S.S., les clubs de prévention, l'Education Surveillée et le Club Méditerranée ont à des degrés et sous des formes variables, contribué à ces opérations de prévention d'un type

./...

nouveau, à la fois loisirs éducatifs et déplacements de populations à risques. L'évaluation des lieux sensibles et des besoins, la recension des moyens existants, le choix des projets et la répartition des crédits ont été assurés selon les cas par les cellules départementales évoquées plus haut, dans le cadre de coordinations organisées par les D.D.A.S.S. ou plus rarement par les directions départementales Jeunesse et Sports. Malgré les réticences manifestées parmi les travailleurs sociaux relativement au nouveau rôle dévolu à l'armée et à la police, ou encore à l'absence de suivi éducatif, l'opération fut un succès. Perçue par certaines municipalités comme un facteur de désorganisation de leur propre dispositif de prévention et d'animation, elle permettait par ailleurs de modifier favorablement les budgets locaux et d'entrevoir d'éventuels bénéfices politiques.

Sa reconduction en 1983 appelle peu de commentaires. Les mêmes partenaires (19) apportèrent leur contribution aux mesures prises dans les 11 départements concernés. Les différences sensibles constatées entre les apports respectifs renvoient autant à l'adéquation des stages ou animations avec le domaine d'intervention propre à chaque administration, qu'au degré d'engagement de ses responsables administratifs locaux et plus largement à la volonté politique d'occuper le terrain de la prévention. Concernant les collectivités territoriales, elles apportèrent en moyenne 2 francs pour chaque franc engagé par l'Etat en 1983 et 1984. Si certains conseils généraux ont consenti d'importantes subventions (environ 1,5 million de F. pour le Nord et les Bouches-du-Rhône en 1984), d'autres (Seine et Marne, Pas de Calais, Essonne) ont refusé toute participation. Sensibilisées à la nécessité de limiter le vandalisme d'été, les municipalités ont co-financé largement les opérations d'été. Par delà la taille des budgets municipaux et la gravité de la délinquance constatée, les différents niveaux de contribution (4,8 millions de F. pour les communes du Nord, rien à Paris) traduisent, comme dans le cas des financements départementaux, la relativité politique des choix locaux en matière de prévention. Parfois interprétée comme "prime à la délinquance" et même comme "prime aux immigrés", les séjours sportifs soutenus par les pouvoirs publics allaient à l'encontre des politiques municipales centrées sur le développement de la surveillance policière.

Le paysage institutionnel de la prévention avait par ailleurs changé entre 1983 et 1984. La décentralisation de l'action sociale avait pris effet au 1er janvier 1984 et la politique du C.N.P.D. se déployait à l'échelon local. Face à cette nouvelle situation, le ministère des Affaires Sociales fut amené à repenser

les modalités de son intervention. Cette réflexion apparut d'autant plus nécessaire que se répandait en son sein l'idée que le succès des opérations 1982 et 83 était entouré d'"une réelle ambiguïté" (20). Dans nombre de cas, le dispositif avait été perçu comme un programme de vacances sociales pour tous les jeunes. Une circulaire de P. Mauroy du 30 mars 1984 aux Commissaires de la République soulignera la nécessité d'éviter cette dérive, en appelant "très spécialement" leur attention "sur le fait que les opérations développées dans le cadre de ce programme doivent concerner les quartiers dans lesquels l'expérience et l'analyse des parties concernées permettent de penser que des problèmes très lourds pourront se présenter". En précisant plus loin que "le programme "prévention été 1984" doit être un complément -et non un substitut- aux actions engagées en direction des jeunes des quartiers concernées", la circulaire reflétait les préventions exprimées dans l'entourage de G. Dufoix contre l'utilisation des crédits d'été (21) au profit des actions décidées par les conseils communaux de prévention ou des programmes sociaux des conseils généraux. Bien qu'elle ne visât que formellement l'action personnelle des Commissaires de la République, la circulaire du Premier Ministre confirmait cette orientation en leur confiant "la responsabilité du choix des terrains retenus et du financement des actions sur fonds d'Etat".

Ces directives préfiguraient d'une certaine manière, l'évolution des territoires institutionnels dans le secteur socio-préventif. Durant l'été 1984, il semble que les D.D.A.S.S. perdirent le rôle moteur qui avait été le leur, au profit des préfetures, de l'Education Surveillée et des Directions Départementales Jeunesse et Sports, cela notamment en raison du programme -Vacances et Loisirs pour tous- qu'animait ces dernières, et des interférences inévitables avec les opérations d'été. L'association du C.N.P.D. aux travaux du groupe interministériel chargé de préparer les opérations d'été accompagna au niveau central, l'importance prise sur le terrain par les structures municipales de prévention. Arguant de leur absence au sein des cellules préfectorales, les municipalités se tournèrent vers le C.N.P.D., ex-Commission des Maires, pour réduire les inégalités de financement dont elles s'estimaient victimes. En 1984 des actions furent ainsi réalisées dans 8 municipalités avec le concours du C.N.P.D., à la faveur d'une rallonge budgétaire décidée par le Comité Interministériel pour les Villes et en dépit des réticences manifestées primitivement par G. Bonnemaison. L'opération 1985 vit la confirmation de cette participation dans 5 départements. Sur les 13 millions de francs affectés par le ministère des Affaires sociales aux 14 départements concernés, 8,52 millions furent attri-

bués via le C.N.P.D., dans le cadre de la taxation des ministères qui alimentait son budget depuis 1983. Avec la part croissante des actions instruites par le C.N.P.D. se renforça encore la responsabilité des préfets (comme présidents des conseils départementaux de prévention) dans le pilotage du dispositif, en même temps que les maires faisaient leur entrée dans les cellules départementales. Alors que la circulaire de P. Mauroy laissait aux Commissaires de la République le soin d'apprécier l'opportunité de telle ou telle participation locale, une circulaire adressée par L. Fabius 13 mois plus tard recommanda la présence des maires, après signature de conventions officialisant leur participation aux financements et aux décisions.

Cette organisation, appuyée sur le dispositif du C.N.P.D. et les Commissaires de la République, s'affirma dans un environnement institutionnel quadrillé de programmes nationaux et locaux de toutes sortes. A cet égard, la circulaire de L. Fabius prend soin de préciser rapidement ce que sont les opérations d'été et assez longuement ce qu'elles ne sont pas. Entre les "missions normales des services et organismes chargés du problème de l'enfance et de la jeunesse", les mesures d'insertion sociale et professionnelle (missions locales, programmes 16-18 et 18-25 ans), les actions de développement social des quartiers, les actions préventives municipales et les programmes animés par le ministère du Temps Libre, Jeunesse et Sports : - Loisirs Quotidiens des Jeunes - Vacances et Loisirs pour tous - et - Sports Vacances -, les montages institutionnels et financiers les plus divers furent envisagés, en même temps que la cohérence des mises en oeuvre locales posait parfois problème (22). Cette juxtaposition favorisa, notamment dans les départements les plus anciens dans le dispositif, l'évolution des opérations d'été vers une prise en charge temporaire de populations plus jeunes (moins de 14 ans) et moins marquées socialement, corrélative d'un accroissement continu des effectifs.

La contribution croissante d'autres ministères (Jeunesse et Sports, Formation Professionnelle) à la prévention de la délinquance, la réussite du C.N.P.D. et la décentralisation de l'action sociale semblent, au total, avoir sensiblement restreint la place du M.A.S.S.N. dans ce domaine. Au rôle d'avant-garde qui fut le sien avec l'action sociale globale dans les années 1970, avec les entreprises intermédiaires, l'insertion professionnelle et les opérations d'été dans les années 1980, a succédé une période de redéfinition de son potentiel d'intervention, tant au niveau départemental par la place que sauront se définir les services restés sous contrôle d'Etat, qu'au niveau central par la capacité de ses intellectuels à promouvoir de nouvelles formes de traitement social.

A partir de 1981, la politique pénale fut marquée par la diversification des réponses judiciaires aux situations de délinquance et la volonté d'alléger les charges des juridictions. La création des travaux d'intérêt général, le développement du contrôle judiciaire socio-éducatif, de l'accueil des sortants de prison et de l'insertion professionnelle des jeunes sous mandat judiciaire figurent parmi les principales mesures visant à associer la politique pénale aux dispositifs décrits précédemment. Les changements apportés à l'environnement institutionnel par les nouvelles missions imposèrent par ailleurs à l'Education Surveillée d'élargir ses formes d'intervention tout en préservant sa mission traditionnelle de protection judiciaire des mineurs. Compte-tenu du rôle joué par cette administration dans les actions inter-institutionnelles présentées plus haut, on en décrira en priorité les principales orientations.

L'adaptation des services d'Education Surveillée au nouveau contexte se concrétisa par un renforcement de la déconcentration des pouvoirs centraux amorcée antérieurement. Depuis 1976, existaient des services départementaux de l'Education Surveillée, regroupant "les établissements et autres unités éducatives du secteur public de l'Education Surveillée implantés dans un même département" (23). En 1977, ont été instituées les délégations régionales placées sous l'autorité de délégués (24). Une circulaire du 11 avril 1983 précisa les missions respectives de ces deux niveaux. Elle rappelait que la justice, à l'inverse du mouvement de décentralisation, reste de la compétence exclusive de l'Etat aux termes de la loi du 7 janvier 1983, et soulignait la nécessité d'instituer au niveau local "des interlocuteurs habilités à engager leur administration" face à des collectivités territoriales investies de pouvoirs accrus. Le rôle déterminant que les départements et communes furent dès lors appelés jouer "dans la détermination et la mise en oeuvre des politiques sociales fondées sur le développement de la prévention" (p. 2) entraîna le choix du niveau départemental comme lieu d'élaboration et de réalisation privilégié de la politique éducative. Les directeurs des services d'Education Surveillée, prenant le titre de directeurs départementaux, furent investis d'un rôle de représentation de la direction ministérielle auprès des autorités judiciaires, politiques et administratives en place localement. Leur mission fut sensiblement élargie. La rédaction d'un "projet départemental" de l'Education Surveillée, démarche initiée antérieurement par certains services, fut systématisée, dans la double perspective de rationaliser les interventions et de développer la concertation avec les magistrats de

la jeunesse, le secteur associatif habilité, les D.D.A.S.S. et les élus. Analyse des besoins, définition des objectifs, coordination des objectifs et des réponses, procédures de suivi et d'évaluation, constituent les principales rubriques de ce plan d'action déconcentré. Aux directions régionales, reviennent l'élaboration des budgets de fonctionnement, la coordination des directions départementales et le contrôle de leur gestion.

Dans le cadre de cette nouvelle organisation, l'Education Surveillée diversifie ses missions en amont de l'action judiciaire par une participation aux actions préventives concertées. La formation professionnelle constitue vraisemblablement le secteur dans lequel l'Education Surveillée s'est le plus fortement investie. Dès février 1982, une ligne budgétaire fut créée afin d'aider les associations développant l'insertion professionnelle et sociale des jeunes (25). Les subventions vont en priorité aux actions concernant les catégories les plus défavorisées, une partie des mineurs devant nécessairement relever du juge des enfants. Sont principalement retenus les projets destinés à faciliter l'entrée des jeunes dans le monde du travail (recherche d'emploi, accompagnement professionnel), visant à l'acquisition d'une pré-formation ou d'une formation ou encore à développer la "communication sociale" et l'action culturelle. La volonté d'ouverture exprimée par la circulaire d'avril 1983 se traduit dans ce domaine, par la préférence accordée aux opérations financées et réalisées en collaboration avec d'autres intervenants sociaux publics ou privés (26). Dans certains cas, des associations ont été créées dans le but de favoriser l'insertion des jeunes sous mandat judiciaire, à partir d'une institution spéciale de l'Education Surveillée ou d'une direction départementale (e.g. Service des Chantiers de l'Essonne).

L'Education Surveillée s'est également engagée dès l'origine, dans le dispositif des missions locales et des Permanences d'Accueil, d'Information et d'Orientation (27), le plus souvent par la mise à disposition de personnels. Selon les situations locales et l'importance accordée par les éducateurs au rôle joué par les Missions Locales, ces participations peuvent s'effectuer à temps plein ou partiel. Cependant, la fonction d'accueil et d'orientation propres aux missions locales ne permet pas d'assurer une prise en compte spécifique des jeunes sous mandat judiciaire. Cette situation n'est pas sans engendrer certains rappels à l'ordre de la part des juges et de la hiérarchie administrative concernant la mission première de l'Education Surveillée, ni sans diviser la direction parisienne. Plus généralement, la politique d'ouverture pose le pro-

./...



blème, affirmé ou dénié de façon récurrente dans les bulletins d'information de la corporation, de la spécificité de la fonction d'éducateur de l'Education Surveillée. Qu'il s'agisse des Missions Locales, des commissions de développement social des quartiers, des conseils communaux de prévention ou de toute autre instance locale, leur présence dans de multiples lieux de concertation diminue d'autant la disponibilité des agents pour d'autres tâches. La prévention, telle qu'elle s'est développée entre 1981 et 1986, imposa des choix touchant à l'économie des services.

Les opérations d'été mobilisèrent de multiples participations au sein des directions départementales. Selon les cas, les équipes prirent une part prépondérante à l'organisation de la concertation (dans les Bouches du Rhône en 1984 notamment) ou participèrent aux cellules départementales de coordination. Le ministère de la Justice étant co-financeur de ces opérations au niveau national (1,5 million de francs en 1985), au même titre que d'autres administrations, les directions départementales contribuèrent aux stages ou animations locales dans la mesure de leurs moyens (28).

Les services extérieurs de l'Education Surveillée développèrent par ailleurs des collaborations avec les directions départementales de la Jeunesse et des Sports, dans le cadre du programme interministériel - Loisirs quotidiens des jeunes -, ainsi qu'avec l'Education Nationale dans les zones d'éducation prioritaires (Z.E.P., cf. infra). A cet égard, il semble que les conceptions défendues par la Commission Nationale de Développement Social des Quartiers et l'Education Nationale concernant "l'ouverture de l'école" ait, selon les termes de la direction parisienne, rencontré "pleinement les orientations et les actions menées par l'Education Surveillée" (29). Cette convergence s'est traduite sur le terrain par la participation des éducateurs à des actions de soutien scolaire ainsi qu'à l'accompagnement social de certaines opérations de rénovation urbaine.

Pour nombreuses et variées que furent les participations de l'Education Surveillée aux actions préventives intersectorielles (les mêmes acteurs se retrouvant généralement dans les différentes commissions), elles ne forment pas le tout de l'implication du ministère de la Justice dans ce domaine. Si les directions départementales de l'Education Surveillée sont représentées au sein des commissions locales de développement social des quartiers, la majeure partie des "correspondants Justice" est composée de juges des enfants et de substituts des mineurs. Au sein des commissions régio-

./...

nales de D.S.Q., la représentation des autorités judiciaires est assurée par les substituts généraux (30), également chargés de coordonner les interventions des parquets dans les conseils communaux et départementaux de prévention. La participation judiciaire aux commissions locales de D.S.Q. repose essentiellement sur la définition de nouveaux modes d'intervention judiciaire ou éducative adaptés aux données locales et en particulier, sur la recherche d'un équilibre entre règlement judiciaire et non judiciaire des conflits. La proportion importante des appels de police concernant les urgences civiles (circulation, logement, conflits de voisinage) amena le Bureau de la Prévision du ministère de la Justice à analyser les appels et les plaintes reçus par la police, à la suite des réunions organisées à Roubaix (cf. supra p. 19). Une collaboration entre le ministère de la Justice, le C.N.P.D., la C.N.D.S.Q. et le ministère de l'Intérieur s'établit en janvier 1984, pour que l'enquête menée sur le site de développement social des quartiers de Nancy (quartier du Haut du Lièvre) soit poursuivie à Valence, ville pilote du C.N.P.D. et site de la C.N.D.S.Q. L'expérience fut élargie ultérieurement à une vingtaine de villes engagées dans la politique de prévention. Les difficultés d'articulation entre les différents niveaux d'intervention : juridiction, quartier (C.N.D.S.Q.) et commune (C.N.P.D.) ne semblent pas avoir permis l'émergence de conclusions applicables aux actions policière et judiciaire, au terme de la législation étudiée. Plus généralement, l'implication des juridictions dans le dispositif de développement social s'est heurté à des difficultés récurrentes au choix du quartier comme unité d'intervention, mais aussi aux relations entre représentants institutionnels. Les objectifs du Plan d'Exécution Prioritaire n° 12 -Améliorer la Justice et la Sécurité- n'ont pas, si l'on en croit les correspondants judiciaires pour le développement social des quartiers (31), trouvé dans les quartiers d'habitat social le lieu privilégié de leur mise en œuvre (32).

D'autres innovations importantes sont à porter au compte du ministère de la Justice entre 1981 et 1986. Le travail d'intérêt général (T.I.G.) et le développement des alternatives à l'emprisonnement occupent une place centrale parmi celles-ci. Alors que l'Education Surveillée constituait l'interlocuteur privilégié en matière d'insertion professionnelle et que la Direction des Affaires Criminelles fut le correspondant principal du C.N.P.D., l'Administration Pénitentiaire fut le principal promoteur du T.I.G. (33). Les acteurs concernés par l'application de cette peine au profit des associations et des collectivités sont les juges d'application des peines (J.A.P.), les Comités de probation et d'assistance aux libérés (C.P.A.L.) et dans une moindre mesure, les juges des enfants.

./...

Les C.P.A.L. sont des structures implantées dans chaque ressort de tribunal de grande instance, administrativement gérées et financées par l'Administration Pénitentiaire. Ils sont placés sous la tutelle d'un J.A.P. faisant parfois fonction de chef de service, et regroupent en nombre variable des délégués de probation (éducateurs de l'A.P.), des assistances sociales ainsi que des personnels vacataires et contractuels. Leur fonctionnement ne répond à aucun schéma pré-établi et des glissements peuvent s'opérer entre les attributions respectives. La recherche d'un emploi, d'un hébergement, le recouvrement des pensions alimentaires et plus marginalement l'assistance médicale font partie des tâches liées à leur mission première : contrôler et assister les condamnés à une peine avec sursis et mise à l'épreuve, les réfractaires au service militaire, les libérés conditionnels et les sortants de prison ayant purgé leur peine. Depuis une circulaire du 4 août 1982, les C.P.A.L. sont également autorisés à prendre en charge des dossiers de contrôle judiciaire socio-éducatif. Dans les juridictions où cette peine fut significativement appliquée, la mise en oeuvre du T.I.G. supposa un élargissement sensible du rôle des C.P.A.L. La recherche des organismes employeurs, l'information des prévenus, l'évaluation des possibilités d'affectation des condamnés, la coordination et la gestion administrative des peines dans un ressort, la recherche d'un emploi ou d'un stage ultérieur, furent autant de tâches impliquées par cette nouvelle mesure.

Compte tenu de son assise municipale et de la gestion conjointe d'une ligne budgétaire spécifique (2 millions de F. en 1984) avec l'Administration Pénitentiaire, le C.N.P.D. fut, comme les C.P.A.L., un bon vecteur de diffusion du T.I.G. Une véritable action promotionnelle fut entreprise afin d'inciter les municipalités, ou leurs associations, à proposer des travaux (e.g. : peinture des locaux communaux, entretiens des parcs et jardins etc...). Des coordinations furent également recherchées avec les Missions Locales afin que les condamnés puissent bénéficier d'une formule d'insertion professionnelle à l'issue de leur peine. Toutefois, l'application du T.I.G. rencontra des difficultés. Il suscita notamment une franche hostilité des éducateurs de l'Education Surveillée pour lesquels la notion de réparation réelle ou symbolique ne s'intègre pas au processus éducatif. Par ailleurs, il fut inégalement utilisé par les magistrats concernés, soit qu'ils ne disposaient pas d'un éventail d'offres suffisant, soit qu'ils aient à affronter l'opposition larvée de la hiérarchie judiciaire (34), ou qu'ils n'étaient pas eux-mêmes convaincus de l'efficacité de la mesure.

./...

Le développement de l'action éducative dans le cadre des mesures de contrôle judiciaire s'inscrit dans la même politique de prévention de la récidive et d'évitement de l'emprisonnement. Assurée essentiellement par le secteur associatif et les comités de probation, cette peine fut favorisée par la création d'une ligne budgétaire gérée par la direction des Affaires Criminelles. L'adaptation des dispositifs de sanction fut également recherchée par la généralisation des permanences éducatives auprès des tribunaux (35). Elles interviennent en amont de la décision de juge, au moment de la présentation au parquet. Le substitut, prévenu du délit par la police, avertit un des éducateurs de permanence qui dispose de deux ou trois heures pour cerner la situation judiciaire, familiale, scolaire ou professionnelle du mineur concerné. Les éducateurs (36) peuvent intervenir préalablement à la saisine judiciaire dans certains cas.

#### AUTRES MINISTÈRES

Les dispositifs animés par les autres administrations centrales ayant déjà été évoqués à diverses reprises et leur place dans l'action générale de prévention apparaissant moins centrale, le développement qui suit se bornera à apporter les principaux compléments.

##### a) Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle

Concernant le fonctionnement des mesures en faveur des 16-18 ans, on peut notamment préciser que ce programme s'appuie sur les Commissions Départementales de l'Orientation et de la Formation des Jeunes (C.O.D.E.F.), au sein desquelles sont représentés les différents partenaires locaux. Ces commissions instruisent les projets de stages avant de les soumettre à la Délégation Régionale de la Formation Professionnelle qui prépare les décisions de financement pour le préfet de région.

Il apparaît cependant que le secteur associatif de la prévention spécialisée est très inégalement représenté au sein des C.O.D.E.F. et que les associations de parents d'élèves sont parfois les seules à avoir été conviées. Cet indice renvoie aux difficultés rencontrées par certaines associations (cf. supra p. 45 ), pour organiser des stages destinés aux mineurs cumulant les handicaps sociaux, notamment l'absence de conventions pluri-annuelles garantissant l'emploi des personnels, l'organisation des itinéraires

./...

de formation en modules de 5 mois, et l'inadaptation des contenus relativement aux besoins des catégories visées. Diverses sources portent par ailleurs à penser que le fonctionnement des C.O.D.E.F. est généralement dominé par les Permanences d'Accueil, d'Information et d'Orientation (P.A.I.O.), quelques grandes associations et l'Education Nationale.

b) Ministère de l'Education Nationale

La participation de l'Education Nationale au C.O.D.E.F. est assurée le plus souvent par les Groupements d'Etablissements pour la Formation Continue (appelés G.R.E.T.A.) résultant d'une entente administrative et pédagogique entre collèges, lycées, écoles primaires ou mêmes écoles normales et écoles d'ingénieurs. La prospection des besoins et l'organisation de stages de différentes natures par des équipes de formateurs et de conseillers en formation, constituent le propre de leur activité. Expérimentée dès 1970 par certains établissements, cette formule fut officialisée en 1974 (37). Elle s'appuie sur les dispositifs académiques de formation continue, notamment sur l'équipe d'organisation entourant le délégué académique à la formation continue (D.A.F.C.O.), sous l'autorité duquel sont placés les G.R.E.T.A. Outre leur participation aux C.O.D.E.F., les G.R.E.T.A. ont contribué aux programmes 16-18 ans et 18-25 ans par l'organisation de formations alternées en relation avec les Missions Locales. Ils se sont également associés aux centres de formation de l'Education Surveillée pour la réalisation d'actions au profit des mineurs sous mandat judiciaire (38).

Toutefois, l'engagement de l'Education Nationale dans l'action préventive intersectorielle qui a marqué la période 1981-86 est à rechercher ailleurs. Outre la mise à disposition de personnels et de locaux sportifs dans le cadre des opérations d'été, il s'est concrétisé par une articulation privilégiée avec l'action de la Commission Nationale de Développement Social des Quartiers (C.N.D.S.Q.) et par de nombreuses collaborations avec l'Education Surveillée à travers la politique des Zones d'Education Prioritaire (Z.E.P.).

Le ministère de l'Education Nationale fut à cet égard aussi rapide à mettre en oeuvre les nouvelles orientations que ne le fut l'administration des Affaires Sociales avec le plan -Avenir Jeunes -. Dès le 1er juillet 1981, une circulaire d'A. Savary informa les recteurs, inspecteurs d'académie et directeurs départementaux de l'urgence d'"actions éducatives spécifiques" destinées à lutter

./...

contre les inégalités sociales. Le 28 décembre suivant, une autre circulaire précisa les perspectives générales et les mesures concrètes souhaitées par le Gouvernement. La notion de Z.E.P. y est représentée comme l'aboutissement d'une approche globale des situations, approche dont la C.N.D.S.Q. réalisa peu de temps après, l'application militante à la rénovation des grands ensembles. Le choix des zones doit reposer sur une analyse des relations qui unissent les établissements à leur environnement économique, social et culturel. Parmi les critères externes de détermination des Z.E.P. figurent notamment "les possibilités d'accès aux centres de loisirs, sportifs ou culturels, aux centres sociaux, maisons de jeunes ou de quartier, dispensaires ou centre de P.M.I." ainsi que les caractéristiques de l'habitat. Ces considérations ne sont pas sans rappeler la théorie de l'Action Sociale Globale évoquée plus haut (cf. supra p. 19 ). Enfin, l'élaboration des projets de zone doit reposer sur une large concertation avec les autres services extérieurs de l'Etat et les organismes H.L.M., associations culturelles, socio-éducatives, sportives etc..., conforme à la philosophie intersectorielle qui anima la politique socio-préventive entre 1981 et 1986.

Autour d'un "coordinateur-animateur" (39) est formée une équipe éducative composée majoritairement d'enseignants, mais intégrant selon les cas des étudiants, des parents d'élèves et des travailleurs sociaux. Outre les activités de soutien scolaire favorisées par les créations d'emploi et les crédits d'heures supplémentaires, l'administration de l'Education Nationale finance, dans les Z.E.P., des actions visant à l'amélioration du cadre de vie scolaire et des activités hors cadre scolaire (e.g. animations, expositions, théâtre). Bien que l'Education Nationale ne participe pas au financement des opérations de D.S.Q., des relations privilégiées lient les dispositifs respectifs, autant au niveau des représentations de l'action sociale qu'à celui des collaborations concrètes. Sur les 120 quartiers concernés, par le développement social, 90 recoupent les Z.E.P. (au nombre de 390 au total) et les coordinateurs de Z.E.P. appartiennent généralement aux instances locales de la C.N.D.S.Q.

c) Ministère du Temps Libre, de la Jeunesse et des Sports

Le retrait de la Direction des Affaires Sociales au niveau local élargit les perspectives d'action des directions départementales Jeunesse et Sports (D.D.J.S.). N'étant pas concernées par les dispositions de la loi du 7 janvier 1983, elles conservent

./...

l'intégralité de leurs attributions. Encore faut-il nuancer cette façon de présenter les choses. Hormis dans le domaine de la formation des personnels, les D.D.J.S. partagent de longue date leurs compétences avec les conseils généraux. Cette imbrication variable dans ses degrés selon les situations locales, se concrétise notamment par la mise à disposition de personnels Jeunesse et Sports ou inversement l'attribution de subventions, matériels ou locaux par les conseils généraux. Bien implantées localement, les D.D.J.S. participent avec les D.D.A.S.S. à l'instruction des demandes de financement ou d'agrément des clubs de prévention. Elles apportent également des crédits complémentaires à des associations gestionnaires de clubs de prévention dans le cadre d'opérations (e.g. "jeunes volontaires") réalisées en commun.

Parallèlement à sa participation aux opérations de prévention d'été, le ministère de la Jeunesse et des Sports anime plusieurs programmes d'inspiration similaire. Il s'agit tout d'abord du programme - Loisirs quotidiens des jeunes - décidé en octobre 1981 (40) et étendu à 40 départements en 1983 par le comité interministériel de la jeunesse. Ces financements s'adressent prioritairement aux mineurs habitant les quartiers dégradés. Ils visent à favoriser l'accès des "jeunes en difficulté" aux équipements sportifs et culturels et à développer l'organisation de loisirs éducatifs. Leur utilisation ne s'écarte des objectifs propres aux opérations d'été que par une moindre prise en charge des catégories à risques et la préférence accordée aux activités sur place.

Cette analogie vaut également pour le programme - Vacances et loisirs pour tous -, lancé par une circulaire de P. Mauroy le 23 mars 1983 et transformé en dispositif général - Eté 85, des vacances pour tous les jeunes - par un conseil des Ministres du 5 septembre 1984. Comme son titre l'indique, l'objectif premier de ce programme est de favoriser le départ en vacances de jeunes qui ne pourraient y prétendre sans l'intervention des pouvoirs publics. Selon la même logique que celle des programmes précédents, l'association de nombreux partenaires est requise : "services de l'Etat, collectivités municipales et départementales, associations sportives, de jeunesse et d'éducation populaire, organismes sociaux, caisses d'allocations familiales, mutuelles, comités d'entreprise etc..." (41), pour assurer à l'entreprise la diversité et les financements nécessaires. Sous la direction du ministère de la Jeunesse et des Sports, des conventions départementales sont signées avec les promoteurs de projets, une large place devant être laissée à l'initiative et à la créativité des mineurs.

./...

De même que pour les opérations d'été, un privilège est accordé aux "zones où se développent des phénomènes d'inadaptation" (42). Selon cette perspective, les dispositifs départementaux doivent s'inscrire dans un projet finalisé favorisant "les effets à long terme d'une insertion à caractère réellement préventif" (43). On voit que les objectifs et les moyens (44) de ces programmes n'entretiennent que des différences mineures avec les opérations d'été. Complémentaires ou concurrentes selon les points de vue, la signification de ces initiatives ne peut être appréhendée indépendamment des relations entre administrations ministérielles.

./...





NOTE DU CHAPITRE II

- 1 - Les Directions Départementales furent créées en 1964. Elles furent appelées Directions Départementales de l'Action Sanitaire et Sociale de 1964 à 1977.
- 2 - Cf. Laroque, coll. 1980, pp. 1094-1118 et Thévenet, 1984, titre I, chapitre 6.
- 3 - Décret du 7 janvier 1959 instituant la protection sociale de l'enfance en danger.
- 4 - Cette loi modifie en particulier la loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales et le titre II du Code de la famille concernant l'action en faveur de l'enfance.
- 5 - Loi n° 86 972 du 19 août 1986.
- 6 - Circulaires d'avril 1959 et de septembre 1960.
- 7 - Iascoumes, 1977, p. 126.
- 8 - Circulaire du 17 octobre 1972 (non parue au J.O.) du Secrétariat d'Etat à l'Action Sociale et à la Réadaptation et du Secrétariat d'Etat à la Jeunesse, aux Sports et aux Loisirs, à l'attention des préfets de région et de département.
- 9 - Entre 1974 et 1984, le nombre des C.E.P. est passé de 294 répartis sur 48 départements à 565 dans 75 départements. Sur 335 organismes gestionnaires de C.E.P., on compte 329 associations. Cf. "La politique sociale et les associations", 1985.
- 10 - Arrêté du 11 mars 1985.
- 11 - Kaluszynski, coll. 1985, p. 167-183.
- 12 - e.g. : Association Française pour la Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence, Fédération des Centres Sociaux et Socio-culturels de France, Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réadaptation Sociale, Aide à Toute Détresse Quart Monde etc...
- 13 - Circulaire n° 85-13 du ministère des Affaires Sociales, 15 juillet 1985, p. 3.

./...

- 14 - L'équipe permanente prévue par ce projet devait être constituée autour du Commissaire de la République, du Procureur de la République et du directeur départemental de l'Action Sanitaire et Sociale. Direction de l'Action Sociale, document interne, mars 1982 et Donzelot et Oblet, op. cité.
- 15 - Soit 1 membre de la D.A.S., 2 conseillers techniques au Secrétariat d'Etat de G. Dufoix, 1 représentant des ministères de la Justice, de l'Intérieur et de la Jeunesse et des Sports.
- 16 - e.g. : C.A.D.I.S., rapport intérimaire de mars 1983 sur l'opération Eté 82. Non diffusé.
- 17 - Entretien M. Bloquaux, conseiller technique à la Direction des Affaires Sociales.
- 18 - Le M.A.S.S.N. a consacré 7 millions de francs aux opérations de l'été 1982.
- 19 - Soit les ministères de la Solidarité, de la Justice, de l'Intérieur, de la Jeunesse et des Sports, de la Défense, de la Culture et le Secrétariat d'Etat aux DOM-TOM, le Fonds d'Action Sociale, les Caisses d'Allocations Familiales, la Caisse des Dépôts, la Commission Nationale de Développement Social des Quartiers, les Missions Locales, enfin le secteur associatif, les communes et les départements.
- 20 - Note interne du Secrétariat d'Etat à la famille, population et travailleurs immigrés au cabinet du ministère des Affaires Sociales.
- 21 - L'Etat consacra environ 15 millions de francs aux opérations d'été 1984, dont 10 furent apportés par le ministère des Affaires Sociales.
- 22 - Ce point fut notamment souligné lors d'une réunion interministérielle le 19 novembre 1984.
- 23 - Arrêté du 7 décembre 1976.
- 24 - Décret du 2 mars 1977.
- 25 - Circulaire E.S. 82 18 K1 du 26 février 1982.

./...

- 26 - Les subventions accordées sur cette ligne budgétaire ont concerné 48 opérations en 1982, 65 en 1983 et 71 en 1984.
- 27 - Une note de la direction de l'Education Surveillée au ministère de la Justice concernant le rapport de la Commission des Maires fait état d'une participation à l'activité de 40 Missions Locales pour 1983.
- 28 - Selon un document interne de la Direction de l'Action Sociale, elles apportèrent 70 000 F. en moyenne par département en 1984.
- 29 - Ministère de la Justice, note interne du 5 avril 1984 en vue du colloque - Ecole et Quartier - organisé par la C.N.D.S.Q. les 16 et 17 mai suivants à Gennevilliers.
- 30 - Circulaire du 28 juin 1984.
- 31 - Compte rendu d'une réunion des correspondants judiciaires de la C.N.D.S.Q., tenue le 25 janvier 1985.
- 32 - Cf. P.P.E. n° 12, sous programme n° 1 - Répondre aux situations de délinquance et de marginalité -.
- 33 - La loi du 10 juin 1983, institue la peine de travail d'intérêt général, du jour amende et de l'immobilisation de véhicule. Cf. également la circulaire du 15 décembre 1983, de la direction des Affaires Criminelles et des Grâces et de la direction de l'Administration Pénitentiaire, circulaire élaborée en commun avec le C.N.P.D., et la circulaire du 15 janvier 1984 de la direction de l'Administraion Pénitentiaire.
- 34 - Vérin, 1984.
- 35 - Cf. circulaire de l'Education Surveillée du 9 mars 1983. En juin 1984, 117 juridictions pour mineurs sur 131 disposaient d'une permanence éducative.
- 36 - Cette fonction est assurée à mi-temps par des éducateurs du secteur public et du secteur associatif habilité.
- 37 - Il existait 400 G.R.E.T.A. en 1978. Ce nombre n'a pas varié depuis.
- 38 - Cf. circulaire E.S. du 11 avril 1983.

./...

- 39 - Le coordinateur-animateur peut être un enseignant, un inspecteur départemental, un chef d'établissement ou encore un principal de collège, un inspecteur régional ou un agent de la municipalité.
- 40 - Circulaires du Premier Ministre : 16 octobre 1981 et 11 mars 1983.
- 41 - Circulaire du Premier Ministre aux préfets de région et de département, 30 mars 1984.
- 42 - Circulaire du Ministre délégué à la Jeunesse et aux Sports, 21 mars 1985.
- 43 - Idem.
- 44 - Signalons par ailleurs, que l'action de ce ministère s'appuie sur des structures telles que les Centres d'Animation des Jeunes, le réseau des Points d'Accueil Jeunes et des formules de financement telles que les bourses A.J.I.R. et les Chèques Plein Air.

./...

## CHAPITRE III

### ASPECTS DES MODES DE FONCTIONNEMENT



Deux solutions apparaissaient également envisageables à l'issue des chapitres précédents : rendre compte de la majorité des indices apportés par l'enquête afin d'accentuer la dimension informative de ce rapport, ne retenir des fonctionnements institutionnels que les traits distinctifs susceptibles d'alimenter une représentation, sinon une métaphore structurale du secteur socio-préventif à l'échelon central. Le choix de cette seconde voie n'écarte pas totalement les risques induits par la première. Il faut en effet, rappeler que les administrations d'Etat ne donnent à voir d'elles-mêmes qu'une image politique, c'est-à-dire simplifiée et retouchée. Objectiver leurs caractéristiques dominantes suppose de franchir cet écran, en s'exposant à voir la démarche s'enliser dans l'accessoire à force de se vouloir pénétrante. Par ailleurs, ce choix de rédaction ne peut éviter un déséquilibre qualitatif entre les parts réservées aux différentes instances. Les spécificités des différents dispositifs appellent des analyses différenciées en même temps qu'elles rendent malaisée l'application stricte d'une grille d'observation. A cette particularité de l'objet s'ajoutent enfin les incertitudes liées à la position de l'enquêteur, le plus souvent demandeur face à des administrations inégalement disposées à le laisser pénétrer leur documentation interne.

Pour chaque dispositif étudié, seront successivement abordés la stratégie de connaissance adoptée entre la date de mise en place et 1986, le fonctionnement central et les rapports centre-périphérie.

#### C.N.P.D.

Se basant sur le rapport de la Commission des Maires, J. Donzelot et Th. Oblet présentent la politique du C.N.P.D. comme un pragmatisme soucieux de ne faire prévaloir aucune sensibilité sur une autre. A l'alternative idéologie préventiviste-idéologie sécuritaire, le C.N.P.D. aurait tenté d'opposer une modification du rapport au savoir résultant moins "d'un projet délibéré que d'une déception caractérisée" (1). Sans s'attacher à la question de savoir si les membres du C.N.P.D. ont tenté consciemment de modifier un rapport au savoir ou s'ils n'ont fait qu'appliquer à leur nouvelle mission une disposition dont ils étaient déjà porteurs, il faut préciser que ce pragmatisme fut marqué par le recours à des autorités patentées. Parmi les quatre sections d'études qui fonctionnèrent au sein du C.N.P.D. de septembre 1983 à décembre 1984, la section n° 4 recherche et communication, réunissait trois universitaires de rang magistral et un chercheur aux côtés des représentants d'associations,

./...



des élus syndicaux, des maires et des correspondants d'administrations centrales. Si G. Bonnemaison recommandait aux membres des sections d'études de donner à leurs propositions "ce caractère pragmatique qui au delà des recherches théoriques ou des débats idéologiques, garantira l'efficacité et la crédibilité de notre action auprès de nos concitoyens" (2), le premier rapport de la 4<sup>e</sup> section d'études se proposait de promouvoir des recherches pouvant intéresser les domaines traités par les trois autres sections (cf. supra p. 16). A cette fin, le groupe "Recherches et études" de cette section s'est appliqué notamment à dresser l'inventaire des travaux en cours dans les différents ministères, à participer aux jurys d'appels d'offres des programmes de recherches en cours de lancement et à engager une collaboration avec le C.N.R.S.

Le pragmatisme des principaux acteurs du C.N.P.D. apparaît comme l'actualisation d'un rapport ambivalent au savoir théorique. Il faut en effet se garder de considérer le C.N.P.D. comme une entité porteuse d'une attitude univoque face à la recherche et à l'Université. L'activité des sections d'études et l'autorité de certains membres de la 4<sup>e</sup> section eurent une efficacité spécifique au sein du C.N.P.D. en dépit de leur position décalée dans ce dispositif opérationnel et de l'échec qui en résulta finalement (3). Elles représentaient en quelque sorte la caution théorique d'une politique considérant primitivement le problème de la délinquance comme correctement posé par l'opinion publique et visant à "l'ancrer dans des procédures locales de concertation afin de produire des modalités de "traitement" s'appuyant sur les pouvoirs locaux et proposant des solutions de bon sens" (4).

A cet égard, la démarche du C.N.P.D. produisit une division géographique des niveaux de réflexion : à l'échelon central, les relations avec la recherche publique ; à l'échelon local, les recettes "d'aide à la décision". Si la déception manifestée par le rapport de la Commission des Maires et la littérature interne du C.N.P.D. face aux théories générales n'a pas, semble-t-il, fait disparaître le souci, peut-être pragmatique, de profiter des ressources intellectuelles de la recherche et de l'Université (5), le C.N.P.D. entreprit dans le même temps de faire concevoir une procédure pratique à l'usage des municipalités pour élaborer leur politique de prévention. Deux mois avant la mise en place des sections d'études (juillet 1983), un budget avait été réservé par le bureau exécutif (6) afin que soit réalisé par la coopérative de conseils T.E.N. "un outil" simple et opérationnel "d'audit de l'existant" et "d'aide à la décision". Les travaux du groupe T.E.N.

./...

furent menés préalablement dans la municipalité de G. Bonnemaison (Epinay sur Seine), puis dans les 18 villes pilotes du C.N.P.D. Toutefois, les premiers résultats proposés ne furent pas acceptés sans circonspection. A l'instigation de la 4<sup>e</sup> section d'étude, un groupe d'experts du C.N.R.S. fut désigné afin d'évaluer les différentes grilles (de recueil statistique, d'analyse des actions spécifiques, de description des îlots sensibles) et les quatre monographies urbaines déjà réalisées. Les différentes critiques formulées par les experts, réunis le 27 mars 1984, et les représentants d'administrations centrales auxquels ces travaux avaient été soumis, notamment au ministère de la Justice, suscitérent des réorientations successives au terme desquelles le C.N.P.D. produisit un rapport (7) d'inspiration très éloignée de la méthodologie primitivement envisagée. Le principe d'un recueil systématique des données utiles à la construction des indicateurs sociaux y est abandonné, de même que la notion de zone criminogène. Aux "facteurs propices aux phénomènes de délinquance" (retard scolaire, absentéisme, chômage juvénile etc...) le rapport final substitue un ensemble diffus de conditions de vie difficiles. La démarche du C.N.P.D. s'organise selon un déroulement transactionnel. Il passe commande d'une formule empirique d'élaboration des politiques municipales mais il recourt à la recherche publique pour en contrôler la validité. Les critiques opposées sont finalement prises en compte dans un document en forme d'apostasie, dont les orientations dérivent étrangement vers les thèmes de la Commission Nationale de Développement Social des Quartiers. Il s'agit bien d'un pragmatisme, mais pratiqué par une administration de mission, c'est-à-dire qu'il est dominé par la nécessité de faire passer une politique au niveau local, mais qu'il ne peut ignorer les exigences de son environnement institutionnel, en l'occurrence les représentants d'administrations centrales et les membres des sections d'études. Les oscillations relevées ne traduisent pas une modification du rapport au savoir en matière de politique criminelle mais la confrontation transactionnelle de plusieurs types d'attitudes envers la réflexion théorique, liées à des visions différentes de la prévention : celles de la Commission des Maires et des membres du C.N.P.D., celles de son environnement institutionnel.

La nature des procédures de financement appliquées de la création du C.N.P.D. à fin 1985 n'est pas sans importance relativement au poids de cet environnement dans les décisions prises. Les budgets 83, 84, 85, résultèrent en effet de la taxation imposée à différents ministères, Intérieur, Affaires Sociales, Justice, Jeunesse et Sports, Urbanisme, plus Industrie, Culture et Education à

./...

partir de 1985). Les crédits n'étaient pas soustraits des chapitres concernés mais débloqués en fonction des décisions du C.N.P.D. Ce système fut à l'origine d'un fonctionnement particulier, relayant les réticences manifestées par les administrations centrales à la création du C.N.P.D. (cf. supra p. 15 ). La prévention des inadaptations et la coordination des actions incombait à l'administration des affaires sociales. Le ministère de l'Intérieur estimait également assumer un rôle préventif. Plus généralement, les maires n'étaient pas acceptés comme décideurs au sein de l'Etat Central. Sur la base des diverses prises en charge du problème de la délinquance (8), les modes de financement retenus pour le C.N.P.D. laissaient une large place aux financements indirects des actions menées par les administrations centrales, cela en dépit du souci du ministère des Finances d'éviter que les fonds du C.N.P.D. ne servent à des actions déjà prises en compte par d'autres administrations.

De l'avis de G. Bonnemaison, comme d'un certain nombre de correspondants ministériels interrogés, "ce système de taxation présente le défaut de ne pas favoriser une participation active des ministères au Conseil National, chacun d'eux essayant au travers des financements successifs de retrouver dans les dossiers pour lesquels ils se trouvent taxés, des actions qui relèvent de leurs propres critères d'intervention habituelle" (9). Ce mode de fonctionnement s'imposait d'ailleurs avec une certaine transparence au sein du C.N.P.D. L'enquête ne dévoile rien ici quine soit parfaitement connu des acteurs eux-mêmes. Une note de la direction des Affaires Criminelles (1984 non datée) souhaite explicitement qu'eu égard au montant de la taxation imposée au ministère de la Justice, taxation représentant 20 % de ses subventions aux associations et collectivités locales, les mineurs sous mandat judiciaire et les jeunes majeurs constituent la cible privilégiée des actions financées dans le cadre du C.N.P.D. (10). Dans le cas du ministère de la Justice, cette logique peut même être étendue aux directions (Administration Pénitentiaire, Education Surveillée, Affaires Criminelles) concernées par les actions du C.N.P.D. Les témoignages recueillis décrivent, selon une gradation de la gravité, les "quelques divergences", "litiges", "conflits", "fortes tensions" imposant en chaque cas l'arbitrage du cabinet. Jusqu'à fin juin 1985, le principe de la taxation incita les directions à défendre a priori leurs propres objectifs et leurs propres services en faisant valoir leurs propres intérêts budgétaires. Relativement à cette situation, on comprend que la politique du C.N.P.D., dans ses options pratiques comme dans ses tentatives théoriques représente plus que l'expression des intérêts municipaux. Comme les autres administrations de mission évoquées au chapitre I, le C.N.P.D. est pour une part "possédé" par les administrations centrales.

./...

Concernant le fonctionnement concret du C.N.P.D., le principal effet de ce mode de financement est la lenteur avec laquelle les projets municipaux sont traités. Deux cas de figure peuvent se présenter. Après une première instruction par les chargés de mission du C.N.P.D. et un examen au bureau exécutif, les dossiers repartent dans les ministères dont dépend leur financement (e.g. l'aide aux victimes pour la Justice, l'informatisation des commissariats pour l'Intérieur, la lutte contre l'échec scolaire aux Affaires Sociales etc...) pour y suivre un circuit administratif plus ou moins long. A ce niveau comme au précédent des échanges peuvent avoir lieu avec les promoteurs de projets si le dossier s'avère incomplet ou imprécis. Dans le document cité précédemment, G. Bonnemaison déplorait la difficulté pour les maires de percevoir le "caractère novateur, prioritaire" de l'action du C.N.P.D. "car leurs dossiers aboutissent dans des délais très longs, parfois même supérieurs aux demandes normales de subventions auprès des ministères".

L'autre cas de figure concerne les projets adressés directement aux administrations centrales par leurs services extérieurs. C'est notamment le cas pour l'Administration Pénitentiaire, à laquelle les juges d'application des peines envoient les demandes de subventions pour les travaux d'intérêt général si elles ne leur sont pas transmises par un conseil communal de prévention (11), ou encore de l'Education Surveillée à laquelle les directions départementales envoient les projets de contrats d'action de prévention construits à leur initiative ou avec leur participation. Dans ce cas, les dossiers sont examinés par les directions ou "retravaillés" avec les acteurs locaux avant d'être présentés au C.N.P.D. On ne saurait dire ici si cette formule est plus rapide que la précédente. Elle permet cependant de souligner l'existence de plusieurs circuits de transmission entre le niveau local et le niveau central et de poser corrélativement la question du fonctionnement du niveau départemental. La pluralité des cheminements administratifs et des interlocuteurs, la lenteur des procédures furent les principaux inconvénients soulignés par G. Bonnemaison de 1983 à 1985, afin d'obtenir la création d'une ligne unique sur le budget des services du Premier Ministre. Ce qui lui fut finalement accordé pour 1986.

Le département constitue le niveau d'articulation du dispositif mis en place par le C.N.P.D.. Les conseils départementaux de prévention sont placés sous tutelle préfectorale, et ce choix, conforme à la tradition administrative, ne fut pas sans poser certains problèmes de fonctionnement. Au 1er juin 1984, plus de 30 %

./...

des départements n'avaient organisé aucune réunion de prévention ni mis en place les instances prévues par le C.N.P.D. Outre une composition variable, l'activité des C.D.P. existants ne se fondait que rarement sur des objectifs précis et ne comportait pas d'exécutif susceptible de préparer les travaux et d'assurer le suivi des décisions. Les coordinations nécessaires avec les autres institutions n'étaient réalisées que dans un petit nombre de cas (12). Compte tenu de cette situation, certaines décisions du C.N.P.D. apparaissent comme des tentatives visant à impliquer les Commissaires de la République dans un dispositif que nombre d'entre eux n'avaient vraisemblablement pas perçu comme impérativement soumis à la nécessité d'une coordination départementale. Après la création de villes pilotes, la création de départements pilotes fut par exemple présentée comme nécessaire "pour mettre au point la méthodologie des relations entre le Commissaire de la République, le Conseil Général et le C.N.P.D." (13). Ce qui suggère que les modalités de collaboration au niveau départemental ne s'imposèrent pas avec toute l'évidence souhaitée. Une correspondance de G. Bonnemaison au ministre de l'Economie (janvier 1984) définissait par ailleurs la mise en oeuvre de cette méthodologie comme un préalable pour que la politique du C.N.P.D. "puisse s'étendre à d'autres départements". Face à un fonctionnement des C.D.P. généralement considéré comme épisodique trop formel (14), le C.N.P.D. imagina fin 1984 une procédure conférant compétence aux Commissaires de la République pour décider de l'engagement de l'Etat : les contrats d'action de prévention (C.A.P.). L'implication des Commissaires de la République dans la définition et le choix des opérations financées constitue une finalité explicitement mentionnée dans plusieurs documents internes au C.N.P.D. (15).

La circulaire du Premier Ministre relative à la mise en place des C.A.P. du 27 février 1985 a apporté par ailleurs confirmation de cette stratégie. La volonté de "donner une forme plus solennelle" à la collaboration Etat-commune en matière de prévention se réalisa de manière privilégiée par l'élargissement du rôle confié aux Commissaires de la République, chargés tout à la fois d'informer les communes, de participer au bilan de la délinquance et de son évolution, de diriger la participation des services extérieurs de l'Etat, de fournir une appréciation circonstanciée et de définir un ordre de priorité des projets avant d'engager définitivement l'Etat par leur signature. De fait, la résolution du problème posé par le niveau départemental ne pouvait être assurée indiscutablement par ces nouvelles mesures. Seule une partie de l'instruction des dossiers est réservée aux Commissaires de la République. Sur ce point leur rôle se

./...

résume finalement à fournir un avis motivé avant de transmettre le dossier aux ministères et au C.N.P.D. dont relève la décision de financement.

Les entretiens réalisés auprès des correspondants ministériels révèlent que cette déconcentration partielle n'entraîne pas l'implication réelle des Commissaires de la République et que les dossiers ne sont souvent que peu ou pas instruits à ce niveau. Cette faiblesse persistante de l'échelon départemental pose la question de son utilité fonctionnelle en même temps qu'elle permet d'avancer une définition politico-administrative du dispositif étudié. Si l'on considère la mission dévolue aux conseils départementaux de prévention par le décret du 8 juin 1983 et celle dont furent chargés les Commissaires de la République pour la circulaire citée, deux remarques s'imposent :

- d'une part, l'articulation central-local semble se déplacer des conseils départementaux aux services préfectoraux (ce qui atteste au passage que l'implication des préfets constituait un des objectifs directs de la mise en place des C.A.P.) ;

- d'autre part, cette articulation n'est investie ni dans un cas ni dans l'autre, d'un pouvoir de décision susceptible de lui conférer une importance stratégique.

Aux fonctions primitivement imparties aux C.D.P. : étude des diverses formes de délinquance, établissement d'un rapport départemental annuel sur l'état de la délinquance et les mesures de prévention, proposition et encouragement des initiatives nouvelles, les C.A.P. ajoutent un modeste élargissement des attributions de son président : avis circonstancié sur les projets de C.A.P., ordre de priorité et signature engageant l'Etat. Avant comme après la mise en place des C.A.P. la politique du C.N.P.D. repose sur l'intégration des deux pôles principaux décrits par le titre III du décret du 8 juin 1983. Elle se réalise à travers "les objectifs et les actions coordonnées auxquels l'Etat, d'une part, la commune, d'autre part, décident d'un commun accord de contribuer". La formule du Contrat Action Prévention pouvant également s'appliquer aux départements, aucun C.A.P. départemental n'a été signé entre un Conseil Général et un préfet au terme du premier semestre 1986 (16), alors que tous les départements sont dotés d'un C.D.P. Seule une dizaine d'actions départementales a fait l'objet d'un accord de financement avec le C.N.P.D. Même si la répartition géographique des zones à forte délinquance rend peu probable la nécessité d'un C.A.P. dans chaque

./...

département (alors qu'environ 125 C.A.P. communaux ont été signés pour 1986), leur absence renforce la présomption exprimée précédemment. Relativement à l'organisation du dispositif, le niveau départemental est investi d'une faible valeur fonctionnelle.

Toutefois, cette quasi-contingence fonctionnelle se double d'une réelle exigence administrative. La mise en place des conseils départementaux de prévention s'est imposée aux Commissaires de la République comme une directive centrale dont l'exécution fut parfois différée mais jamais contournée. Si bien que le fonctionnement de cet échelon est dominé par une contradiction. Il est obligatoire, mais sa faible utilité conforte les interrogations sur la valeur de cette obligation.

Cette situation amène à réfléchir sur la signification politico-administrative du dispositif mis en place par le C.N.P.D. et sur le mode de relation centre-périphérie qu'il traduit. Le fait que la structure d'ensemble fut d'emblée appuyée sur les Commissaires de la République (le délégué général du C.N.P.D. fut toujours un membre du corps préfectoral) et que les C.A.P. renforcent cette situation, la fait naturellement apparaître comme la perpétuation, à l'heure de la décentralisation, d'une articulation central-local conforme à la tradition administrative française. Elle se manifeste comme la reconduction ponctuelle d'un système dans lequel les préfetures représentent une charnière entre tous les niveaux territoriaux.

Pourquoi, en effet, ne pas avoir confié l'organisation départementale de la prévention aux présidents des Conseils Généraux, conformément à la décentralisation de l'action sociale et aux vœux du Ministre de l'Intérieur ? (17). Les services sectoriels de l'Etat se seraient engagés selon des modalités analogues dans cette politique et les départements auraient vraisemblablement favorisé plus souvent les coordinations inter-communales. Bien que le double financement de l'action sociale départementale et la soumission des projets préventifs à des allégeances politiques représentent des risques inhérents à ce schéma, le dispositif du C.N.P.D. apparaît, par comparaison, comme une structure formelle inspirée d'une représentation centraliste des rapports avec la périphérie. A cet égard, il faut souligner que le rôle initialement envisagé pour l'échelon départemental par la Commission des Maires allait très au delà de la mission définie par le texte de juin 1983. Le rapport prévoyait en effet que les Conseils départementaux attribueraient les subventions de fonctionnement et d'équipement aux C.C.P. et qu'ils contrôlèrent a posteriori leurs initiatives. Ils devaient, par

./...

ailleurs, se substituer aux sections spécialisées des Conseils de Protection à l'Enfance (créés par décret du 17 janvier 1959) en instruisant les demandes d'agrément formulées par les associations de prévention spécialisée (18).

Bien que le fonctionnement et la composition des conseils locaux connaissent des variations importantes, la visée constante du C.N.P.D. fut de créer un réseau national parfaitement réglementé et hiérarchisé. Comme le rappelle la circulaire du Premier Ministre du 27 février 1985 (relative aux C.A.P.), contrat ne peut être passé qu'avec les communes "dotées d'un conseil de prévention de la délinquance conforme aux dispositions du décret du 8 juin 1983 et de la circulaire du Premier Ministre du 14 octobre 1983".

Si le niveau départemental (i.e. préfectoral) était chargé d'instruire complètement les dossiers, les actions préventives seraient élaborées au terme d'une série d'interactions entre les préfetures, les municipalités ou départements et les services extérieurs de l'Etat. En d'autres termes, les Commissaires de la République joueraient dans ce domaine le rôle traditionnelle des préfets décrit par P. Grémion (19). Mais tel n'est pas le cas. Une même institution présentant toujours deux faces : la norme et le fait, la norme organise ici un dispositif formellement appuyé sur un relai préfectoral sans réel pouvoir de tutelle et le fait renvoie un à un le mouvement plus vaste de réactivation de la centralisation géographique des décisions. La redéfinition des attributions préfectorales dans le cadre de la décentralisation stimule en effet, les stratégies de court-circuit et la présence de Paris en province. F. Dupuy et J.C. Thoenig notaient par exemple, en 1983 (20) que la tutelle préfectorale sur les directions des services extérieurs avait entraîné, a contrario, le développement des recours directs au centre, qu'il s'agisse de l'intensification des rapports entre services extérieurs et services ministériels ou de la multiplication des contacts entre villes et ministères. Ces observations se relient au mouvement analysé antérieurement par P. Grémion (21). Le renforcement du pouvoir préfectoral, consécutivement à l'échec de la régionalisation incita l'exécutif des grandes municipalités à accroître leurs possibilités d'accès à l'Etat central et à inscrire leur politique dans un cadre de référence plus large que le département. Dans ce contexte, le dispositif du C.N.P.D. se conforme à un modèle d'articulation fondé sur la fonction régulatrice assurée antérieurement par les préfets (comme exécutif des conseils généraux et autorités de tutelle des communes) sans que les moyens de ce fonc-

./...



tionnement leurs soient impartis. Ce modèle se heurte par ailleurs à un mouvement de restructuration du pouvoir local qui constitue une des principales origines du C.N.P.D. et qui favorise une concentration de pouvoir selon un axe municipalités-administrations centrales.

#### C.N.D.S.Q.

La Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers (C.N.D.S.Q.) mérite certainement plus que le C.N.P.D. l'appellation d'administration de mission. Si le C.N.P.D. pratique une démarche consensuelle intégrant les initiatives municipales et les politiques d'administrations centrales (en particulier Justice et Intérieur) à une définition extensive de la prévention (circuits moto, ateliers de mécanique, chantiers de jeunes, clubs culturels, informatisation des commissariats, développement du T.I.G. et de l'aide aux victimes etc.), la C.N.D.S.Q. poursuit l'objectif militant d'assurer la perpétuation locale de sa politique après sa propre disparition. Le C.N.P.D. a développé une stratégie de communication visant à le faire "apparaître rapidement aux yeux de tous (population, structures et acteurs locaux, médias etc...) comme le spécialiste de la prévention de la délinquance" (22), alors que la disparition de la C.N.D.S.Q. était programmée dès sa création. Dans la même logique, le C.N.P.D. s'appuie sur un niveau intermédiaire faible (cf. supra) qui favorise sa pérennité, alors que la politique de D.S.Q. est presque intégralement mise en oeuvre par les régions en 1986. La comparaison pourrait être étendue inutilement si l'on ne rappelait l'identité institutionnelle de la C.N.D.S.Q. et la spécificité de son objet. La prévention de la délinquance constitue en effet une dimension secondaire du développement social des quartiers. Elle se rappelle à travers divers documents élaborés au niveau central, mais elle représentait plus l'expression de l'investissement personnel des correspondants du ministère de la Justice qu'un objectif systématiquement visé sur le terrain. Pour l'observateur extérieur, elle apparaît en quelque sorte comme l'effet induit d'une démarche se proposant de réformer les formes de sociabilité et les modes d'intervention institutionnelle à l'occasion d'une réhabilitation du cadre bâti. Ce n'est pas l'effet du hasard. Malgré la fonction interministérielle assignée à toutes les administrations de mission, il existe toujours une dominance institutionnelle accordée à leur objet primitif. En l'occurrence, le développement social des quartiers s'appuyant sur la rénovation des habitations et des espaces extérieurs, il n'est pas étonnant que le

./...

ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports (M.U.L.T.), conformément à son rôle prépondérant dans la réalisation des opérations Habitat et Vie Sociale (cf. supra p. 22 ), prétende au contrôle hégémonique de cette instance.

A l'origine de cette propension, on peut placer l'importance des fonds investis par ce ministère dans les opérations de développement social. Le M.U.L.T. constitue le principal financeur des opérations d'équipement en matière de logement et il pèse donc d'un poids financier important dans des contrats où l'action sur le bâti représente la plus grosse part de la dotation. Par ailleurs, selon les informations recueillies du Commissariat Général du Plan, la plupart des membres du secrétariat général de la C.N.D.S.Q. étaient rémunérés par le M.U.L.T. durant la période étudiée. Cette situation se doublait parfois d'une nette supériorité numérique des représentants du M.U.L.T. dans les réunions de l'exécutif, antérieures à la régionalisation des contrats de Plan (23) (cf. supra). Toutefois, si suggestifs que puissent paraître ces indices, ils ne suffisent pas à faire de la C.N.D.S.Q. l'instrument exclusif du M.U.L.T. La dominance institutionnelle s'exerçant sur cette administration n'est pas indivisible. Elle résulte d'un partage des attributions sur la base duquel s'organise la concurrence interministérielle qui a primitivement nécessité le rattachement de la C.N.D.S.Q. à Matignon. Cette commission ne gère par exemple aucun budget propre. Ses crédits de fonctionnement sont administrés par le ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire. L'administration du Plan constitue le second protagoniste remarquable de cette scène interministérielle.

Les principaux thèmes du développement social des quartiers furent exposés avant la création de la Commission pour le Développement des Quartiers d'Habitat Social (décembre 1981) et par conséquent avant la remise au Premier Ministre du rapport Dubedout (décembre 1982), dans le Plan intérimaire 1982-82. Ce document avait en effet, été élaboré par le Commissariat Général du Plan durant l'été 1981 en concertation minimale avec les ministères concernés (source : entretiens C.G.P.). Portée dès l'origine par le Commissariat Général du Plan, la politique de D.S.Q. doit son inscription dans le 9<sup>e</sup> Plan (cf. supra p. 22 ) aux réflexions menées par la Commission de planification n° 7 (développement social, économique et culturel) dont le rapporteur général (D. Figeat) représentait le ministère du Plan (24) au sein de la C.N.D.S.Q. en tant que secrétaire général.

./...

Ces liens institutionnels placent naturellement la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (D.A.T.A.R.) en position forte dans le dispositif de D.S.Q. Créée en 1963 afin de favoriser le développement industriel dans le cadre d'une organisation rationnelle du territoire (réforme de régionalisation du Plan de 1964), cette administration de mission a connu une longévité exceptionnelle en même temps qu'une autonomie sans exemple sous la V<sup>e</sup> République. Instance privilégiée d'attribution des fonds publics, elle fut souvent présentée comme une "supra-administration", sorte d'Etat dans l'Etat agissant selon ses propres règles et bénéficiant d'une faible visibilité politique. Les contrats de Plan Etat-Région étant négociés entre les Commissaires de la République de Région et les présidents de conseils régionaux sous le contrôle de la D.A.T.A.R., les programmes de D.S.Q. (25) relèvent du champ d'intervention de cette administration. Elle en assura la préparation à partir du troisième trimestre 1983 et contribue chaque année à une part importante de leur financement (26). Responsable de leur réalisation, elle doit en rendre compte dans le cadre du Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire.

On voit que les liens administratifs et financiers sont nombreux entre la C.N.D.S.Q. et les administrations du Logement, du Plan et de l'Aménagement du territoire. Eu égard au rôle joué par l'administration des Affaires Sociales dans la politique Habitat et Vie Sociale puis dans l'élaboration de la doctrine du D.S.Q., enfin au montant des crédits qu'elle consacre annuellement aux opérations de D.S.Q. (les seconds par ordre d'importance après ceux du M.U.L.T.), on pourrait faire l'hypothèse d'un quatrième pôle de contrôle. Toutefois, contrairement à la D.A.T.A.R., au M.U.L.T. et au Plan, les Affaires Sociales ne sont pas représentées au sein du secrétariat général de la C.N.D.S.Q. Elles participent aux réunions d'exécutif au même titre que d'autres ministères. Interrogés, leurs représentants soulignèrent d'ailleurs la difficulté à faire valoir leurs revendications dans cette instance et la nécessité de rechercher des arrangements locaux pour les dossiers n'ayant pu être infléchis à Paris.

La comparaison avec le C.N.P.D. permet de mieux identifier le sens de la démarche du développement social des quartiers. Il ne s'agit pas ici d'impliquer les élus locaux dans une politique consensuelle de prévention (27), il s'agit de s'appuyer sur les différents niveaux territoriaux pour "traiter les causes profondes" de la dégradation des conditions de vie en agissant sur "les logements, l'aménagement des espaces extérieurs, sur la vie sociale et culturelle, la formation et l'insertion professionnelle, la sécurité" (28). Cette action globale implique indissociablement la

réforme des modes d'intervention institutionnelle et celle des formes de sociabilité locale. C'est une politique au sens fort du terme, un projet social dont on verra les dimensions idéologiques au point suivant, soutenu et mis en oeuvre par des administrations centrales organiquement liées à la C.N.D.S.Q.

Cette situation induit un rapport au savoir assez éloigné de celui analysé précédemment. Plusieurs faits en manifestent la complexité.

En vue de la rédaction du rapport Dubedout, six groupes de travail furent organisés en février 1982 (29), dont certains remirent leur contribution dès le mois de juin. Composés de représentants du secteur associatif, de fonctionnaires territoriaux et de représentants d'administrations centrales impliqués dans les opérations de D.S.Q., les groupes furent invités à réfléchir aux problèmes rencontrés par les responsables locaux (i.e. chefs de projets D.S.Q.). En opposition à une "réflexion en chambre d'experts parisiens", les travaux devaient adopter une orientation pragmatique centrée sur le dispositif opérationnel de la C.N.D.S.Q. Aucune section d'étude n'ayant été mise en place après la remise du rapport au Premier Ministre, ces seuls éléments pourraient suggérer que la démarche de la C.N.D.S.Q. se perfectionne par la mobilisation des ressources de son propre dispositif. Les textes de présentation de cette politique et les illustrations qui en sont données dans le bulletin de la C.N.D.S.Q. (revue - Ensembles -) la font d'ailleurs apparaître comme une recherche des modalités les plus aptes à la mise en pratique d'une doctrine fondée sur des catégories stables (habitant, quartier, participation, dynamique locale etc...) et des certitudes politiques (30). Toutefois, le rapport au savoir impliqué par ce qui peut sembler une sorte de pragmatisme militant ne se résume pas à une formule aussi rapide. Les liens organiques qui rattachent cette administration de mission aux instances du Plan et du Logement lui assignent des exigences intellectuelles conformes à leur propre politique de recherche. Les commissions de planification comprennent régulièrement des chercheurs et le Commissariat Général du Plan fait partie des principaux commanditaires publics en matière de recherche contractuelle (31). Le ministère de l'Urbanisme finança, quant à lui, un nombre considérable de travaux depuis le début des années 1970. C'est précisément dans le cadre du Plan Construction et Habitat, organisme d'expérimentation et de recherche du M.U.L.T. depuis 1971, qu'un appel d'offres fut lancé en avril 1983 en liaison avec la C.N.D.S.Q. Le programme de recherche élaboré par le Plan Construction portait "explicitement sur les questions fondamentales

./...

posées par l'application de la démarche de développement social propre à la Commission" (32). Les sept projets choisis et les sept propositions ayant retenu l'attention du jury émanent pour la plupart de laboratoires liés au C.N.R.S. ou à l'Université. La lecture des contributions présentées les 19 et 20 juin 1986, lors de deux journées pour la recherche sur les opérations de D.S.Q. organisées par les promoteurs de l'appel d'offres en liaison avec le Commissariat Général du Plan, révèle que les objets de recherche pratiqués n'entretiennent qu'un rapport très indirect avec les objectifs initialement formulés. L'approfondissement de la démarche de développement social est retraduit dans une perspective de recherche fondamentale conforme, comme c'est généralement le cas pour les appels d'offres publics, aux problématiques déjà développées par les laboratoires. Si l'on ajoute à cette initiative les appels d'offres lancés par les régions consécutivement aux travaux réalisés par le Commissariat Général du Plan sur les politiques sociales transversales (1986) et les diverses évaluations des politiques de quartier effectuées pour le compte de la C.N.D.S.Q. par des bureaux d'études privés, on réalise que la démarche intellectuelle de cette commission déborde largement les ressources de son propre dispositif opérationnel.

Comme le C.N.P.D., elle recourt à des associations ou sociétés privées (notamment la coopérative T.E.N.) pour évaluer les actions concrètes ou proposer des solutions et elle sollicite parallèlement la production de connaissances fondamentales. Mais encore faut-il préciser que la dominance institutionnelle s'exerçant sur la C.N.D.S.Q. lui ôte la paternité effective de ces initiatives. La C.N.D.S.Q. ne possède aucun budget de recherche et les projets sont retenus et financés dans le cadre du Commissariat du Plan et/ou du M.U.L.T. et des régions. Ces divers éléments portent à croire que les intérêts intellectuels de la C.N.D.S.Q. se confondent avec ceux des groupes qui en sont à l'origine. Cerner le rapport au savoir pratiqué par la C.N.D.S.Q. revient alors à identifier les intérêts symboliques d'une mouvance politico-administrative. A cet égard, le statut des documents recueillis doit être considéré. Il faut distinguer entre les textes de présentation ou les articles de la revue - Ensembles - et les documents promus à une faible diffusion. Si une présentation résolument favorable des expériences locales est de mise dans les premiers, les bilans et textes de synthèse à usage interne exposent sans complaisance les problèmes ou contradictions engendrés par la démarche de D.S.Q. (cf. infra p. 83). Les exigences intellectuelles qu'ils manifestent se relient au questionnement sociologique proposé aux équipes de recherche. Elles sont l'expression d'intérêts symboliques et d'un rapport au savoir référentiels à la place des agents dans le système institutionnel central, ainsi qu'à leurs caractéristiques socio-culturels.

./...

S'agissant de mettre en oeuvre une doctrine (i.e. ensemble articulé de représentations des rapports sociaux et du rôle des institutions) le D.S.Q. produit un discours militant. S'agissant indissociablement d'engager des expérimentations sociales, les animateurs de cette politique ont intérêt à l'investigation scientifique. Les résultats permettent de consolider la démarche, de la valoriser et d'étayer un savoir empirique susceptible d'être capitalisé et diffusé (33). La formule du forum (six forums ont été organisés par la C.N.D.S.Q. depuis 1983) représente vraisemblablement l'expression la plus synthétique des objectifs militants et des exigences culturelles. Présentée comme "moment de l'élaboration collective d'une nouvelle pensée de l'urbain" et "pédagogie de l'interpartenariat" (34) cette confrontation des expériences locales dans les différents domaines du développement social (forums respectivement consacrés au développement économique, à l'école dans le quartier, à la culture etc...) impliqua régulièrement la présence de chercheurs et d'universitaires aux côtés des représentants d'administrations centrales et des animateurs locaux. A la fois colloque et meeting, le forum permet l'échange mobilisateur des savoirs faire et la légitimation de ceux-là par le concours d'experts et d'autorités gouvernementales (e.g. présence du Ministre de la Solidarité au forum de Saint Fons en octobre 1985). Il fournit l'image du rapport au savoir caractérisant un groupe d'agents au sein de l'ensemble institutionnel décrit, rapport marqué doublement par une certaine culture sociologique et une lecture politique de la vie sociale. Plus généralement, la recherche d'une dialectique théorie-pratique dans le cadre d'une réflexion collective organisée (ateliers des forums) suggère que la démarche intellectuelle de la C.N.D.S.Q. représente l'avatar institutionnel des courants politiques qui traversèrent l'enseignement universitaire des sciences sociales entre 1968 et 1975.

Le fonctionnement financier de la C.N.D.S.Q. ne semble pas entretenir de lien direct avec la démarche intellectuelle évoquée. Toutefois, la dominance institutionnelle à l'origine de la mise en oeuvre d'une doctrine codifiée invita certains ministères à rechercher des infléchissements locaux (cf. supra p. 78 ) aux décisions prises au sein de l'organe exécutif. Au risque de décevoir les attentes de dénonciation, il faut préciser que cette modalité d'intervention, pour une part réactionnelle, fut inscrite dans les procédures de financement successives des opérations de D.S.Q. A cet égard, une certaine cohérence fonctionnelle existe entre le rapport de force au sein de l'organe exécutif et l'emploi des fonds engagés par les ministères mis à contribution. Selon le fonctionnement formel

prévu avant la signature des contrats de Plan Etat-Région, la C.N.D.S.Q. transmettait à chaque administration les fiches correspondant à la part des projets locaux située dans son champ de compétences. Les subventions étaient décidées après instruction des demandes et délivrées séparément aux collectivités territoriales au terme d'un processus de négociation dont on laissera de côté les modalités concrètes. Depuis l'établissement des contrats de Plan, les actions d'accompagnement (animation culturelle, études, insertion professionnelle des jeunes etc...) et les opérations d'équipement sont financées dans le cadre de dotations globales prévues pour la durée du 9<sup>e</sup> Plan et déléguées par chaque ministère aux régions contractantes. Des réajustements sont cependant nécessaires. Chaque année, la masse des crédits d'accompagnement (35) est calculée au sein du Comité Interministériel pour les Villes et la répartition des contributions ministérielles est renégociée avec la C.N.D.S.Q. en fonction des montants réellement utilisés par les régions ainsi qu'en considération des revendications ou incapacités budgétaires des administrations centrales.

De 1970 à 1982, les subventions et investissements civils exécutés par l'Etat étaient divisés en quatre catégories selon "l'intérêt qu'ils présentent au point de vue national, régional, départemental ou communal" (36) (i.e. dans le même ordre, crédits de catégories I, II, III et IV). En 1982, tous les investissements de catégorie IV ont été reclassés en catégorie III. Outre des crédits de catégories II et III les opérations de D.S.Q. imposent l'investissement de fonds de catégorie I qui assurent traditionnellement le pouvoir d'intervention des administrations centrales et n'ont pas vocation à être déconcentrés. La définition des montants financiers immobilisés dans les contrats de Plan, notamment en catégorie I, entraîna de graves divergences au sein de l'organe exécutif de la C.N.D.S.Q. Schématiquement deux attitudes s'affrontaient : accorder des financements assez larges sur des bases contractuelles laissant une grande liberté aux collectivités locales ; concéder des financements minima en étant très exigeant sur le contenu et l'organisation des actions. Cette dernière position, qui traduit une stratégie constante des ministères en matière de politique concertée (i.e. donner le moins possible en disposant d'un pouvoir optimal) fut contredite par l'arbitrage du Premier Ministre, qui imposa des contributions élevées nécessitant le contrôle de leur utilisation locale relativement aux objectifs fixés par les contrats de Plan. Cette décision entraîna un fort engagement territorial des ministères dont les circulaires précisèrent les formes et le degré d'implication souhaitables de leurs services extérieurs. Succédant à

une situation marquée par une certaine "complexité" des montages financiers, la mise au point des circulaires d'application dans le cadre des contrats de Plan fut génératrice de retards dans l'attribution des crédits de catégorie I. Sur ce point, le compte rendu d'activité de la C.N.D.S.Q., de juin 1985 souligne "la faiblesse des moyens et la lourdeur des procédures" risquant de "réduire considérablement l'intérêt de ces programmes".

On conçoit mieux que certaines administrations aient apporté un soin particulier à la définition de leurs instructions quand on recoupe diverses sources évoquant les mosaïques financières antérieures à la régionalisation des crédits. Un document de la C.N.D.S.Q. intitulé - éléments pour un premier bilan - (septembre 1982) déplore (p. 5) que "trop de projets et parmi les plus novateurs ont imposé des mixages financiers à la limite de la légalité administrative et du supportable par les équipes locales". Les entretiens révélèrent à cet égard que les ministères ont dû, à l'occasion du nouveau régime, clarifier certaines situations de financement pour le moins étonnantes, dans lesquelles les subventions requises par la C.N.D.S.Q. venaient s'ajouter aux fonds déconcentrés pour le fonctionnement courant, parfois sur les mêmes équipements. Pour les administrations locales, ce cas de figure devenait naturellement plus paradoxal encore quand les lignes financières concernées étaient en baisse alors que l'argent était massivement dispensé via la C.N.D.S.Q. Jusqu'à la rédaction du document de juin 1985 cité plus haut, la régionalisation ne semble d'ailleurs pas avoir apporté de modification radicale au fonctionnement général manifesté par ces indices. A la suite du passage cité, sont évoqués les blocages, le découragement local et la longueur des délais engendrés par la multiplicités des sources de financement et la complexité des constructions financières.

Le mode de fonctionnement interministériel de la C.N.D.S.Q. montre, au total, plusieurs traits essentiels. A l'échelon central, les ministères négocient les montants financiers globaux tandis que les Commissions Régionales de D.S.Q. se prononcent, depuis la signature des contrats de Plan, sur les programmes présentés et la répartition des moyens apportés par l'Etat, les conseils généraux, le conseil régional, les offices de H.L.M. et les caisses d'allocations familiales. C'est à ce niveau que se jouent à présent les orientations concrètes de la politique de D.S.Q. Par ailleurs, un niveau de contribution élevé est imposé aux administrations centrales, mais la formule de financement appliquée et la multiplicité des aspects susceptibles d'être intégrés aux opérations



de D.S.Q. autorisent un contrôle sectoriel de l'utilisation des fonds. Cette autonomie relative des ministères explique les réticences, soulignées lors des entretiens, à laisser les représentants de la C.N.D.S.Q. intervenir dans le fonctionnement de leurs services. Conformément à l'objectif de réforme des modes d'intervention institutionnelle poursuivi par la C.N.D.S.Q., les procédures utilisées par les ministères, notamment en matière de financement, suscitèrent des critiques mal acceptées de leurs destinataires. Ces antagonismes ponctuels sont l'expression typique d'un conflit de légitimités entre deux types d'institutions. D'un côté, une administration de mission sous tutelle du Premier Ministre et vouée à un certain "activisme transversal", de l'autre des administrations centrales assurant de longue date des fonctions majeures de l'action étatique. Or la durée est un facteur essentiel dans la perception que les acteurs ont de leurs relations. Présentée et de toutes façons considérée comme provisoire, la C.N.D.S.Q. ne peut prétendre changer les mœurs administratives qu'en s'appliquant à faire oublier (i.e. en jouant d'une légitimité politique) toutes les entreprises de même nature (37) apparues par le passé et leurs conséquences concrètes sur l'activité des services ministériels : perturbation des procédures, réaffectation des moyens et surcroît de travail (38).

La réalisation de cette mission dont les ambitions et les modalités d'organisation requièrent une large mobilisation ministérielle (12 ministères engagés financièrement) engendre fréquemment la juxtaposition locale d'actions sectorielles. Outre la latitude permise aux administrations centrales par la formule d'action étatique propre aux administrations de mission, on peut voir là l'effet d'un mode de fonctionnement souvent souligné depuis l'analyse de P. Grémion (op. cité 1976).

L'application des directives centrales ne s'effectue que partiellement selon le modèle wébérien de la bureaucratie exécutante. Les ajustements informels, l'échange de services positifs (39) et l'accumulation d'informations développent l'insertion sociale des segments administratifs. Dans cette logique, les administrations territoriales ont toujours un double rôle de contrôle des administrés et de défense de ceux-là face à l'Etat central, attitude corrélative d'une intériorisation des valeurs et des intérêts locaux. Si l'on suit B. Jobert (40), plus on s'éloigne du centre, plus les groupes composant l'administration et les services d'Etat recherchent des formes de légitimité distinctes de l'allégeance au pouvoir central. La représentation des intérêts locaux face à l'autorité de tutelle et

la légitimité professionnelle constituent les principales réponses observées. Qu'elles entraînent le développement d'un esprit de corps et/ou la revendication d'un monopole d'intervention sur telle ou telle fraction de la population, la sectorisation étatique s'en trouve renforcée. A cet égard, le rapport de R. Pesce au Premier Ministre (41) précise que "rares sont les quartiers où l'ensemble des services de l'Etat ont pour l'instant engagé ou tenté une démarche coordonnée et complémentaire" (42). A l'origine de cette situation sont mentionnées les habitudes de travail sectoriel et la crainte de l'innovation, mais aussi l'absence de soutien des "fonctionnaires de terrain" par leurs hiérarchies respectives. Cet indice et d'autres de même nature sur lesquels on reviendra plus loin, décrivent bien les résistances rencontrées par une administration dont la légitimité (i.e. tutelle du Premier Ministre et poids politico-administratif du M.U.L.T.) s'avère insuffisante pour vaincre les réactions défensives de l'encadrement administratif local.

Cette attitude présente d'ailleurs des similitudes avec celles manifestées envers la politique d'action sociale globale durant le VII<sup>e</sup> Plan. B. Jobert (43) note à propos que la remise en cause du système de normes administratives, techniques et financières propres aux administrations sectorielles limita sensiblement leur adhésion aux finalités poursuivies : "... l'attitude dominante est l'extrême discrétion. On laisse parler -c'est un mauvais moment à passer- et l'on cherche à éviter à la fois le conflit ouvert et tout ce qui pourrait apparaître comme une caution ou un engagement ferme de l'administration". Même s'il ne s'agit là que d'une ressemblance qui ne prouve rien, elle apparaît sur la base d'une proximité des objectifs qui suggère une certaine permanence locale des réactions sectorielles.

Le mode d'articulation central-local ne peut plus être envisagé en tant que tel depuis la signature des contrats de Plan Etat-Région. Les commissions régionales assurent la programmation des opérations et des moyens financiers dans le cadre de ces contrats. Elles sont devenues autant de centre en interaction avec les niveaux départemental et communal. Corrélativement, les départements apparaissent à présent comme le véritable niveau intermédiaire, sans qu'on dispose de faits permettant de cerner précisément une organisation cohérente à cet échelon. L'ensemble des textes relatifs à la régionalisation des opérations de D.S.Q. le présentent comme le lieu naturel d'instruction des dossiers et de leur suivi bien qu'aucune instance spécifique n'ait jamais été envisagée. A la lumière des indices rassemblés pour la période antérieure, on peut

./...

toutefois se demander si les préfectures ne représentent pas, comme dans le cas du C.N.P.D., le maillon problématique d'un dispositif d'emblée appuyé sur les régions. Le rapport de 1984 (cf. supra) souligne, à la suite du passage cité, que certains Commissaires de la République ont pris l'initiative d'une coordination des services de l'Etat dans le cadre de groupes opérationnels départementaux. Ce qui signifie a contrario que ces instances constituaient l'exception plutôt que la règle.

Formellement, les municipalités choisies par la C.N.D.S.Q. et ayant accepté d'appliquer la politique correspondante, déterminaient avec les administrations locales les actions à réaliser et le montage financier envisagé. Le dossier était ensuite soumis à la C.N.D.S.Q. et aux ministères concernés. Compte tenu de l'existence de directions départementales au sein de la plupart des administrations sollicitées (Equipement, Affaires Sociales, Culture, Education Nationale) l'élaboration des projet s'effectuait de fait à ce niveau territorial, mais sous une forme qui ne devait que peu aux responsabilités de direction acquises par les Commissaires de la République aux termes de la loi de décentralisation. Les entretiens réalisés début 1984 révélèrent que les projets pouvaient être construits et négociés selon des procédures diverses, dans lesquelles l'action d'une coordination départementale ne constituait qu'un cas de figure parmi d'autres. Les services sectoriels instruisaient la part des dossiers les concernant selon leurs propres règles et les communiquaient directement à leurs directions centrales respectives. Les projets émanant des associations d'action sociale étaient par exemple élaborés au terme d'une interaction entre la Direction des Affaires Sociales et les D.D.A.S.S. La recherche des co-financements donnait lieu à des négociations entre administrations aux niveaux central et local, sans que les commissions de D.S.Q. représentent le lieu focal de toutes ces relations. La réalisation des projets étant placée sous la responsabilité des municipalités et les chefs de projets étant le plus souvent des techniciens municipaux, les villes les mieux placées sur le marché des ressources politico-administratives préféraient, dans la même logique, une négociation directe avec les services ministériels à une procédure soumettant exclusivement l'aboutissement des dossiers au fonctionnement du dispositif de la C.N.D.S.Q. Celui-ci était de ce fait, parcouru de courts-circuits imputables au mode de participation des administrations centrales et au mouvement de restructuration du pouvoir local évoqué plus haut (cf. supra p. 75).

./...

Cette situation favorisait peu la prise en charge coordonnée des projets à l'échelon départemental. A cet égard, les instructions d'application adressées aux Commissaires de la République, recteurs d'académie et procureurs généraux auprès des cours d'appel conjointement à la lettre du Premier Ministre du 3 mai 1984, insistent sur l'implication des services extérieurs de l'Etat dans la définition des programmes d'action, mais limitent le rôle des préfectures de département à un rôle de transmission des dossiers aux régions, un envoi parallèle devant être effectué par les municipalités.

Jusqu'à la signature des contrats de Plan, les régions constituaient le seul niveau intermédiaire prévu par la C.N.D.S.Q. Bien que le rôle des commissions régionales fut peu apparent, ce choix n'est pas indifférent. Créé administrativement en 1958, l'établissement public régional (devenu collectivité territoriale par l'élection des conseils régionaux au suffrage universel en mars 1986) devint, avec la mise en place des préfets de région (1964) l'unité typique de la décentralisation et le cheval de bataille des planificateurs de toutes obédiences. Investie de responsabilités de planification et d'aménagement du territoire (44), la région apparut comme l'échelon territorial le plus approprié à la mise en oeuvre d'une politique d'aménagement urbain inscrite dans le Plan. Toutefois ce choix, conforme à un courant présent de longue date au sein des administrations centrales, présentait le double risque d'un alourdissement des procédures et d'une dilution des objectifs du développement social des quartiers. Le premier aspect (45) rejoint les lignes consacrées plus haut aux modes de financement et d'intervention sectoriels. Le second risque est de nature politique. En effet, il ne suffit pas à une administration de mission de choisir une articulation territoriale pour que s'imposent naturellement les options qu'elle défend. L'importance des financements accordés par les régions (environ 235 MF sur 935 en juin 1984), notamment en ce qui concerne les actions d'accompagnement social, fut propice à l'émergence de divergences de fond quant aux finalités des opérations à réaliser. A tel point que la préparation des contrats de Plan et le travail conjoint de diffusion de la doctrine, se heurtèrent parfois à "des oppositions plus politiques quant aux orientations mêmes de la Commission : on accepte les financements conjoints mais on refuse l'interpartenariat, la globalité des interventions, le rôle donné aux habitants et à l'extrême, pour cause de décentralisation, on n'accepte aucune référence à la Commission Nationale et à ses orientations" (46).

Cette remise en cause des principes essentiels ainsi que de la tutelle de la C.N.D.S.Q. rejoint les résistances administratives exposées plus haut en même temps qu'elle apporte tout son sens à la notion d'administration de mission. Créée pour asseoir localement une politique, la C.N.D.S.Q. ne peut que s'appuyer, sans certitude, sur les services extérieurs de l'Etat, pour tenter d'établir un rapport de force favorable en cas d'opposition. Même s'il est affirmé, à la suite du rapport cité, qu'"il y a là une limite qui ne saurait être dépassée" et que sont alléguées les "instructions précises" reçues par les Commissaires de la République, ces propos apparaissent essentiellement incantatoires. N'étant plus exécutifs des régions, les Commissaires de la République n'étaient plus en mesure d'imposer des orientations à des collectivités territoriales aux pouvoirs et aux compétences notablement élargis par la décentralisation. Admettre "qu'une certaine latitude soit laissée pour adapter la politique préconisée aux réalités régionales" (47) était, en quelque sorte faire de nécessité vertu. Le transfert de responsabilités opéré par la C.N.D.S.Q. au profit des régions, sous l'influence de l'administration du Plan et de la D.A.T.A.R., ouvre la voie à des réorientations locales dont les intérêts idéologiques et notabiliaires orchestreront les évolutions.

#### D.I.P.S.J.D.

La Délégation à l'Insertion Professionnelle et Sociale des Jeunes en Difficulté revêt une importance particulière en raison de la place tenue par le thème de l'insertion dans les politiques préventives développées durant la période étudiée et corrélativement par le changement d'appréhension des problèmes qu'elle traduit. Les notions de rééducation et de réintégration cèdent le pas face à la préoccupation de l'emploi et des formes de socialisation au travail, ligne directrice porteuse de consensus (48). Cette dimension consensuelle se relie à la grande souplesse organisationnelle du dispositif et à la diversité des problèmes abordés au niveau local, avec des prévalences variables. Qu'il s'agisse des stages de formation ou des diverses formules d'insertion professionnelle, de la recherche de lieux d'accueil ou d'hébergement, d'action culturelle, d'alphabétisation, de création d'entreprises intermédiaires, les Missions Locales ont pour ambition d'apporter une réponse globale aux besoins des jeunes de 16 à 25 ans. A la différence du C.N.P.D., dont l'organisation nationale repose sur le partage traditionnel des pouvoirs territoriaux et de la C.N.D.S.Q. dont la politique s'intègre à l'action régionale de planification et d'aménagement du territoire,

la D.I.P.S.J.D. ne s'appuie sur aucun niveau intermédiaire créée à son initiative. Hormis trois missions régionales mises en place par les administrations territoriales (49), seul existe, au niveau local, un réseau de missions constituées par les municipalités et dont une part est reliée par télémessagerie.

Au niveau central, cette instance se distingue également des précédentes en ce qu'elle ne distribue aucune subvention et que sa structure n'intègre pas de représentation interministérielle autre que celle apportée par les chargés de mission mis à disposition qui l'animent.

Il suit que son fonctionnement rend beaucoup moins visibles les antagonistes ponctuels que cette politique peut susciter. Il faut souligner à cet égard, que le réseau des Missions Locales n'a pas le monopole des actions d'insertion professionnelle et sociale. Cette organisation s'intègre aux côtés des Permanences d'Accueil, d'Information et d'Orientation (P.A.I.O., cf. supra p. 26 ) au programme 16-25 ans et aux multiples initiatives institutionnelles s'inscrivant dans ce cadre. A l'échelon central, elle constitue toutefois la seule structure observable, distincte des services ministériels et des coordinations inter-ministérielles.

Pour reprendre le même schéma que précédemment, la stratégie de connaissance développée par la D.I.P.J.S.D. se distingue par l'absence de recours à l'Université et à la Recherche publique. De même qu'on a vu l'importance de la dominance institutionnelle s'exerçant sur la C.N.D.S.Q. dans la définition de ses besoins de recherche, de même peut-on s'interroger sur les liens organiques susceptibles d'éclairer l'attitude de la D.I.P.S.J.D. A cet effet, quelques lignes doivent être consacrées préalablement, aux procédures de financement des Missions Locales (M.L.) et des formules qu'elles proposaient entre 1982 et 1986.

Outre son rôle d'animation du réseau local, la D.I.P.J.S.D. est chargée d'instruire les demandes de subventions concernant la création et le fonctionnement des Missions Locales. Elle formule des propositions d'attribution soumises pour avis à la cellule interministérielle de coordination du programme 16-25 ans (cf. supra p. 25 ), puis au Comité de Gestion du Fonds de la Formation Professionnelle, avant la décision du ministère de la Formation Professionnelle. Les conditions administratives imposées au renouvellement des conventions annuelles fixant les montants, généralement égaux, que l'Etat et les collectivités locales allouent

./...

à chaque M.L. forment un cadre rigide. Un dossier complet (rapport d'activité et comptes de l'année précédente, décision d'engagement financier des communes, budget prévisionnel) doit être présenté au Commissaire de la République de région qui l'instruit avant de le soumettre pour avis au Comité Régional de la formation professionnelle. Le Délégué Régional de la F.P. le transmet ensuite à la D.I.P.S.J.D. Cette procédure laisse apparaître sans difficulté l'importance de l'administration de la formation professionnelle dans le développement du dispositif de la D.I.P.S.J.D. Cependant, la même prépondérance ne se retrouve pas dans le traitement des dossiers concernant les modules d'orientation ou de formation alternée, financés dans le cadre des enveloppes déconcentrées gérées à l'échelon régional depuis 1974. Les projets sont élaborés au terme de cheminements sectoriels autonomes (cf. infra). Les Délégations Régionales, aux effectifs très faibles et ne s'appuyant sur aucune administration départementale, limitent le plus souvent leur rôle à un simple contrôle administratif des demandes (50).

Ces indices contradictoires apparaissent finalement insuffisants, pour faire de la D.I.P.S.J.D. le bras séculier du ministère de la Formation Professionnelle. Ils peuvent vraisemblablement accréditer l'idée d'une dominance institutionnelle, mais c'est là le lot commun de toutes les administrations de mission quelle que soit leur "inter-institutionnalité" proclamée. L'origine professionnelle des chargés de mission n'apporte pas confirmation d'une tutelle de fait puisqu'ils sont mis à disposition par différents ministères. Par ailleurs, B. Schwartz était professeur d'Université et son adjoint et successeur, Y. Robineau, maître des requêtes au Conseil d'Etat. Aucune logique de corps ne peut a priori être alléguée pour expliquer l'absence d'une stratégie de connaissance comparable à celles du C.N.P.D. et de la C.N.D.S.Q. Ce qui ne veut pas dire que la D.I.P.S.J.D. n'ait connu aucune initiative en ce domaine. Des collaborations se sont effectivement nouées entre des chercheurs et des membres de Missions Locales (51), mais elles ne résultaient pas d'une demande de la D.I.P.S.J.D.

L'opération la plus significative que cette administration ait engagée en la matière concerne les nouvelles qualifications. Le groupe mis en place fin 1984 (cf. supra p. 25 ) fut chargé d'une "recherche-action" portant tout à la fois sur l'introduction de jeunes sans qualification au sein d'unités de production utilisant des technologies nouvelles, sur la définition de nouvelles répartitions des compétences et de méthodes de formation plus performantes. A cette fin, furent mises en place 38 opérations

./...

locales regroupant chacune 10 à 15 stagiaires en entreprise pour une durée de deux ans. Un séminaire inter-sites fut organisé en mars 1986 à l'Ecole Normale de l'Enseignement Technique de Cachan (94) afin de tirer un premier bilan des expériences entreprises.

L'organisation du dispositif et les légitimités professionnelles mobilisées ne sont pas sans signification relativement à l'identité de cette démarche. Au niveau central, l'équipe "Nouvelles qualifications" de la D.I.P.S.J.D. comprend sept ingénieurs mis à disposition, le plus souvent à temps partiel, par des groupes industriels (C.I.T., Alcatel, Renault, Sacilor, Bull, Rhône Poulenc) et des personnels délégués par les administrations centrales. Associée extérieure à ce groupe, une enseignante de l'Université de Paris-Dauphine assure le suivi méthodologique de l'opération. A l'échelon local, trois groupes concentriques participent à l'expérience : un "groupe pilote" comprenant au moins un professionnel et un formateur, coordonne les stages sur chaque site. Un "groupe d'action" se réunissant mensuellement, associe au groupe pilote les tuteurs placés auprès de chaque stagiaire par les entreprises d'accueil (le plus souvent, ils sont O.Q., contremaîtres ou techniciens) et le chargé de mission de la D.I.P.S.J.D. suivant le déroulement de l'opération. Enfin un "groupe porteur" regroupe chaque trimestre les représentants institutionnels et économiques : inspecteur de l'enseignement technique, délégué régional de la F.P., représentant de l'A.N.P.E., chefs d'entreprises etc... Dans 63 % des sites, la formation est dispensée par un organisme public relevant soit de l'Education Nationale (50 %), soit de l'Agriculture (13 %). Des centres de formation d'entreprise ou des associations de formation associées à l'Education Nationale prennent en charge 24 % des sites, les 13 % restants revenant aux organismes de formation privés (52). Sans entrer dans le détail des objectifs et des résultats apportés par cette forme d'investigation, il faut souligner qu'elle vise une modification de l'éventail des formations techniques dispensées par l'Education Nationale ainsi qu'une refonte des procédures de validation des acquis. Partant de l'hypothèse qu'un besoin de qualification existe entre l'O.S. et le technicien, la démarche "participante" s'applique à définir de nouveaux métiers (e.g. ouvrier de l'enseigne lumineuse, agent de test et de contrôle de matériel électronique) et de nouveaux cursus péri-scolaires par l'implication conjointe des entreprises et des formateurs. Un des aspects les plus étonnants de cette entreprise est la mise en pratique de la notion de "court-circuit". Il s'agit d'un mode d'acquisition de savoirs pratiques qui saute les étapes intermédiaires de l'apprentissage, afin de familiariser directement les stagiaires à l'utilisation d'outils ou de matériaux requérant des connaissances de base leur faisant défaut (i.e. parfois lire et calculer couramment).

./...



La stratégie de connaissance concrétisée par cette opération ne se superpose pas à celles évoquées précédemment. Il ne s'agit pas ici de susciter un regard extérieur sur le fonctionnement institutionnel du dispositif ni d'en apprécier les effets sociaux. Il s'agit de mener une expérience pédagogique en liaison avec l'enseignement technique et les entreprises. En d'autres termes, la réflexion ne sort pas du dispositif opérationnel de la D.I.P.S.J.D. puisque celui-ci s'est élargi à de nouvelles participations. Et c'est vraisemblablement là l'originalité de la démarche. Déjà largement engagée par le réseau des Missions Locales, la mobilisation des partenaires institutionnels et des crédits d'Etat restait impuissante à modifier sensiblement une situation de l'emploi durablement marquée par le chômage des jeunes. La stratégie consistant à impliquer les organismes de formation professionnelle afin d'assurer une régulation entre système éducatif et marché de l'emploi, était primitivement conçue comme une intervention provisoire appelée à disparaître avec la réforme en profondeur du système scolaire. Cette réforme n'a pas vu le jour et le dispositif 16-25 ans n'a pas permis massivement l'intégration professionnelle des jeunes en situation d'échec scolaire. En dépit des collaborations entre Missions Locales et organismes de formation, les stages proposés reflétaient presque exclusivement la structure de l'offre connue et non les besoins locaux des entreprises (53). La stratégie de l'opération -Nouvelles qualifications- doit donc être interprétée moins comme une production de savoir que comme une intervention institutionnelle destinée à apporter des solutions aux problèmes que les programmes d'insertion n'ont pu résoudre. Adoptant la forme d'une recherche, cette initiative vise à la fois à accréditer la valeur économique des jeunes sans qualification auprès des employeurs et à amener l'institution scolaire à produire un système de sanctions de rattrapage.

L'intention de faire reconnaître les nouvelles qualifications dans les conventions collectives et d'impliquer l'enseignement technique (i.e. : recteurs et inspecteurs de l'enseignement technique, L.E.P., Groupements d'établissements - G.R.E.T.A.) dans la définition de nouvelles procédures de validation atteste l'orientation interventionniste de cette opération. Afin de démultiplier son impact, une association - TRANSFAIRE - a d'ailleurs été créée au prix d'un important travail de relations publiques. Elle regroupe en particulier 14 P.D.G. de grandes sociétés, des ingénieurs et des responsables syndicaux. Sans céder au prophétisme, on peut prétendre que l'organisation d'un dispositif d'observation et de réflexion conduira à la constitution d'un corps de connaissances spé-

cifiques sur les formes d'apprentissage et la division des tâches de production. Mais à la différence des recherches suscitées hors de leurs groupes de travail respectifs par le C.N.P.D. et la C.N.D.S.Q., il s'agit ici d'un savoir d'intervention accordé à la mission de la D.I.P.S.J.D. et produit dans le cadre de son organisation.

Les légitimités sollicitées témoignent d'un habitus culturel dominé par une hiérarchie des valeurs où les sciences sociales cèdent le pas à l'économie (54) et où l'expérience professionnelle de l'encadrement technique jouit d'une position plus favorable que les compétences susceptibles d'alimenter un questionnement extérieur (i.e. Recherche publique ou contractuelle). Dans sa forme générale, cette attitude se manifeste par un volontarisme que l'on pourrait qualifier de "technico-humaniste", déterminé à réformer l'école et l'entreprise à l'image d'une nature adolescente (les "jeunes") marquée par l'exclusion de ces marchés disjoints.

Aucun fait notable, susceptible de préciser le fonctionnement central de la D.I.P.S.J.D. ne s'imposant réellement, on se bornera à apporter des éléments complémentaires concernant le fonctionnement central-local et sectoriel, principalement à travers les procédures de financement.

Durant la période étudiée, les Missions Locales ont proposé un certain nombre de formules d'orientation, d'insertion et de qualification. Sauf exception, elles ne devaient pas organiser des stages elles-mêmes, mais présenter une information complète sur les possibilités offertes par les collectivités locales, les établissements d'enseignement public, les associations et les organismes de formation. Amenées par leur fonction d'accueil, à une connaissance des besoins locaux dans ce domaine, les M.L. participèrent dans certains cas à l'élaboration des projets de formation avec les organismes dispensateurs. Les circuits administratifs suivis par les dossiers ne permettent pas de dégager une organisation exclusive des rapports centre-périphérie. La ventilation de l'enveloppe de la formation professionnelle hors équipement (55) réalisée dans le cadre de la loi de Finances 1985 montre la multiplicité des possibilités de financement offertes, depuis les crédits dispensés par le Fonds de la Formation Professionnelle, de la Promotion Sociale et de l'Emploi (F.F.P.P.S.E.), jusqu'aux fonds attribués, sur ce chapitre, aux différents ministères.

./...

Concernant les financements conventionnels, les actions d'orientation approfondie, de formation alternée, de préqualification, de remise à niveau et les modules collectifs de première orientation sont financés par les crédits délégués aux Commissaires de la République de région par le F.F.P.P.S.E. Pour l'obtention de ces crédits, les organisateurs de stages doivent confier l'instruction du dossier à un service départemental d'Etat, choisi en fonction du type d'action et des moyens envisagés : Affaires Sociales, Travail et Emploi, Jeunesse et Sports, Education Nationale). Ce service instructeur présente ensuite le projet pour agrément à la Commission Départementale de l'Orientation et de la Formation des Jeunes (cf. supra p. 55 ), présidée par le Commissaire de la République de département, qui le transmet à la Délégation Régionale de la F.P. avant l'engagement des fonds par la préfecture de région.

Pour les actions de type : contrats emploi-formation, emploi adaptation, emploi-orientation, les frais de formation et de rémunération versés au salarié sont remboursés directement à l'entreprise, dans le cadre du Fonds National de l'Emploi. L'organisation et le financement de ces actions font l'objet d'une convention passée avec la Direction Départementale du Travail et de l'Emploi. Enfin les formations générales à dominante linguistique, les actions socio-éducatives à l'intention des femmes et les stages de formation ou de réinsertion des plus de 21 ans, peuvent être pris en charge par le Fonds d'Action Sociale (F.A.S.), c'est-à-dire hors enveloppe de la formation professionnelle. Dans ce cas, le dossier doit être envoyé simultanément aux instances nationale et régionale du F.A.S., à la Direction de la Population et des Migrations et à la préfecture du département. Celle-ci soumet alors le dossier à la D.D.A.S.S. avant de transmettre son avis à la mission régionale du F.A.S. qui prend la décision de financement.

Une fois rapidement décrits les financements conventionnels, il faut également évoquer les co-financements spécifiques. Selon l'orientation des formules envisagées et les publics visés, les crédits du ministère de la Culture, de l'Education Surveillée, du Fonds Interministériel pour la Qualité de la Vie (F.I.Q.V.), du ministère des Droits de la Femme peuvent être sollicités. Dans chaque cas, les demandes suivent les circuits propres à l'implantation territoriale de chaque administration. Sans entrer dans le détail des possibilités de montages financiers offertes pour la création de structures intermédiaires, thème privilégié par la D.I.P.S.J.D. et

./...

illustré par l'implication de certaines M.L. : crédits du F.A.S., F.N.E., D.A.S., Fondation de France, collectivités locales etc..., on peut constater la multiplicité des logiques administratives concernées par la réalisation du programme d'insertion des jeunes.

Associations sous tutelle municipale, les Missions Locales ne recourent directement au niveau régional qu'une fois par an. Le financement des formules qu'elles proposent repose par ailleurs sur des niveaux intermédiaires variables (département, région) selon l'organisation territoriale de l'administration sollicitée. Dans certains cas (e.g. F.I.Q.V.) la démarche doit être entreprise directement à Paris. Articulé sur un niveau intermédiaire faible, comme celui du C.N.P.D., le dispositif de la D.I.P.S.J.D. pourrait de la même façon, dessiner un axe centre-périphérie générateur de profits politiques pour les maires et de pouvoir institutionnel pour la délégation parisienne. Mais cette représentation des choses laisserait de côté plusieurs traits essentiels.

En premier lieu, la D.I.P.S.J.D. n'a qu'un rôle d'animation et de proposition. A la différence du C.N.P.D., elle n'exerce un contrôle que sur les modes de fonctionnement des instances locales et non sur les actions qu'elles favorisent ou initient. Ces projets sont agréés au terme de cheminements administratifs diversifiés qui impliquent prioritairement la responsabilité des services extérieurs de l'Etat. En second lieu, cette responsabilité s'exerce également par le jeu des mises à disposition de personnels permanents, alors que les administrations sectorielles participent (au mieux) à des réunions ponctuelles des C.D.P. et C.C.P.

Enfin les Missions Locales proposent presque exclusivement des formules financées par les fonds publics, alors que la participation du C.N.P.D. aux projets de prévention n'excède jamais 50 %. Plus de crédits d'Etat, plus de stages. Ce qui signifie qu'autant sur le plan du fonctionnement quotidien que sur celui des procédures administratives induites et des financements, l'existence du réseau des Missions Locales ne peut se concevoir hors de l'action des administrations centrales, dont il n'est finalement qu'une émanation structurelle et conjoncturelle. Dans cette perspective, on peut conclure que les rapports entre le centre et la périphérie ne s'écartent pas dans ce dispositif, de ce qu'on a pu dire à propos des administrations sectorielles.



### NOTES DU CHAPITRE III

- 1 - Donzelot et Oblet, 1985, pp. 26-27.
- 2 - Lettre de G. Bonnemaison aux membres des sections d'études, 15 septembre 1983.
- 3 - Lors de l'assemblée plénière du C.N.P.D. du 18 décembre 1984, G. Bonnemaison proposa que les sections d'études "qui n'ont pas, pour des raisons diverses, trouvé une efficacité maximale", soient remplacées par des groupes de travail ponctuels (sur le civisme, le recel, les polices municipales etc...). Un document présentant les orientations du C.N.P.D. pour 1985 expliquait le dysfonctionnement des sections par le poids de la charge de travail des chargés de mission, l'absentéisme et l'insuffisance de la demande des conseils départementaux.
- 4 - Bailleau et Tricart, 1986, p. 12.
- 5 - En avril 1984 fut notamment signé un contrat de connaissance avec le C.N.R.S. En juin 1984, une étude sur l'état de la recherche française en matière de gestion des délinquances fut confiée à un chercheur universitaire.
- 6 - Compte rendu du bureau exécutif du 5 septembre 1983 reprenant, sur ce point, les décisions de la réunion du 22 juillet précédent.
- 7 - "Instrument d'étude et d'aide à la décision pour les conseils communaux de prévention de la délinquance", février 1985.
- 8 - Dans une lettre de présentation du travail de synthèse sur les propositions de la Commission des Maires adressée à Laurent Fabius peu après sa prise de fonction, G. Bonnemaison déplorait que les administrations centrales fassent de la prévention sans lui en faire part. "J'ai tenu à ce que ce travail soit le plus exhaustif possible, mais il ne vous échappera pas, qu'il a rendu obligatoire des recherches qui auraient été évitées si les ministères intéressés avaient en temps utile tenu au courant le Conseil National de la Délinquance des mesures prises en application des recommandations de la Commission des Maires. Par la suite, ce bilan est susceptible de présenter des discordances avec ceux qui pourraient être établis par chaque ministère".
- 9 - Lettre de G. Bonnemaison au Premier Ministre, 10 septembre 1984.

- 10 - Le Ministre de la Justice, dans une circulaire du 29 mars 1985 adressée aux premiers présidents, présidents et procureurs notait, à propos des contrats d'action de prévention "je vous invite donc à veiller à ce qu'à l'occasion de l'élaboration des programmes locaux de prévention soit retenu le plus grand nombre d'actions intéressant la justice".
- 11 - La circulaire de l'Administration Pénitentiaire (A.P. 84-37-63) du 5 mars 1984 demande aux juges de l'application des peines d'adresser les demandes de subvention au C.N.P.D. si elles leur sont transmises par un conseil communal de prévention et directement à l'Administration Pénitentiaire en cas inverse.
- 12 - Rapport d'activité des conseils départementaux de prévention, C.N.P.D., juin 1984.
- 13 - Compte rendu du bureau exécutif du 28 février 1984.
- 14 - Compte rendu d'une réunion des correspondants judiciaires pour le développement social des quartiers, le 25 janvier 1985.
- 15 - Notamment le compte rendu de l'assemblée plénière du 18 décembre 1984.
- 16 - 6 C.A.P. départementaux ont été signés en 1985, notamment pour la réalisation des opérations d'été.
- 17 - Donzelot et Oblet, 1985. Les auteurs rapportent que les Ministres de l'Intérieur et de la Justice entrèrent en conflit sur cette question. L'idée défendue par le Garde des Sceaux -sauvegarder les attributions des préfets dans le cadre de la décentralisation- fut finalement retenue.
- 18 - Rapport de la Commission des Maires sur la sécurité, pp. 109-110.
- 19 - Cf. Grémion, 1976. Dans le schéma initialement prévu par la Commission des Maires, les jeux et les enjeux politico-administratifs locaux auraient d'ailleurs été sensiblement stimulés par la tutelle municipale du secteur associatif. Les conseils communaux de prévention auraient pu à la fois subventionner les équipes de prévention privées, conclure avec elles des conventions définissant leur "domaine d'intervention, les modalités et les finalités de leur action"

et disposer d'un "droit d'audit" sur toute association intervenant sur le territoire communal. Ils devaient également être habilités à saisir le Commissaire de la République pour que soit rétiré l'agrément des associations n'ayant pas conclu de convention et/ou agissant en contradiction avec le programme communal de prévention. On voit que le projet constitutif de la Commission des Maires revenait à soumettre le développement local de tous les dispositifs préventifs à des interactions notabiliaires dominées par les bureaucraties préfectorales. Cf. Rapport de la Commission des Maires, 3<sup>e</sup> partie, chapitre I, point B.

- 20 - Cf. Dupuy et Thoenig, 1983.
- 21 - Cf. Grémion, 1981.
- 22 - Fiche n° 1 de présentation de la politique de recherche du C.N.P.D.
- 23 - Lors de la réunion de l'organe exécutif du 26 janvier 1984, les représentants du ministère de l'Urbanisme étaient au nombre de 9, contre 4 pour les Affaires Sociales, 4 pour Jeunesse et Sports, 1 pour la Justice etc... Source : compte rendu C.N.D.S.Q.
- 24 - Cf. la circulaire du Premier Ministre aux préfets du 25 mars 1982.
- 25 - Sous programme I du Plan Prioritaire d'Exécution n° 10.
- 26 - Elle dispense à cette fin les crédits du Fonds Interministériel d'Aménagement du Territoire (F.I.A.T.), qui servent à financer l'"accompagnement social" des opérations de D.S.Q. et plus généralement, les actions pour lesquelles il n'existe plus de subvention spécifique. Cf. circulaire du Ministre de l'Urbanisme et du secrétariat d'Etat au Plan, 3 mai 1984.
- 27 - La représentation des élus locaux au sein de la C.N.D.S.Q. est de 7 membres sur 45 contre 35 sur 80 pour le C.N.P.D.
- 28 - Document relatif au P.P.E. n° 10.
- 29 - Groupes respectivement intitulés : - intervention communale - gestion adaptée des organismes propriétaires - transformation urbaine des quartiers - présence active des habitants - insertion professionnelle et sociale des jeunes - Enfance.



- 30 - Sur ce point, les critères proposés aux membres de la Commission pour sélectionner les nouvelles opérations à retenir en 1983 sont sans ambiguïté. "L'état de préparation politique et technique des programmes" constitue le premier aspect mentionné. C.N.D.S.Q., document interne du 23 novembre 1982.
- 31 - Il gèra notamment le Centre d'Etudes et de Recherches sur les Revenus et les Coûts (C.E.R.C.), crée en 1964 et le Comité d'Organisation des Recherches Appliquées sur le Développement Economique et Social (C.O.R.D.E.S.) de 1969 à 1978. Cf. Jobert, 1981, chapitre IV.
- 32 - Bilan de l'appel d'offres de recherches. Cf. le supplément au n° 1 de "Plan Construction Actualités", décembre 1983.
- 33 - Depuis 1985, la C.N.D.S.Q. s'est orientée vers l'organisation de journées d'études aux niveaux régional et local en liaison avec la D.A.T.A.R. et la Caisse des Dépôts et Consignations. Ces actions sont destinées à apporter aux membres des équipes opérationnelles les "points de repères" et les modes d'intervention appropriés en matière de gestion communale, de travail social etc...
- 34 - Plaquette de la C.N.D.S.Q. "Ces quartiers où s'invente la ville", 1985, p. 19.
- 35 - Soit 218 millions de francs sur 718 en 1984 et 198 millions sur 721 en 1985.
- 36 - Décret n° 70-1047 du 13 novembre 1970.
- 37 - Un des correspondants ministériels interrogés déclarait à cet égard : "chaque fois qu'on fait intervenir l'Etat sous une forme dérogatoire, on sait très bien que ça ne pas vas durer".
- 38 - En 1983-84, le même correspondant participait à une trentaine de commissions interministérielles.
- 39 - Grémion, 1976, chapitre VIII.
- 40 - Jobert, 1985, p. 670.
- 41 - "Bilan et Perspectives 1981-1984", Documentation Française, 1984, p. 28.

./...

- 42 - Un document interne intitulé "Rapport à la Commission Nationale", juin 1984, notait sur ce point "Si pendant les deux dernières années on a pu constater le rôle moteur de certains services de l'Etat dans la prise en compte des objectifs de la Commission, il faut admettre que sur le plan local et régional des services extérieurs, les ministères éprouvent plus de difficultés à mobiliser les fonctionnaires dans une démarche nouvelle qui nécessite une intervention coordonnée".
- 43 - Jobert, 1981, p. 143.
- 44 - Cf. lois du 29 juillet 1982 et du 7 janvier 1983.
- 45 - Cf. la brochure "Ces quartiers où s'invente la ville", C.N.D.S.Q. 1985 et en particulier la page 19 où l'on peut lire "Le risque est grand que se reproduisent aux plans régionaux et départementaux, les mêmes cloisonnements générant les mêmes blocages que ceux constatés au sein des administrations d'Etat".
- 46 - "Rapport à la Commission Nationale", 4 juin 1984.
- 47 - "Bilans et perspectives 1981-1984", p. 31.
- 48 - Cf. Tachon, coll. 1985.
- 49 - "Les Missions Locales. Premier bilan", D.I.P.S.J.D., juin 1984, p. 8.
- 50 - Cf. Garraud, 1985, p. 699.
- 51 - Par exemple, à l'occasion de la mission d'observation et d'évaluation du dispositif 16-18 ans en Ile-de-France menée par le C.A.D.I.S. à la demande de la M.I.R.E. et de l'administration des Affaires Sociales.
- 52 - Cf. Actes du séminaire Nouvelles Qualifications, D.I.P.S.J.D., 1986, p. 19.
- 53 - Cf. Garraud, 1985.
- 54 - B. Schwartz, initiateur et animateur de l'opération bien que n'étant plus responsable de la D.I.P.S.J.D., est ancien élève de Polytechnique et professeur d'économie à l'Université de Paris-Dauphine.

55 - Cf. "Les circuits de financement des actions Jeunes 16-26 ans".  
Délégation régionale à la Formation Professionnelle  
d'Ile-de-France, 1985.

## CHAPITRE IV

### REPRESENTATIONS



Aux structures et aux fonctionnements décrits précédemment correspondent des représentations de l'action institutionnelle, de la vie sociale et de la démarche préventive. Eu égard à l'importance du concept de représentation en sociologie et en psychologie sociale, quelques lignes doivent être consacrées à l'usage qui en sera fait ici.

L'intention de construire l'espace institutionnel de la prévention impose en effet, un emploi minimaliste de ce concept. Selon une définition classique, les représentations sociales sont des processus de construction du réel. Produits d'une élaboration complexe, elles fonctionnent comme des systèmes cognitifs structurant l'appréhension de l'environnement et les conduites sociales (1).

S'agissant ici d'administrations d'Etat, les discours analysés participent à la production idéologique. La "promotion de leur image de marque" (2), nécessaire à ces institutions pour valoriser leur action, repose sur une reconstruction d'objet. Qu'il s'agisse de la petite délinquance, du cadre de vie ou de l'insertion des jeunes, il est nécessaire, pour chacune des institutions, de sélectionner quelques aspects de la vie sociale et de les organiser en une théorie capable de justifier leur action. Les représentations produites dans ce cadre sont en quelque sorte, les piliers sur lesquels sont édifiées les doctrines respectives. Celles-ci se développant sur des terrains voisins, les représentations portent la marque du jeu idéologique dans lequel sont engagées les administrations centrales.

Toutefois, bien que les éléments recueillis permettent d'éclairer en quoi l'élaboration des principaux thèmes développés par les administrations de mission relève d'un jeu dominé par un principe de concurrence, les représentations présentées plus loin ont une autre valeur opératoire. Elles permettent de caractériser des positions institutionnelles et elles fournissent une médiation avec l'espace social. Le premier aspect suppose de faire une simple analyse de leur logique d'emploi et de leurs occurrences d'apparition au sein des documents rassemblés. Le second engage à rechercher si les conceptions relevées sont portées par tel ou tel groupe social et si elles constituent l'indice d'intérêts sociaux s'exprimant au sein de l'Etat central. Cette démarche ouvre deux possibilités d'explications globales, respectivement centrées sur les rapports inter-institutionnels et la distribution sociale des représentations.

On ajoutera pour terminer, que les passages ou phrases rapportés ne constituent que des émergences remarquables, sans prétention à rendre compte de toutes les subtilités que les adminis-

strations de mission peuvent être amenées à faire valoir. Par ailleurs, l'orientation critique de ce chapitre s'est imposée comme un moyen d'apporter une dynamique à l'écriture et non comme l'ensemble des jugements portés sur la valeur des politiques étudiées.

#### C.N.P.D.

Les divers documents imputables aux membres du C.N.P.D. amènent à présenter la "philosophie" de cette instance comme un système cohérent d'idées dominé par trois oppositions génératrices d'oscillations : sociabilité naturelle vs discipline civique, pragmatisme vs étiologie, responsabilité centrale vs participation locale. On en verra successivement les déclinaisons les plus significatives.

Comme le notaient C. Faugeron, Ph. Robert et al., la reconstruction d'objet opérée par les institutions de contrôle social de la déviance engendre une théorie sociologique de sens commun ajustée à leur politique. A défaut d'une théorie constituée, le C.N.P.D. adhère à une représentation de la société parfois entrevue comme organisation naturelle productrice de formes de sociabilité spontanées et parfois comme un système juridico-politique définissant les droits et les devoirs de chacun. L'une et l'autre conceptions s'observent assez rarement dans la documentation recueillie. La première se rattache à la notion de "corps social" parfois perçue comme juxtaposition d'individus singuliers : "la responsabilité collective du corps social n'est que l'addition des multiples responsabilités individuelles" (3). Cet atomisme, dont découle une représentation des faits sociaux comme multiplication des faits de conscience s'illustre également à travers le thème de l'union de toutes les bonnes volontés et du "réveil d'une solidarité nationale" dans la lutte contre la délinquance. Plus généralement la notion de "corps social" indépendamment de ses connotations organicistes apparaît comme l'équivalent fonctionnel du concept de communauté défini par l'école sociologique allemande du début du siècle et repris par l'école de Chicago dans les années 1910 (4). Cette consonnance se traduit en particulier par une vision de la vie sociale dans laquelle les "solidarités de voisinage naturelles" (5) rappellent la solidarité mécanique des communautés rurales. L'opposition entre communauté et société pratiquée par l'école allemande se retrouve également dans la littérature du C.N.P.D. Aux formes de sociabilité naturelle qu'il s'agit de restaurer, s'opposent les droits et les devoirs de chacun dans une organisation rationnelle

et juridiquement instituée. Cette dernière conception se manifeste notamment à propos de l'éducation civique, discipline dont la Commission des Maires puis le C.N.P.D., préconisèrent le renouveau au sein de l'enseignement public et des médias locaux. La "régénération de l'esprit civique" est alors conçue dans un cadre urbain et la vie sociale n'est plus référée aux circuits de communication naturels mais a des pratiques inscrites dans un cadre réglementaire. "Il est donc tout aussi indispensable que s'instaure une réflexion sur la promotion de l'esprit civique dans la cité, en direction des familles et dans tous les domaines de la vie sociale (logement, relations avec les services publics, respect du patrimoine collectif, etc...)" (6). L'usage de la notion de société s'observe également quand il s'agit de circonscrire les effets du handicap scolaire. Le corps social (i.e. la communauté) et les formes de sociabilité naturelles, liées à des pratiques langagières diversifiées, s'accrochent mal des considérations sur la marginalité et l'exclusion énoncées par le C.N.P.D. à propos de l'illettrisme. Prénotion facheusement répandue, le corps social fonctionne comme une métaphore anatomique qui rend l'exclusion problématique. Si les illettrés ne sont pas dans le corps social, où sont-ils ? En revanche, la notion de société évoque "un ensemble de structures stables et de fonctionnements normés dont on peut être écarté. Quand, à propos de l'illettrisme, le C.N.P.D. prétend qu'"on est là en présence d'une forme grave de mise à l'écart d'une fraction de la société" (7), il ne fait qu'appliquer un registre particulier de la sociologie spontanée qui ignore le relativisme culturel. Il postule un ordre dans lequel la communication par l'écrit est perçue comme la modalité légitime de l'intégration sociale. IL réduit par là même, l'intégration sociale aux rapports avec les institutions, à la lecture des journaux et à la reproduction scolaire, sans soupçonner la spécificité des codes verbaux, gestuels ou vestimentaires dans les processus de socialisation propres aux classes populaires (8) et sans entrevoir l'inconsistance corrélatrice de la notion d'exclusion (9). On voit que les implications de cette représentation vont à l'opposé des "circuits de communication naturels" évoqués précédemment. Elles débordent vraisemblablement le souci que les membres du C.N.P.D. ont de la cohérence de leur propre discours. Il n'existe en réalité pas de théorie homogène de l'espace social au sein de cette administration. On ne relève qu'une oscillation entre les deux conceptions décrites précédemment et des tentatives d'explication ponctuelles marquées par la même incertitude conceptuelle. A propos du civisme de naguère, les auteurs de la note citée avançaient par exemple : "Nous pensons plutôt que la pression sociale et familiale permettait de maintenir une cohérence apparente de l'organisation et



des rapports entre les différents acteurs de la société". Ce rapport à l'explication sociologique nourri de prénotions (pression sociale, cohérence, acteurs) se relie à la seconde opposition annoncée plus haut : pragmatisme vs étiologie. C'est la même attitude, qui s'exprime à travers la politique du C.N.P.D. et dans sa manière de représenter les processus sociaux. Dans l'un et l'autre cas, les solutions envisagées sont définies non en fonction de la cohérence générale d'un système, mais selon leur efficacité immédiate. Dans cette logique les prénotions utilisées, "formées par la pratique et pour elle" (10), répondent d'abord à la nécessité de produire une image dans laquelle le sens commun pourra reconnaître la trace d'une analyse, sans être tenu de chercher au delà.

Ce pragmatisme intellectuel n'est cependant pas sans revers. Si le débat sur les causes de la délinquance fut d'emblée considéré comme inutile par la Commission des Maires et déclaré tel à de nombreuses reprises par le C.N.P.D., on peut déceler une tentation étiologique à divers endroits. Dans un article d'avril 1986 (11), G. Bonnemaison se livrait à ce propos à un exercice périlleux consistant à prouver que la recherche des causes est vaine pour la prévention mais que leur connaissance est indispensable à l'action répressive. "Le débat sur les causes de la délinquance est largement inutile dans la période actuelle. Il est établi qu'un système répressif fonctionnant sans aucune intégration des causes de la délinquance dans ses réponses court le risque d'être rejeté par le corps social. Les causes de la délinquance énumérées en termes d'habitat, de chômage, de formation etc... sont inopérantes dans la mise sur pied d'un système de prévention. Elles donnent des repères dans l'orientation, mais peu de choses sur le contenu" (12). Le C.N.P.D. ayant toujours affirmé la nécessaire complémentarité de la prévention et de la répression, ces phrases sont l'expression d'un certain embarras. Signifient-elles que les mesures préventives financées par le C.N.P.D. sont décidées localement sans évaluation des facteurs de délinquance et que les repères (habitat, formation etc...) forment un cadre de compréhension ultime à l'intérieur duquel les décisions sont prises de façon quasi aléatoire ? En vérité, même si les projets retenus par le C.N.P.D. (humanisation d'une cité de transit, atelier d'initiation mécanique, activités culturelles, rattrapage scolaire, circuits moto etc...) peuvent donner l'impression d'une globalité excluant la nécessité d'une analyse des causes, il est difficilement concevable qu'aucun lien n'existe dans l'esprit des responsables municipaux, entre les causes probables et les effets escomptés. Il faut souligner à ce propos que nombre d'actions sont décidées et mise en oeuvre localement avec les intervenants sociaux traditionnels

(D.D.A.S.S., secteur associatif, E.S.) qui développent des analyses de la délinquance et de ses origines. Il est difficile d'échapper au principe de raison suffisante. La suite du texte manifeste les efforts pour en dissimuler l'influence clandestine : "C'est à partir de l'étude concrète d'une situation que tous les acteurs... pourront décider d'une politique globale de lutte contre l'insécurité". Plus loin : "Cette diversité des actions ne répond pas à un activisme forcené mais à des analyses de plus en plus fine de la réalité de la délinquance". "Situation", "réalité de la délinquance" : que faut-il entendre par là ? Les formes typiques, les conditions modales d'apparition, les facteurs favorisants ? Ce flottement sémantique traduit une relative indétermination de la démarche et surtout de sa théorisation. Au pragmatisme déclaré s'opposent les tentatives de recherche étiologique inavouées. La "méthodologie pour une connaissance des éléments permettant d'établir une politique de prévention de la délinquance" commandée à la coopérative T.E.N. (cf. supra p. 68) proposait d'ailleurs dans sa première version, une quantification des "facteurs propices à la délinquance" (taux de retard scolaire, d'absentéisme, de déscolarisation, de chômage) dont les critiques adressées par les experts du C.N.R.S. et les membres des administrations eurent rapidement raison (cf. supra p. 69).

La troisième opposition entre les termes de laquelle balancent les conceptions du C.N.P.D. peut être résumée comme responsabilité centrale vs participation locale. La prévention de la délinquance se prête en effet à de subtiles nuances. Elle participe à la sécurité mais celle-ci s'étend jusqu'à l'action policière, judiciaire et pénale. Dans une lettre aux Commissaires de la République du 14 octobre 1983, le Premier Ministre soulignait que la meilleure coordination apportée par une politique préventive globale ne saurait avoir pour conséquence, un transfert de responsabilités : "La sécurité des citoyens relève de l'Etat". Tout le problème serait en somme, de tracer la frontière entre prévention et sécurité en établissant précisément où finit le champ d'action étatique. Mais les choses se compliquent quand on rapproche différents textes traitant de cette question. Dans leur contribution au congrès du Parti Socialiste d'octobre 1983, G. Bonnemaison et R. Pesce précisaient : "Si la sécurité doit rester de la responsabilité de l'Etat, la mise en oeuvre de cette politique (i.e. de prévention) doit se faire avec les acteurs les plus proches de la vie quotidienne des citoyens"... "Ceci exige la présence active des élus municipaux aux côtés de la nécessaire coordination des services de l'Etat". A la même époque, G. Bonnemaison affirmait que les communes devaient être aussi "les outils principaux de l'animation et de la coordination des différents

services extérieurs de l'Etat en matière de prévention". Il signalait enfin la nécessité "d'alléger la police d'une partie de sa charge" en transférant "certaines de ses missions administratives aux collectivités locales en échange d'une prise en charge partielle par l'Etat des polices municipales" (13). Ces différents passages montrent le flou qui entoure la représentation des rôles respectifs de l'Etat et des collectivités locales dans la politique du C.N.P.D. Certaines formulations peuvent même suggérer une volonté diffuse de faire des municipalités l'instrument de l'action étatique à l'heure de la décentralisation. Il ne s'agit toutefois là que de représentations. Elles traduisent vraisemblablement une attitude centraliste qui renvoie à l'organisation formelle du dispositif (cf. supra p. 74), mais le fonctionnement concret de celui-ci laisse aux communes une large autonomie.

A l'opposé, la participation locale est invoquée dans la perspective d'une prise en charge collective du problème de la délinquance et d'une réorganisation de la division du travail dans ce domaine. Il en va des compétences : "plutôt qu'un savoir central, abstrait, spécialisé, développons un savoir local, concret, partagé par le maximum de personnes" (14), comme des fonctions institutionnelles : "Ce ne sont pas les juges seuls, les policiers seuls, les travailleurs sociaux seuls, qui ont le monopole de l'établissement de la sécurité" (15). Le "processus de décloisonnement administratif" conduit par les conseils communaux de prévention s'élargit parfois jusqu'à l'engagement des administrés dans une action collective qui, à l'inverse de la première proposition citée (supra p. 109), fait de la sécurité l'affaire de tous les citoyens (16). "Rien ne sera résolu sans le concours des collectivités locales, de leurs élus et au delà de l'ensemble de la population en dépassant les clivages et les corporatismes" (17). Si le second pôle (i.e. participation locale, décloisonnement, prise en charge collective) fût sans cesse affirmé et réaffirmé par le C.N.P.D. en raison de sa place centrale dans le "message prévention" le premier pôle agrège des conceptions plus confidentielles et peut être plus significatives. La prépondérance de l'Etat, dans un projet réservant parfois aux municipalités le rôle d'une plate-forme intersectorielle, implique l'idée d'un contrôle central de cette politique.

Dans une note au Premier Ministre du 13 décembre 1984, consacrée, entre autres, aux contrats d'action prévention, G. Bonnemaison affirmait la nécessité d'une "contractualisation des programmes locaux de prévention pour renforcer le contrôle du C.N.P.D. sur les pratiques et les discours locaux". Cette visée hégé-

monique se relie aux représentations (cf. supra) qui tendent à faire apparaître les municipalités comme rouage de l'action étatique. Au delà du pragmatisme déclaré se profile le rôle politique d'une administration de mission déterminée à faire de l'idée de prévention un thème générateur de consensus par l'intervention des services extérieurs de l'Etat dans une instance municipale réglementée (i.e. C.C.P.). Il faut néanmoins considérer cette conception comme une dimension parmi d'autres. Elle fait partie d'une représentation du rôle du C.N.P.D. mais ne traduit aucune "vérité" profonde dont le dévoilement apporterait une compréhension d'ensemble. L'analyse ne fait que mettre en relation des phrases ou passages détachés de leurs conditions de production afin de dégager l'organisation des significations attribuées à tel ou tel aspect.

La prépondérance du secteur public sur le secteur privé apparaît ainsi comme le principal corollaire de l'idée de contrôle central. Evoquant l'action de l'Education Surveillée devant la Commission des Lois, G. Bonnemaison estimait que "le secteur privé devait intervenir en soutien, en complément du service public, et non se substituer à un service public défaillant" (18). Cette orientation se durcit dès qu'il s'agit des missions policières et pénales. A cet égard, les associations de surveillance ou d'auto-défense constituèrent une des cibles privilégiées du C.N.P.D., surtout quand elles collaboraient avec les polices municipales. La réforme du statut juridique de ces polices fait par ailleurs partie des thèmes de réflexions interministériels (Justice, Intérieur, Défense) dans lesquels le C.N.P.D. s'est fortement investi. La même défiance envers le secteur privé s'exprime au sujet de l'application des peines de substitution. La Commission des Maires avait sur ce point une position sans ambiguïté : "En effet, la gestion, par exemple, des peines de substitution ne saurait être laissée à l'initiative privée dans des cadres juridiques aléatoires. Quelle que soit la qualité des personnes qui s'y consacrent à l'origine, les associations privées risquent de se dégrader au hasard des évolutions personnelles, familiales ou professionnelles" (19).

Bien que plus souple, l'attitude du C.N.P.D. envers cette question conserve la marque de ses origines. Devant la Commission des Lois, G. Bonnemaison présentait comme essentielle une participation de l'Etat réduite mais reconductible au financement des travaux d'intérêt général, afin que l'Etat puisse conserver un contrôle sur leurs conditions de mise en oeuvre (20).

./...

D'autres thèmes, comme la lutte contre le recel ou les mesures visant à optimiser de la présence policière (informatisation des commissariats, répartition des effectifs) illustrent l'étendue de la responsabilité accordée aux pouvoirs publics en matière de prévention. Inversement, le travail social qui crée des "clientèles" et des catégories d'assistés est critiqué au nom du décroisement et "des approches de plus en plus globales et collectives des difficultés" (21) qu'il doit entraîner. Cette opposition responsabilité centrale vs participation locale polarise la majorité des représentations repérables à travers les documents produits par le C.N.P.D. Elle est cependant d'un usage parfois délicat. Quand on tente de l'appliquer à la proposition d'accorder aux maires le droit de saisir directement le tribunal correctionnel pour faire expulser les étrangers ayant dépassé la date prévue par leur certificat d'hébergement (22), on ne sait finalement plus s'il s'agit d'accroître le pouvoir des maires ou s'il s'agit de les impliquer dans une action de régulation sociale dominée par les administrations d'Etat.

#### C.N.D.S.Q.

Objet à multiples facettes, l'idéologie du développement social justifierait à elle seule un long exposé si la présente recherche portait exclusivement sur ses origines et sa signification dans le champ de l'action sociale. Mais tel n'est pas le cas. Visant à étayer un découpage positionnel, l'analyse qui suit s'attachera à faire ressortir les représentations les plus significatives et leurs articulations, en les reliant aux travaux susceptibles d'apporter un éclairage complémentaire. Afin de rompre l'uniformité un peu morne des pages qui précèdent, on verra en premier lieu les registres et les mots clés d'une rhétorique assez distrayante, surtout lorsqu'elle s'applique à l'école. Il faut néanmoins préciser que la majorité des exemples sont tirés du bulletin de la C.N.D.S.Q. - Ensembles - et que les représentations firent l'objet de formulations plus prudentes dans d'autres documents. Mais il serait dommage d'en faire l'économie. C'est en effet une vision résolument euphorisante des rapports entre les établissements et la population qui s'exprime à travers les variations sur "l'ouverture de l'école", vision qui rappelle parfois la rhétorique en vigueur, en France, durant la révolution culturelle chinoise. Dans le cadre des Zones d'Education Prioritaire (cf. supra) la clôture de l'institution scolaire n'est plus qu'un mauvais souvenir. A Romans, "le vent des Alpes balaie les cours de récréation", des "courants d'air frais traversent les écoles

et les C.E.S. Portes et fenêtres fermées aux bourrasques, s'ouvrent en revanche largement pour laisser entrer à l'école de nombreux intervenants extérieurs et pour inciter maîtres et élèves à sortir travailler dans le quartier" (23). Ailleurs, "les réticences restent vives dans le milieu enseignant face au vent de l'extérieur". Plus généralement, "le développement social, c'est une vaste respiration du tissu social dans les quartiers dégradés" (24). Cette métaphore éolienne n'est pas une simple figure de style. Elle appartient aux procédés ordinaires des discours de propagande (e.g. "le vent de l'histoire") et évoque une poussée, un grondement sourd des masses à la porte des bureaucraties poussiéreuses. Elle se relie ainsi à l'idée de coup de force à la fois brutal - la demande des habitants met "les responsables au pied du mur", le vent de l'extérieur (cf. supra) "remet en cause parfois brutalement et injustement les pratiques pédagogiques", le "tissu social de ces quartiers... s'agite soudain de soubressauts" qui "appellent les autorités et les administrations à se remettre en cause" (25) - et soudain. C'est alors le thème de la rapidité, de la génération spontanée et miraculeuse de l'initiative populaire et de la conscience pour soi : "les habitants prennent soudain la parole sur leur isolement", "très vite, une association se crée", "tout à coup les habitants ont appris à se servir de cette proximité" (26) "de nombreux projets ont jailli". On rencontre généralement associé à cette représentation le thème de "la prise" : en charge, de conscience, de responsabilités etc..., et celui de la nouveauté : "nouvelles pratiques", "nouveaux modes de coopération école-quartier" etc...

L'imagerie populiste qui apparaît çà et là à travers la littérature de la C.N.D.S.Q. retrouve naturellement les valeurs du discours révolutionnaire : la clarté et la vérité sont alléguées le plus souvent dans le cadre d'un rapport habitants-institutions : "Clarifier, c'est prendre le risque de la confrontation directe avec les habitants" (27), le technicien de l'agence d'urbanisme doit prouver sa compétence devant les habitants etc... Toutefois, les habitants sont perçus de manière ambivalente. Ils représentent une force intrinsèquement novatrice mais aussi autant de jurés face auxquels les représentants institutionnels ont à faire leurs preuves. Porteurs "d'une approche globale des différents problèmes qu'ils rencontrent : habitat, travail, santé, qu'exprime leur demande sociale" (28), les habitants ne peuvent être trompés. Leurs conditions d'existence leur ont apporté une sorte d'instinct politique infaillible qui les pousse à "interpeller" les responsables e.g. : la génération née dans ces quartiers "nous interpelle sur son avenir", "parfois vigoureusement" (29). Ces quelques exemples n'ont

pas qu'une valeur anecdotique. Ils s'intègrent à un ensemble de conceptions : de la vie sociale en milieu urbain, du fonctionnement des institutions et du travail social, fondées sur des prénotions : l'habitant (ou l'usager), le quartier et la ville, en usage depuis longtemps dans le courant évoqué au chapitre I. B. Jobert notait à ce propos que "l'action sociale globale tend à construire ses interventions en fonction de catégories sociales abstraites, les personnes âgées, les handicapés, les jeunes, les habitants" (30). Compte tenu de la filiation entre cette doctrine, les opérations habitat et vie sociale et le développement social des quartiers, l'utilisation de cette dernière notion répond aux mêmes nécessités intellectuelles aujourd'hui qu'hier. Elle se prête en fait à un grand nombre d'accommodements discursifs. Figure renouvelée du "peuple" (31), les habitants représentent à la fois une force de progrès capable d'opérer une "reconquête" du quartier, une "réappropriation du cadre de vie" et les victimes d'une logique technocratique. Ainsi, "tout se passe comme si on n'en finissait plus de construire... les cloisonnements successifs dont la superposition découpe les habitants en tranches" (32). "Victimes de l'exclusion du reste de la ville", les habitants des grands ensembles "demandent une reconnaissance du corps social et de ses différents composantes" (33).

En matière d'urbanisme et d'équipements collectifs, les populations locales sont d'abord identifiées à partir de leurs besoins et de leur "vécu". S'agissant de remodeler les espaces extérieurs, les idées précédentes font place à l'image de "l'usager". Là où le changement ne peut être objectivement conduit que par les institutions (agence municipale d'urbanisme, Direction de l'Équipement, office des H.L.M.), sont mis en avant les modes d'utilisation de l'espace et la vie de quartier : "l'intervention doit s'appuyer sur la dynamique sociale du quartier, sur son vécu, en intégrant les besoins des habitants et en tenant compte des contraintes spécifiques des différents partenaires" (34).

S'agissant de culture, les habitants sont d'abord identifiés en terme de potentialités et, eu égard à leur diversité ethnique, en terme de "différences". Les animateurs culturels doivent s'efforcer de recueillir "une information plus approfondie sur les aspirations des habitants, les ressources culturelles sur lesquelles enraceriner des projets (activités amateurs, créativité spontanée, savoir faire présent dans les différentes communautés...)" (35). A la représentation en vigueur à l'époque des premières opérations H.V.S., selon laquelle la vie dans les cités H.L.M. était "marquée par l'anonymat, le repli névrotique sur la cellule familiale, le vide

social et autres pathologies urbaines" (36), l'idéologie du développement social oppose l'idée de gisements culturels enfouis sous la réalité quotidienne du brassage social. Les découvrir et les exploiter constitue le moyen le plus sûr d'apporter au quartier la vie culturelle qui lui fait défaut. Toutefois, les documents analysés montrent une nette oscillation entre cette conception et une représentation plus "verticale" de la culture. A un "quartier riche de ses différences" correspond une image de la culture comme ensemble des traditions et des savoir-faire, éventuellement des formes de sociabilités propres à tel ou tel groupe social et/ou ethnique. Inversement, quand est soulignée la nécessité de concevoir "des projets culturels forts, permettant de rapprocher, avec toutes les médiations nécessaires toutes les richesses de la création culturelle et artistique et les publics qui en sont largement exclus" (37), la C.N.D.S.Q. se réfère implicitement à la culture légitime, reproduite et garantie par un ensemble d'instances consacrées. Alors qu'à la première conception sont associées des formes d'animation culturelle axées sur la valorisation des apports locaux : fêtes de quartier, carnaval, théâtre de rue, ateliers musicaux, réalisation de fresques etc... (38), la seconde est exprimée en termes de "potentiel de diffusion culturelle" et d'équipements. Dans la même logique, "l'enrichissement mutuel" et la "reconnaissance des identités multiples" visés par la première formule s'opposent aux objectifs éducatifs poursuivis par les bibliothèques et les salles de théâtre en cours de construction.

La représentation du quartier repose sur une opposition dont les termes ne se superposent pas aux précédents. Elle s'appuie sur les thèmes contradictoires de l'identité négative et de l'absence d'identité. Le passage de l'un à l'autre s'effectue d'autant plus facilement qu'ils sont perçus comme presque équivalents : "les quartiers d'habitat social ou les quartiers vétustes des grandes villes souffrent d'un défaut d'identité, ou plutôt d'une accumulation de handicaps et d'exclusions qui construisent une identité négative... Etre de la Z.U.P. construit rarement une identité culturelle, sociale et économique". Il serait facile de démontrer qu'au contraire, l'image du lieu de résidence, parce qu'elle correspond aux caractéristiques sociales majoritaires des habitants, constitue vraisemblablement un des indices d'identification les plus courants, mais tel n'est pas le propos ici. Ce passage montre quelle est la représentation dominante du quartier dans le discours du C.N.D.S.Q. : le thème de l'absence d'identité finit toujours par l'emporter. Et ce n'est pas étonnant. Tenter d'analyser à la fois les processus de reproduction ou de relégation sociale conduisant à ce



pour éviter que des familles ou des individus soient entraînés dans le cycle de l'assistance" (45). Si l'on considère par ailleurs que la démarche vise à ce que "chacun s'efforce progressivement de substituer à la notion traditionnelle d'action sociale une démarche plus dynamique s'appuyant sur la capacité des habitants à s'exprimer, à s'organiser et à promouvoir leur propre démarche de solidarité" (46), on mesure l'écart qui sépare cette représentation du système des prestations spécialisées. On réalise du même coup la convergence flagrante de cette politique avec celle de l'action sociale globale en 1975. La même stratégie consistant, selon B. Jobert, à "infléchir l'ensemble du dispositif des services collectifs pour le mettre au service de certains groupes", et à tenter de "promouvoir une certaine déprofessionnalisation de l'action sociale" (47) se retrouve, intacte, à travers la littérature de la C.N.D.S.Q. La valorisation de l'activité associative conduit en effet à privilégier, derrière l'image des habitants, l'action d'un petit nombre d'agents que l'on retrouve dans différentes structures. Ce point fut souvent souligné de même que la participation associative comme fait électif des classes moyennes (48). La déprofessionnalisation liée au projet de substituer "l'animation sociale communautaire" à l'action sociale se traduit notamment par la recherche de nouvelles fonctions polyvalentes. Dans la perspective du développement social des quartiers, l'A.R.I.E.S.E. (Association de Recherches, d'Interventions et d'Etudes Sociologiques de Lyon II) organisa des stages de formation d'"animatrices résidentes" aux Minguettes (Vénissieux) en 1983. Les candidates peuvent devenir des "personnes-ressources" : écrivain public, chargée de cours de rattrapage scolaire, animatrice d'association multiservices, mais aussi des responsables de locaux collectifs ou d'antennes d'organismes H.L.M." (49).

Dans la même logique, le rôle du gardien d'école peut subir une redéfinition complète ajustée aux dispositions culturelles et aux intérêts idéologiques des catégories sociales attachées à l'insertion locale des établissements scolaires. A Roubaix, un "régisseur animateur" a été mis en place par la municipalité dans une école ouverte. A lire la représentation que l'agent lui même donne de ses propres attributions (50), il apparaît clairement que ses aspirations et ses compétences linguistiques sont très éloignées de celle généralement reconnues aux concierges : "C'est d'abord un partenaire supplémentaire pour l'école, le quartier, la mairie. Il les aide à mieux se connaître et à travailler ensemble, à élaborer et à mettre en oeuvre des projets éducatifs, culturels, de nature à remettre parents et enfants en difficultés sur la voie de l'insertion sociale et professionnelle... Sa position clef, lui permet d'être à l'écoute

et de porter un regard neuf sur l'école... Le régisseur animateur aide à pérenniser les processus nouveaux... Il facilite aux parents et habitants l'accès à l'école... en créant un réseau de contacts péri-scolaires... Il est animateur aussi par rapport aux instituteurs mal préparés et mal formés aux relations humaines, aux techniques de travail en groupe..." Par delà la recherche d'une légitimité par le discours, ces missions inédites trouvent leur sens dans le cadre des expériences de Zones d'Education Prioritaire auxquelles la C.N.D.S.Q. s'est intimement associée. Elles répondent à la volonté d'ouvrir l'école sur l'environnement en organisant de nouvelles fonctions "multiservices" cumulant les tâches ordinaires (distribution de courrier, surveillance et entretien des équipements etc...) avec un rôle d'information et de médiation. Si l'on peut s'interroger sur le réalisme de telles ambitions, il reste qu'elles sont significatives d'une politique pour laquelle le brouillage des définitions est perçu comme l'instrument privilégié de la démocratie locale. Comme à la Villeneuve de Grenoble en 1975 (cf. supra p. 18 ), des co-éducateurs extérieurs apportent leur contribution au travail pédagogique. A Romans, des animateurs de la Caisse d'Allocation Familiale et du terrain d'aventure municipal se "joignent aux enseignants pour animer les ateliers des écoles". Dans d'autres cas, un soutien péri-scolaire est assuré par des animateurs de la M.J.C. ou des parents d'élèves.

Selon différents auteurs, ces redéfinitions de rôle sont le signe d'une recomposition des modalités de l'action sociale. Elles participent à un renouvellement des modes d'intervention dans le cadre des politiques nationales (prévention, insertion sociale et professionnelle, développement social des quartiers, opération d'été) mises en oeuvre sous l'égide des municipalités. Que l'on voit là une juxtaposition propre à mettre en concurrence de "nouveaux acteurs salariés et en voie de professionnalisation" avec les intervenants traditionnels (51), ou encore qu'on considère qu'il s'agit de la prise en compte par la totalité du champ de nouvelles modalités d'intervention impliquant notamment de nouveaux partenaires (52), le déplacement des attributions semble incontesté. Toutefois, certains indices portent à penser que présenter des expériences ponctuelles comme la preuve incontournable d'une mutation générale revient à reprendre à son compte la représentation que les administrations de mission ont intérêt à donner de leurs résultats. Il est vraisemblablement séduisant pour le sociologue, de débusquer les faits permettant d'étayer une interprétation prémonitoire. Cependant, les "nouvelles activités et les nouveaux praticiens" allégués, ont contre eux de rappeler de façon trop convaincante l'idéologie de la nouveauté développée par la C.N.D.S.Q. En l'occurrence, la stratégie

du D.S.Q. ne se distingue que peu de celle envisagée par l'Action sociale globale dix ans plus tôt. Elle s'appuie sur la redéfinition des attributions pour réformer le fonctionnement des institutions. Cet objectif tient une place importante dans les textes produits par la C.N.D.S.Q. Les nouvelles fonctions de médiation expérimentées impliquent indissociablement la capacité de redresser les fonctionnements administratifs. Par exemple, le régisseur animateur cité plus haut écrivait également "la mise en oeuvre d'activités et de pratiques nouvelles le met en position (i.e. lui même) d'interpeller les services municipaux dans leurs pratiques pour y répondre, et, parfois de réexaminer (sic) leur fonctionnement en conséquence". A Mantes, "l'équipe opérationnelle bouscule ce qui existe, tente de changer les habitudes et d'introduire des dynamismes nouveaux" (53). Plus généralement, les instances locales du développement social des quartiers sont présentées comme les outils nécessaires de l'adaptation des normes d'action administrative et de la mise en place de fonctionnements dérogatoires. A cet égard, la philosophie du rapport Dubedout "conduit à proposer aux institutions d'accepter une diminution de leur propre pouvoir pour mieux prendre en compte le pouvoir de la collectivité des habitants. Il s'agit de briser le secret de l'activité des administrations dans les quartiers : de savoir qui fait quoi et comment, de préciser la fonction de chaque organisme responsable, de susciter le droit d'interpellation d'un partenaire à l'autre afin de mieux marquer la disparition des domaines réservés" (54). Ces principes ne sont pas sans rappeler les modèles d'organisation bureaucratiques apparus sous l'impulsion des réformateurs des années 60. Selon P. Grémion, la recherche d'une concertation globale, l'idéologie de la transparence et de la négociation ouverte figuraient parmi les principales orientations à appliquer face à l'environnement (55). Par ailleurs, la concertation avec les "forces vives", notion dont le Commissariat Général du Plan fut le promoteur à cette époque et que l'on retrouve dans le rapport Dubedout, réapparaît à l'enseigne de la participation des habitants, tout comme le court-circuit des instances de représentation préconisé par les réformateurs rejoint les efforts actuels pour la mise en place de fonctionnements dérogatoires. Il ne s'agit pas de prouver à tout prix une filiation entre les tentatives de réorganisation administrative apparues avec la régionalisation du V° Plan et les moyens privilégiés par la politique de D.S.Q. Contre l'illusion intéressée de la nouveauté, on peut toutefois souligner que se révèlent des convergences troublantes avec des thèmes réformistes vieux de vingt ans.

La délinquance fait l'objet de deux représentations complémentaires. Elle est d'une part "un phénomène global qui trouve ses racines dans un certain état de la société : crise économique,

chômage, urbanisation inhumaine, insuffisance de la vie associative etc..." (56). Selon cette perspective, on rencontre parfois l'affirmation selon laquelle le "traitement global" auquel les quartiers sont soumis apportera naturellement la réponse à ce problème. Elle est d'autre part le produit d'un dysfonctionnement des administrations qu'il s'agit d'enrayer. Conformément à l'interventionnisme institutionnel décrit précédemment cette conception domine la littérature du D.S.Q. Elle se relie à la précédente par une réduction de la vie sociale à la situation locale (cf. supra) des résidents qui évacue les mécanismes de domination s'exerçant de l'extérieur. L'"état de la société" est d'abord perçu à travers "l'inadaptation des institutions, des services urbains qui n'arrivent pas à répondre avec assez de célérité et de pertinence aux besoins des populations" (57). L'importance accordée aux réponses localisées que les administrations peuvent apporter aux "besoins" des habitants induit logiquement une action institutionnelle visant à infléchir les interventions judiciaire et policière. Ainsi, le thème dominant est-il celui de la territorialisation du judiciaire et de la définition de nouveaux modes d'intervention adaptés aux réalités locales. Ils concernent en particulier le règlement des "situations d'urgence civile" et les conflits (de voisinage, familiaux etc...) pour lesquels l'intervention judiciaire n'apporte pas de solution satisfaisante. Outre les enquêtes sur le traitement des appels et des plaintes (cf. supra p. 53), des expériences de conciliation pénale ont été organisées depuis mai 1985 dans deux quartiers de Valence, sous le contrôle du tribunal d'instance. Les conciliateurs sont des habitants choisis pour "leur connaissance du quartier et leur aptitude aux relations humaines". Ces conciliations in situ visent à restaurer les liens sociaux entre les habitants. L'adaptation territoriale des réponses institutionnelles concerne également l'action policière. L'orientation pratiquée consiste à développer les collaborations de la police avec les divers intervenants sociaux afin de traiter les demandes n'appellant pas de réponse pénale. En ce sens, la prévention de la délinquance ne suscite pas de mesure spécifique. Seul le redéploiement des effectifs permis par la prise en charge coordonnée des urgences civiles, et le développement de l'ilotage dans les cités sont généralement mis en avant.

Quelques lignes doivent être réservées, pour terminer, à l'orientation générale du discours sur le développement social des quartiers. Les différentes conceptions décrites sont en effet dominées par une hésitation entre un objectif d'éducation sociale et une recherche des besoins spécifiques aux populations concernées. Ce balancement s'illustre en particulier par le rôle dévolu aux institu-

tions. S'il s'agit généralement d'adapter les équipements et l'action des services aux "besoins des usagers", certains textes soulignent la nécessité de "trouver les moyens de surmonter les difficultés provoquées par les différences", "d'agir sur les mentalités pour apprendre à se supporter" et de définir un "nouvel art de vivre ensemble" (58). Cette "pédagogie du vivre ensemble", selon l'expression de M. Messu, ne se dissocie pas de l'effort mené conjointement pour créer des formes de mobilisation et de nouvelles instances de pouvoir (comités, collectifs d'association, etc...) censées exprimer les besoins des habitants. La finalité de ces modes de représentation étant d'intervenir auprès des institutions, on passe insensiblement de l'expression (organisée) des besoins à une pédagogie de la vie collective par la mobilisation associative et à la modification des réponses institutionnelles.

Cette stratégie se rapproche de ce que P. Grémion avait analysé comme un mode d'action administrative par interaction et influence (59). Dans cette logique, la modification de l'univers des normes propres à tel ou tel groupe social constitue un moyen de réorienter l'action des institutions. Il est néanmoins difficile de dissocier les fins des moyens privilégiés par cet interventionnisme sociétal. Si le discours de la C.N.D.S.Q. oscille entre une quête des formes authentiques de la démocratie locale et un réformisme social déterminé à apprendre à vivre aux classes populaires, ces deux attitudes semblent se fondre sur le terrain dans l'enchaînement circulaire des besoins identifiés, des formes d'organisation suscitées et des réponses apportées par les institutions.

#### D.I.P.S.J.D.

Les conceptions qui dominent la politique de la D.I.P.S.J.D. montrent de nombreuses convergences avec celles analysées précédemment. On retrouve en particulier le thème de la réforme des modes d'action institutionnelle. Selon B. Schwartz, un des aspects les plus positifs du bilan des Missions Locales réside dans leur capacité à pousser les administrations à "agir de concert et à modifier leurs manières de traiter le problème de l'insertion des jeunes" (60). Cette idée de collaboration transversale s'associe parfois à la redéfinition des attributions au sein du travail social. A cet égard, B. Schwartz souligne l'utilité des réseaux de "personnes ressources" et préconise la "multi professionnalité" (éducateurs, assistants sociaux, animateurs, enseignants, moniteurs de sport etc...) des équipes spécialisées (61) dans la prise en charge en milieu ouvert.

Dans un autre registre, on rencontre également le thème de l'exclusion associé à la notion de corps social. L'action envisagée par B. Schwartz en 1981 ne devait pas se limiter à la jeunesse. Elle s'inscrivait dans une interrogation sur l'ensemble de la société pour laquelle les mesures en faveur des jeunes en difficultés représentaient un moyen de "promouvoir une nouvelle forme du développement social" (62). Corrélativement, réserver cette politique aux seuls 18-25 ans les aurait "isolés ainsi de nouveau de ce corps social auquel il est de notre devoir de les réunir" (63). Le thème de l'exclusion suscite des considérations assez proches de celles développées par la C.N.D.S.Q. au sujet des habitants des quartiers d'habitat social. Les jeunes sont identiquement perçus comme victimes d'une absence de sociabilité : "le sentiment personnel de l'échec ne crée pas à lui seul une communauté. Le trait dominant demeure la solitude et l'incertitude (64) du lendemain". Outre que la première phrase assimile appartenance sociale et sentiment d'appartenance, elle renvoie à une des principales orientations de la démarche d'insertion pratiquée par les Missions Locales. Les stages, les périodes de travail, les activités de groupe, "sont au nombre des ressources qui aident le jeune à se forger des repères, à se situer dans le temps, dans un groupe social, et à déclencher chez lui la motivation personnelle" (65). On retrouve l'objectif d'une restauration du sentiment d'appartenance communautaire par la construction de points de références. Si la dimension spatiale n'apparaît pas au premier plan, elle se réintroduit à travers divers documents par le souci de lier les mesures d'insertion sociale à la vie locale. A l'inverse de l'image précédente "le jeune" n'est plus représenté comme une victime isolée mais comme un individu à maintenir "en situation concrète, dans sa relation avec un quartier, dans le tissu de solidarités qui est le sien" (66).

Conformément à la représentation du jeune rejeté, exclu, le délinquant apparaît comme un être "en rupture avec soi-même et avec les autres". "Reconstruire une relation avec les autres, réapprendre la vie collective, reconquérir son autonomie" (67), telles sont les principales options du rapport Schwartz face à ce problème. Cette représentation est également le produit d'un mode de pensée générateur d'affirmations qui tirent leur vraisemblance de leurs fonctions psychologiques plus que de leur capacité à rendre compte d'une situation. Comme la C.N.D.S.Q., la D.I.P.S.J.D. use d'une rhétorique volontariste appuyée sur une sociologie spontanée traversée de projections ethnocentriques. Un des principaux procédés de ce discours est la fausse supputation : "outre que bon nombre de jeunes", "nombre de ces jeunes ont des horizons...", "une fraction

significative de ces jeunes". Dans le même ordre d'idées, on peut lire que "bien que encore marginal, un mouvement d'expulsion des jeunes hors des structures familiales peut être localement repéré. Elles-mêmes atteintes par le chômage, les familles ne cherchent plus à retenir leurs membres lorsqu'ils ont atteint un certain âge. Le phénomène est surtout sensible dans les catégories de jeunes de 18 à 25 ans" (68). Le texte ne précisant pas de quel lieu, ni de quels jeunes il s'agit, il est difficile d'opposer des données précises à ces affirmations. Les variations impressionnistes sur le thème de l'exclusion offrent peu de prises à la critique parce qu'elles se passent de tout argument vérifiable. On peut néanmoins souligner que les données nationales vont à l'inverse de cette observation. Entre 1982 et 1986, la proportion des 17-24 ans des deux sexes, et toutes catégories confondues, vivant chez leurs parents est passée de 59,7 % à 63,3 %. Le mouvement est d'ailleurs plus sensible parmi les 20-24 ans : de 45 % à 50,7 % que parmi les 17-19 ans : de 84 % à 85,7 % (69).

Rien ne prouve par ailleurs, qu'il s'agit d'"expulsions" et non de départs volontaires liés à une revendication d'autonomie. Relativement à la déconnexion des attributs de la majorité au sein de la classe d'âge mentionnée (18-25 ans), les phrases citées apparaissent peu crédibles. Le glissement général vers le bas de certains attributs dans l'échelle des âges : droit de vote, sexualité, habitation indépendante, moyen de locomotion ou inversement leur report : mariage, insertion professionnelle, nécessiterait de construire le "cursus modal" (selon l'expression de J.C. Chamboredon) (70) du groupe social concerné, afin de restituer leur sens aux faits rapports. En l'occurrence le passage cité laisse entendre qu'il n'est pas normal que la progéniture des milieux défavorisés quitte le foyer familial avant "un certain âge". On devine le lien étroit qui unit cette conception et la représentation que se font les auteurs, du temps de cohabitation modal et de la durée légitime de l'investissement éducatif. Le même ethnocentrisme de classe se manifeste à propos des pratiques culturelles. On peut lire à la suite que "ce signe d'exclusion sociale se retrouve dans la plupart des activités. Les lieux de loisirs collectifs comme les M.J.C. ne sont que très peu pratiqués par ces jeunes". La définition des M.J.C. comme "lieux de loisirs collectifs" et non comme équipements culturels est ici le symptôme d'une cécité sociale, feinte ou réelle, qui porte les auteurs à ignorer les déterminants de la fréquentation des M.J.C. et les caractéristiques de l'animation socio-culturelle. Ecrire "lieux de culture" aurait vraisemblablement rendu plus sensible le fait que la progéniture des catégories défavo-

risées entretient généralement un rapport négatif aux normes de l'activité socio-culturelle. L'harmonie préétablie qui existe entre les dispositions, les compétences et les besoins des animateurs et de leur public (71), rend la jeunesse "difficile", profondément étrangère aux ateliers, spectacles-débats et clubs de plein air des M.J.C. Inversement, quand un facteur extérieur (e.g. : arrêt du travail des éducateurs de rue, fermeture d'un café) provoque l'arrivée de groupes d'adolescents défavorisés dans un équipement culturel, la clientèle petite bourgeoise s'en trouve progressivement chassée. Les conflits d'appropriation autour des structures socio-culturelles mobilisent des intérêts et des dispositions antagoniques (72). A l'accord consensuel entre les animateurs, leur public et les municipalités sur la définition des activités et la hiérarchie des valeurs culturelles, s'oppose une connaissance pratique de l'environnement social et urbain marqué par des jeux quotidiens de dégroupement/regroupement (73), une logique du défi et de la mise à l'épreuve, des pratiques langagières spécifiques etc...

Certains textes de la D.I.P.S.J.D. laissent apparaître le sens social de cette perception ethnocentrique. Ils révèlent que les agents ne font que mettre en toute innocence, leurs propres valeurs au service d'une entreprise d'éducation sociale des fractions les plus précarisées de la jeunesse ouvrière. Par exemple, un projet de bar pour les jeunes dans le cadre d'un "contrat de santé" signé entre la Mission Locale du Creusot et le Secrétariat d'Etat à la Santé est présenté comme le lieu où "les garçons couverts de tatouages pourront finalement aborder la question de comment les faire enlever dans de bonnes conditions". Sans qu'on voit très clairement la nécessité d'un bar pour la mise en oeuvre d'une telle décision on peut lire plus loin "quant aux filles, elles projettent de se mettre à plusieurs sur l'élaboration de leurs régimes amaigrissants" ... "La permanente de la mission compte beaucoup sur ces efforts collectifs pour aider les jeunes à se sentir bien dans leur peau, "assumer son corps, c'est assumer son image" conclut-elle" (74). Un long développement apparaît superflu pour saisir la signification sociale de cette représentation. Comme l'écrivit P. Bourdieu "Produits sociaux, les propriétés corporelles sont appréhendées à travers des catégories de perception et des systèmes de classement sociaux qui ne sont pas indépendants de la distribution entre les classes sociales des différentes propriétés" (75). En l'occurrence, l'incitation à l'amaigrissement et à l'effacement des tatouages impose subrepticement la négation d'un rapport à l'apparence physique et suggère des caractéristiques distinctives d'autres styles de vie. Il ne s'agit pas d'"assumer son corps" tel qu'il est mais tel qu'il



devrait être, c'est-à-dire assumer une image conforme à la représentation de l'apparence légitime que la permanente de la M.L. partage avec ses pairs et les employeurs éventuels.

A cette catégorie que ses attributs rendent deux fois justiciable d'une assistance éducative, puisque jeune et d'origine ouvrière, s'oppose la vision d'une pure essence. "Le jeune" cache alors les jeunes comme l'arbre cache la forêt. Ce problème n'a pas échappé à B. Schwartz. Toutefois, si "le terme même de jeunesse n'est qu'un "pseudo-concept" proposant une homogénéité qui ne correspond à rien de réel" (76), les problèmes des jeunes présentent "une unité suffisante pour relever d'une réflexion où les jeunes soient pris comme une totalité définie par leur classe d'âge et cela parce que la crise atténuée pour eux, au moins en partie, les différences entre classes sociales favorisées et défavorisées". Appréhendés dans les termes d'une convergence des conditions "prenant la forme identique du chômage, de l'emploi précaire ou déqualifié", les effets différenciés de la crise (selon les formations, les stratégies de reconversion, le capital social de la famille) s'effacent au profit d'une généralisation des handicaps. "Le jeune" recouvre alors une catégorie isomorphe inlassablement exclue mais universellement porteuse de l'avenir. Au registre de l'exclusion répond celui, quantitativement équivalent, de la nouveauté. Ainsi, "les jeunes apparaissent comme identiquement porteurs de nouveaux modes de vie qu'ils formulent dans un langage qui leur est propre". Ils "inventent une société où les valeurs ne sont plus principalement liées à la production" et "se cherche une nouvelle culture" (77).

La jeunesse constitue l'équivalent discursif des habitants dans la littérature du développement social des quartiers : "les jeunes sont porteurs de changement. Si on les écoute et si on les aide à réaliser leur système de valeurs, ils peuvent influencer de manière très intéressante la conception même de l'habitat et peut être le ramener à des formes plus conviviales" (78). Ressource inexploitée et force de progrès, cette classe d'âge est présentée tour à tour dans le langage du désir et de la vocation quand elle cesse d'être perçue comme victime. Cette représentation s'intègre alors à l'idéologie du changement et de la mutation. A travers la crise se construit une nouvelle forme de division mondiale du travail. "Elle requiera de nouvelles formes de qualification technologique, une nouvelle forme de culture" qui concerne "l'ensemble des pratiques quotidiennes" (79).

L'insertion des jeunes dans une société "qui n'est pas fixe et immuable, mais au contraire en voie de bouleversement et de restructuration" suppose la revalorisation des cultures techniques et plus précisément, la rénovation des enseignements techniques courts. A l'époque de la rédaction du rapport Schwartz, prévalait un certain optimisme sur la capacité d'une politique de relance économique à favoriser la création d'emplois. Le développement des nouvelles technologies dans le cadre d'une reprise économique justifiait l'introduction de l'électronique, de l'informatique de la télématique etc... dans un enseignement technique réorganisé par "familles de compétences". Aux effets de la politique de relance sur l'emploi, le rapport proposait d'adjoindre un partage volontaire du travail et une meilleure utilisation des équipements industriels. Quatre ans après, l'analyse avait changé mais ces propositions subsistaient sous une forme mieux ajustée à l'évolution de la situation économique. La politique de relance ayant été abandonnée et l'offre globale d'emplois n'ayant pas sensiblement évolué, la D.I.P.S.J.D. référa ses objectifs à l'organisation des procès de production. En l'absence d'une reprise significative de l'embauche et, par conséquent d'effets durables des formules de stages basées sur l'alternance pédagogique et l'individualisation des itinéraires, apparut l'idée que les causes du chômage des jeunes étaient à rechercher dans les entreprises. Toutefois l'identification des origines de ce mal endémique ne mit jamais en cause la logique du profit. Les restructurations en faveur des secteurs les plus porteurs, la faiblesse des investissements industriels sur le territoire national et la préférence accordée corrélativement aux placements financiers ou aux pays où la main d'oeuvre est moins exigeante demeurèrent insoupçonnées. En revanche, la "crise" et la "modernisation" sont perçues comme des fatalités historiques imposant la modification de la division du travail dans les entreprises. Faute de pouvoir bénéficier d'une augmentation du nombre des emplois, la politique de la D.I.P.S.J.D. "consiste à organiser de nouvelles modalités de partage du travail, permettant une réduction du chômage et un développement de la formation professionnelle" (80). Cette stratégie du désespoir se fonde sur le constat d'une disparition progressive des postes d'ouvriers qualifiés. Face à l'évolution des marchés et des techniques, les employeurs trouvent dans les niveaux de qualification élevés (B.T., B.T.S., D.U.T.) l'assurance d'une adaptabilité potentielle (81). Le but de l'opération - Nouvelles qualifications - (cf. supra p. 91 ) consiste à revaloriser la fonction de ces jeunes techniciens confinés dans des tâches sous-qualifiées, en convaincant les employeurs de confier certaines des opérations qui leur sont imparties à des stagiaires sans qualification, afin qu'émergent de nouveaux métiers.

Cette expérimentation vise également "l'optimisation des ressources humaines dans l'entreprise" puisque les techniciens prendraient à leur tour en charge une partie du travail des ingénieurs et que ceux-là pourraient ainsi "réfléchir et faire vraiment le métier pour lequel ils ont été formés" (82). On voit combien cette idée d'une translation des postes vers le haut et l'ensemble de la démarche, écarte toute considération sur les stratégies d'exploitation de la main d'oeuvre, au profit d'une vision techniciste des rapports de production fondée sur la conviction d'un consensus social. Loin de considérer les "exclus" de l'appareil scolaire et les O.S. de l'industrie comme les produits de processus de reproduction sociale articulés à un mode de production économique, cette philosophie porte à ne voir que les victimes d'un dysfonctionnement sociétal. Ainsi s'éclaire la tentative réformiste d'adapter les qualifications techniques et les procès de production par la mise en oeuvre de mesures volontaristes.

Selon le même principe que précédemment (supra p. 126 ) la représentation des jeunes comme victimes, entraîne en contrepartie la découverte de possibilités inattendues. L'opération - Nouvelles qualifications - révèle toute une série de "courts circuits" (cf. supra p. 91) : "cours circuits d'apprentissage", de "comportement", de "reconnaissance professionnelle", au terme desquels les stagiaires manifestent des aptitudes dont les cursus scolaires interdisaient l'émergence. Il ne s'agit pas ici de contester la réalité phénoménale des faits avancés. Toutefois, il est significatif que cette procédure, consistant à "sauter" et à "revenir pour mieux faire et en moins de temps" s'intègre à une représentation des métiers dominée par l'idéologie du changement. A cet égard, la D.I.P.S.J.D. précise que les hypothèses de l'expérience - Nouvelles qualifications - "cumulent les raccourcis en laissant libre cours à des concepts qui s'entrechoquent : nouvelles technologies, multi-compétence et pluri-activité, découplage fonctionnel, nouvelle culture industrielle, motivation, participation, gestion, organisation" (83). Cette floraison de notions traduit assez justement l'optimisme d'une vision de la production industrielle pénétrée de convictions modernistes. La nouveauté, le progrès, le changement, la science, l'avenir entourent d'une rhétorique mobilisatrice, des expériences qui s'inscrivent précisément en opposition avec les formes concrètes de la modernisation industrielle (i.e. qui tendent à supprimer les emplois de bas niveau). Ce discours reproduit d'ailleurs par endroits les procédés repérés précédemment avec la C.N.D.S.Q. De même que les enseignants ont du mal à résister au "vent de l'extérieur" le tuteur (technicien, contremaître) accompagnant les stagiaires peut soit tenter "de résister à la réalité des changements qui s'imposent, soit, persuader de l'inutilité de cette résistance, il adhère à la dynamique des métiers qui changent et changeront" (84).

Contrastant avec l'interventionnisme de l'opération - Nouvelles qualifications -, l'action des Missions Locales fait généralement l'objet d'une présentation mieux ajustée aux possibilités concrètes d'un dispositif globalement voué à la gestion de la jeunesse sans emploi.

La démarche d'insertion dont certains indices (cf. supra p. 125) montrent avec transparence la signification sociale, apparaît tour à tour sous les traits du travail sur soi-même et de la relation d'aide. L'entreprise d'éducation, voire de redressement social, confiée aux animateurs prend curieusement l'allure d'une thérapie comportementale. Tout se passe comme si l'objectif des Missions Locales : "accroître le niveau d'employabilité (sic) des jeunes pour améliorer leur capacité d'insertion sociale" (85) impliquait prioritairement la prise de conscience par l'adolescent de ce qu'il est et de ce qu'il devrait être pour trouver un emploi. Mais l'emploi n'est qu'une finalité théorique que l'action d'insertion, faisant de nécessité vertu, tend à refouler au profit d'une relation d'aide : "Emploi et insertion ne sont pas synonymes" (86). La mission spécifique des Missions Locales est "d'accompagner chaque jeune accueilli dans son itinéraire, de lui offrir les moyens de développer son autonomie" (87). Cette relation vise à la fois la correction des effets sociaux cristallisés par l'image de la jeunesse comme victime et l'émergence des ressources de la jeunesse porteuse de l'avenir. Les deux représentations se confondent dans la même assignation psychologique. Ces jeunes "qu'il ne s'agit plus de "caser" mais dont il faut suivre l'itinéraire et aider à se situer" sont en fait invités à se situer autrement, c'est-à-dire à adopter les catégories de perception et les attitudes qui leur sont suggérées durant les stages, les travaux d'utilité collective et les actions culturelles conçus pour eux. C'est là tout le sens social de la notion d'"employabilité".

./...



#### NOTES DU CHAPITRE IV

- 1 - Moscovici, coll. 1972, pp. 302-303.
- 2 - Faugeron et al., 1975, p. 37.
- 3 - Lettre d'introduction relative à la mise en place des sections d'études, C.N.P.D., 15 septembre 1983.
- 4 - Tiévant, 1983.
- 5 - "Instrument d'étude et d'aide à la décision", C.N.P.D., 1985, p. 26.
- 6 - "L'éducation civique", C.N.P.D., note de synthèse, 1984.
- 7 - "Contribution des conseils de prévention de la délinquance à la lutte contre l'illettrisme", C.N.P.D., note de synthèse, 12 avril 1984.
- 8 - Grignon et Passeron, 1985.
- 9 - "Illettrisme et exclusion se renforcent l'un l'autre : c'est aussi parce qu'ils sont socialement à la marge que beaucoup de jeunes ont pu suivre un cursus scolaire parfois d'une durée normale, sans en tirer aucun profit quant au rapport à l'écrit". Note de synthèse, 12 avril 1984.
- 10 - Durkheim, 1973, p. 16.
- 11 - Le Monde, 22 avril 1986, p. 10.
- 12 - C'est pourtant à partir d'une approche très voisine que "l'instrument d'étude et d'aide à la décision", à l'usage des conseils communaux, préconise de définir la politique préventive : "c'est à partir des conditions de vie réunies sur un territoire géographiquement restreint que des décisions pertinentes de prévention sont aujourd'hui possibles", p. 8. Même si le temps qui sépare les deux passages peut paraître trop long pour parler d'une contradiction, il est suffisamment court pour attester une rotation rapide des conceptions du C.N.P.D.
- 13 - Bonnemaison, 1983, pp. 5-7.

- 14 - Cf. Le Monde, 22 avril 1986.
- 15 - Idem.
- 16 - "La sécurité, c'est l'affaire de tous. De tous ceux bien sûr qui ont des responsabilités à un titre ou à un autre dans la vie de la cité, mais aussi et surtout de tous les citoyens". C.N.P.D., 1985.
- 17 - Motion sur les conditions d'emploi de la police adoptée par le Bureau exécutif du 3 avril 1984.
- 18 - Compte rendu du rapport pour avis de G. Bonnemaison sur les crédits de l'Administration Pénitentiaire et de l'Éducation Surveillée, 1984.
- 19 - Rapport de la Commission des Maires, 1983, p. 111.
- 20 - "En effet, une prise en charge totale par ces derniers créerait des obstacles au contrôle de l'application des mesures prises, qui devra être effectué par le juge de l'application des peines et les agents de probation", discours de G. Bonnemaison, 26 octobre 1983.
- 21 - C.N.P.D., 1985, p. 26.
- 22 - Cette proposition fut repoussée par le Garde des Sceaux (correspondances des 29 juillet et 30 août 1983).
- 23 - C.N.D.S.Q., revue "Ensembles", n° 2, avril 1984.
- 24 - "Ces quartiers où s'invente la ville", C.N.D.S.Q., 1985, p. 20.
- 25 - Idem, p. 8.
- 26 - Idem, pp. 16-17.
- 27 - Idem.
- 28 - Document 82 03 45 du 3 décembre 1982, ministère de la Justice, bureau de la prévision.
- 29 - "Ensembles" n° 2, avril 1984.

- 30 - Jobert, 1981, p. 140.
- 31 - Ion, coll. 1985, p. 106.
- 32 - C.N.D.S.Q., 1985, p. 6.
- 33 - Idem, p. 8.
- 34 - C.N.D.S.Q., "Bilan et perspectives 1981-1984", 1984, p. 37.
- 35 - Idem, p. 60.
- 36 - Messu, coll. 1985, p. 150.
- 37 - C.N.D.S.Q., 1985, p. 61.
- 38 - A l'époque de l'action sociale globale, on pratiquait plutôt les "jeux urbains" sous forme de sociodrames, afin de "faire prendre conscience aux citoyens de leur ville", cf. Ion et al., 1974.
- 39 - C.N.D.S.Q., 1985, pp. 7-8.
- 40 - Champagne, 1975, p. 57 et Tiévant, 1983.
- 41 - C.N.D.S.Q., 1985, p. 8.
- 42 - Messu, coll. 1985, p. 153.
- 43 - Chauvière, coll. 1985, vol. I, pp. 209-221.
- 44 - Jobert, 1981, p. 143.
- 45 - C.N.D.S.Q., 1984, p. 155.
- 46 - Idem, p. 59.
- 47 - Jobert, 1981, p. 143.
- 48 - Sur ce point, cf. Ion et al., 1974 et Lautman, 1983.
- 49 - C.N.D.S.Q., "Ensembles", n° 0, p. 7.
- 50 - C.N.D.S.Q., "Ensembles", n° 2, avril 1984.



- 51 - Cf. Bailleau et Tricart, 1986.
- 52 - Cf. Ion, coll. 1985, p. 111.
- 53 - C.N.D.S.Q., "Ensembles", n° 9, décembre 1985, p. 12.
- 54 - Compte rendu d'une réunion sur le rôle des instances judiciaires dans le dispositif de la C.N.D.S.Q. Document n° 82 03 45 du 3 décembre 1982, ministère de la Justice, bureau de la prévision.
- 55 - Grémion, 1976.
- 56 - Document ministère de la Justice n° 82 03 45.
- 57 - C.N.D.S.Q., 1984, p. 69.
- 58 - Texte de présentation des journées d'études des 6 et 7 octobre 1982 organisées à Paris par la C.N.D.S.Q.
- 59 - Grémion, 1976, chapitre XIV.
- 60 - Interview de B.Schwartz, "Missions Locales", journal de la D.I.P.S.J.D., mai 1985, p. 40.
- 61 - Schwartz, 1981, p. 113.
- 62 - Idem, p. 31.
- 63 - Idem.
- 64 - D.I.P.S.J.D., document interne : "Des politiques d'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté. L'exemple des Missions Locales", 1984, p. 4.
- 65 - Idem, p. 17.
- 66 - D.I.P.S.J.D. : "Les Missions Locales 1er bilan", juin 1984, p. 16.
- 67 - Schwartz, 1981, p. 112.
- 68 - D.I.P.S.J.D., "Des politiques d'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté. L'exemple des Missions Locales", 1984, p. 4.

- 69 - I.N.S.E.E., Enquêtes emploi 1982, p. 95 et 1986, pp. 176-177.
- 70 - Chamboredon, coll. 1985, pp. 13-27.
- 71 - Pinçon et Pinçon-Charlot, 1984.
- 72 - Lagrée, 1979, pp. 31-44.
- 73 - Sur les équipements socio-culturels comme porteurs d'un projet radicalement opposé aux "valeurs de la rue". Cf. Godard, coll. 1986, vol. II, pp. 57-59.
- 74 - "Mission Locale", journal de la D.I.P.S.J.D., mai 1985, p. 23.
- 75 - Bourdieu, 1977, pp. 51-54.
- 76 - Schwartz, 1981, p. 27.
- 77 - Idem, pp. 27-28.
- 78 - Idem, p. 95.
- 79 - Idem, p. 29.
- 80 - "Les Missions Locales", plaquette d'information de la D.I.P.S.J.D.
- 81 - Actes du séminaire "Nouvelles qualifications", D.I.P.S.J.D., 1986, p. 27.
- 82 - "Mission Locale", mai 1985, p. 41.
- 83 - D.I.P.S.J.D., 1986, p. 67.
- 84 - D.I.P.S.J.D., 1986, p. 69.
- 85 - D.I.P.S.J.D., 1984, p. 6.
- 86 - "Mission Locale", mai 1985, p. 4.
- 87 - D.I.P.S.J.D. : "Les Missions Locales 1er bilan", juin 1984, p. 16.



## CHAPITRE V

### ESPACE POSITIONNEL ET CONFIGURATION DES BLOCS INSTITUTIONNELS



Au terme des descriptions et analyses présentées jusqu'ici, se trouvent réunis les principaux éléments permettant d'esquisser les ensembles institutionnels au sein desquels s'insèrent les administrations de mission étudiées. Il ne s'agit pas de produire une représentation réaliste d'un secteur d'activité étatique. Les caractéristiques comparées et les regroupements institutionnels qui leur correspondent, ne visent qu'à produire un modèle de compréhension à partir duquel peuvent être recherchés les intérêts sociaux investis dans les différentes politiques. Les termes de position et d'espace positionnel n'expriment rien qui soit directement observable. Les positions ne sont ici que de pures relations comparatives. Elles ne font que synthétiser des oppositions ou des convergences entre des caractéristiques et des conceptions propres aux administrations étudiées. Conséquence inévitable d'une perspective sociologique saisissant les faits sociaux à partir d'une représentation structurale, la connotation spatiale n'est qu'une dérive idéelle induite par le sens premier des concepts employés (champ, position, structure, distance, etc...).

Les différentes dimensions retenues pour comparer le C.N.P.D., la C.N.D.S.Q. et la D.I.P.S.J.D. ne visent pas à résumer l'ensemble des chapitres précédents mais à faire apparaître des points de convergence ou des clivages. Le tableau qui suit ne reproduit pas le plan mais en saisit les traits émergents. Il sélectionne ainsi plus d'aspects présentés précédemment avec les modes de fonctionnement -niveau d'articulation du dispositif, stratégie de connaissance- ou avec les représentations -mode d'intervention, représentations- qu'avec les caractéristiques générales.

La ligne de clivage principale sépare le C.N.P.D. des dispositifs de développement social des quartiers et d'insertion des jeunes. Le C.N.P.D. est la seule structure dont l'assemblée plénière comprenne la moitié d'élus locaux et dont la délégation générale soit dirigée par un Commissaire de la République. Cette particularité, qui se relie à l'articulation préfectorale du dispositif, atteste la référence centraliste d'une politique procédant par légitimation réciproque des objectifs centraux et locaux. Elle distingue radicalement le C.N.P.D. des deux autres administrations de mission participant à la prévention de la délinquance puisque la C.N.D.S.Q., dont le secrétariat général représente d'autres légitimités institutionnelles, a transféré la gestion des crédits de Plan aux régions et que la D.I.P.S.J.D. ne possède ni assemblée, ni instance intermédiaire propres.

|                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><u>ORGANISATION</u></p> <p><u>FORMELLE</u></p>                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Délégué général : Commissaire de la République</li> <li>- Schéma formel dominé par les autorités judiciaires et préfectorales.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                          | <p>Année 1977 : syndicats et associations : 33 X</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Secrétariat général animé par représentants du M.U.T., Plan, DATAR, secteur M.H.</li> <li>- Co-présidence des commissions régionales : président du conseil régional - commissaire de la République</li> </ul>                                                                                                                                                                                             | <p>Ministère propre</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pas de sur-représentation de corps</li> <li>- Animation de la cellule interministérielle du programme 16-25 ans</li> </ul>                                                                                                                                                                                                      |
| <p><u>NIVEAU</u></p> <p><u>D'ARTICULATION</u></p> <p><u>DU DISPOSITIF</u></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Département</li> <li>- Instruction préfectorale des projets</li> <li>- Faible valeur fonctionnelle du niveau intermédiaire</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Région</li> <li>- Programmation des actions et gestion des crédits déconcentrés dans le cadre des contrats de Plan</li> <li>- Environ 1/4 de financements régionaux</li> <li>○ Importance des directions sectorielles départementales dans l'instruction des dossiers</li> </ul>                                                                                                                                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pas de niveau intermédiaire spécifique</li> <li>○ Préfecture de région (délégations régionales à la formation professionnelle) comme articulation de référence</li> <li>○ Multiplicité des logiques sectorielles</li> </ul>                                                                                                                             |
| <p><u>MODE</u></p> <p><u>D'INTERVENTION</u></p>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Complémentarité prévention répression</li> <li>- Réponses empiriques diversifiées et recherche de consensus locaux</li> <li>- Informatisation des commissariats et des tribunaux</li> <li>- Concentration et mise en œuvre sous l'égide des municipalités</li> <li>- Contrôle central des projets et financement à 50 X</li> <li>- Stratégie médiatique</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Application d'une doctrine</li> <li>- Action sur le cadre de vie pour traiter les causes profondes de la délinquance</li> <li>○ Réforme des modes d'action institutionnelle</li> <li>○ Recherche d'une participation des habitants par la mobilisation du secteur associatif et l'exploitation des dynamiques informelles</li> <li>○ Engagement territorial des administrations sectorielles</li> <li>- Négociation centrale des montants financiers</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestion sociale de la jeunesse sans emploi</li> <li>○ Forme associative des M.U. et encouragement des initiatives associatives</li> <li>- Prépondérance des financements d'Etat</li> <li>○ Réforme des modes d'action institutionnelle et des entreprises</li> <li>○ Engagement local des administrations sectorielles (mises à disposition)</li> </ul> |
| <p><u>REPRESENTATIONS</u></p>                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pragmatisme déclaré et inutilité de l'interrogation sur les causes de la délinquance</li> <li>- Oscillation responsabilité centrale VS participation locale</li> <li>- CNPD comme spécialiste de la prévention</li> </ul>                                                                                                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Délinquance : phénomène global nécessitant de modifier les réponses institutionnelles et de restaurer les liens sociaux (conciliation)</li> <li>○ Habitants = force intrinsèquement novatrice VS victimes</li> <li>- Absence d'identité VS identité négative</li> <li>- Rapports spatiaux = rapports sociaux</li> <li>- Quartier : creuset de la démocratie</li> <li>○ Idéologie de la nouveauté</li> </ul>                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Jeunesse = ressource VS victime desirs   nouveauté   exclue vocation</li> <li>- Délinquant : réprouvé solitaire</li> <li>○ Remède : restauration du lien social local</li> <li>- Crise économique fatalité historique liée aux mutations technologiques</li> <li>○ Idéologie du changement</li> </ul>                                                   |
| <p><u>STRATEGIE DE CONNAISSANCE</u></p>                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestion autonome d'un budget propre</li> <li>- Démarche transactionnelle : ↓</li> <li>- Recherche publique VS cabinets privés</li> <li>- Evaluation extérieure VS méthodologie à usage local</li> </ul>                                                                                                                                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pas de budget propre</li> <li>- Pas d'autonomie de programmation</li> <li>- Recherche publique et production de connaissances fondamentales dans le cadre d'appels d'offres ministériels (M.U.T. et Plan)</li> <li>- Etudes privées évaluatives</li> <li>- Capitalisation des expériences locales par forums</li> </ul>                                                                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recherche appliquée</li> <li>- Production d'un savoir d'intervention dans le cadre de son propre dispositif</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                  |
| <p><u>DOMINANCE INSTITUTIONNELLE</u></p>                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Justice (Affaires criminelles)</li> <li>- Intérieur</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- M.U.T.</li> <li>- Commissariat Général du Plan</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Administration de la formation professionnelle</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

Les autres rubriques font apparaître la même césure. Là où le C.N.P.D. recherche des consensus locaux basés sur la diversité des solutions empiriques et la réalisation conjointe d'objectifs sectoriels (informatisation des commissariats et des tribunaux, travail d'intérêt général, aide aux victimes), la C.N.D.S.Q. tente de modifier les rapports sociaux et les modes d'action institutionnelle à partir de la réhabilitation du cadre de vie. La D.I.P.S.J.D. anime, quant à elle, un réseau d'associations municipales chargées d'une gestion sociale permanente de la jeunesse sans emploi, dans le cadre de programmes de financement inter-ministériels. Aux contrats de prévention annuels instruits par le C.N.P.D. et financés sur sa décision, s'opposent aussi bien la programmation pluri-annuelle des contrats de Plan Etat-Région, que les financements ponctuels accordés aux organismes de formation par les délégations régionales à la formation professionnelle ou les administrations ministérielles.

A ces différences de mode d'action correspondent des représentations contrastées. Alors que les discours de la C.N.D.S.Q. et la D.I.P.S.J.D. révèlent des convergences nettes, le C.N.P.D. est la seule instance à contester l'utilité de l'interrogation étiologique et corrélativement, à revendiquer une approche pragmatique. Il est également le seul à affirmer la complémentarité de la prévention et de la répression et la nécessité (parfois déniée) d'un contrôle central des politiques locales. Il se distingue enfin par une stratégie de connaissance fondée sur l'intégration transactionnelle de plusieurs types de rapports au savoir.

Le tableau des caractéristiques comparées fait apparaître un second clivage, entre la C.N.D.S.Q. et la D.I.P.S.J.D. Cependant, les niveaux d'articulation, les modes d'intervention et les représentations respectifs révèlent des convergences qui en changent la signification. Si la D.I.P.S.J.D. ne possède pas de niveau intermédiaire spécifique, la région constitue néanmoins l'échelon de référence pour l'attribution des financements conventionnels et le renouvellement des conventions de Missions Locales. On retrouve par ailleurs une pluralité de logiques sectorielles dans le dispositif de la D.I.P.S.J.D. comme dans celui de la C.N.D.S.Q. Concernant le mode d'intervention, cette convergence se traduit par un engagement territorial des services extérieurs de l'Etat, que ce soit sous la forme de mises à disposition de personnels (D.I.P.S.J.D.) ou d'un contrôle des actions financées sur crédits ministériels (C.N.D.S.Q.).

De plus, et bien qu'à des degrés divers, les politiques menées par ces deux missions tendent l'une et l'autre à modifier le mode d'action des administrations concernées et à favoriser le déve-



loppement des structures associatives. Enfin, les convergences portent aussi sur les représentations. A la délinquance perçue comme désocialisation, les deux discours opposent la restauration des liens sociaux. Les "jeunes" constituent dans la littérature de la D.I.P.S.J.D. l'équivalent fonctionnel des "habitants" dans celle du développement social des quartiers. Tour à tour, entrevus comme ressource novatrice et victimes d'exclusion, leur destin social suscite des prédictions analogues de nouveauté et de changement.

Cette proximité des conceptions et des organisations rompt la ligne amorcée par les autres colonnes. Elle suggère que la C.N.D.S.Q. et la D.I.P.S.J.D. occupent des positions voisines au sein de l'Etat central, représentation en faveur de laquelle on peut mentionner l'existence d'un accord de coopération nationale entre les deux dispositifs. Plus précisément, elle incite à situer ces deux missions au sein d'un même ensemble institutionnel, distinct de celui constitué autour du C.N.P.D., sans qu'on puisse réellement les inclure au sein d'un agrégat cohérent.

Cet ensemble, que les politiques d'insertion des jeunes et de développement social autorisent à qualifier de -bloc du réformisme social et institutionnel- est dominé par l'agrégat puissant formé autour de la C.N.D.S.Q. Les indices apportés aux chapitres I, II et III ne laissent subsister aucune ambiguïté à ce sujet. Principal financeur des opérations de développement social des quartiers, le ministère de l'Urbanisme et du Logement est représenté au sein du secrétariat général de la commission. C'est dans le cadre de l'organisme de recherche du M.U.L.T. -le Plan Construction et Habitat- que fut lancé l'appel d'offres concernant le D.S.Q. et que s'inscrivirent la sélection des projets et la valorisation des résultats. Le ministère du Plan gère, quant à lui, les crédits de fonctionnement de la C.N.D.S.Q. Il co-finance les recherches sur le développement social des quartiers et participa aux diverses étapes en amont et en aval des travaux. Rappelons également que les principaux thèmes du D.S.Q. avaient été développés par le Commissariat du Plan dans le cadre du Plan intérimaire 1982-83, avant la remise au Premier Ministre du rapport Dubedout. Le rapporteur général de la commission de planification concernée (n° 7) représenta le Plan en tant que secrétaire général de la C.N.D.S.Q. Inscrites dans les contrats de Plan Etat-Région, les opérations de D.S.Q. furent dès l'origine, portées par le Commissariat du Plan. La démarche en fut définie sur la base des critiques adressées aux opérations Habitat et Vie Sociale par l'administration du Plan et l'U.N.F.O.H.L.M.

La D.A.T.A.R. conduisit les négociations entre les Commissaires de la République de région et les présidents de conseils régionaux pour la signature des contrats de Plan. Elle apporte une importante contribution financière à leur réalisation (crédits F.I.A.T.) dont elle est responsable devant le Comité Interministériel pour l'Aménagement du Territoire. Comme les administrations du Plan et du Logement, elle fut représentée au sein du secrétariat général de la C.N.D.S.Q. durant la période étudiée. Qu'il soit question de contribution à l'élaboration de cette politique ou à son financement et/ou de participation à sa mise en oeuvre, on voit que les connexions sont patentes entre la C.N.D.S.Q. et ces trois administrations.

Il faut cependant souligner que les éléments apportés par l'enquête ne permettent pas d'étendre au delà l'agrégat institutionnel constitué autour de la C.N.D.S.Q. A mesure qu'on s'éloigne des relations objectives, les thèmes de la mobilisation interministérielle et du redéploiement des moyens, mis en avant durant la législature étudiée, viennent obscurcir le schéma proposé. A cet égard, il faut distinguer les liaisons fonctionnelles significatives d'une dominance institutionnelle et les convergences entre politiques ministérielles. Par exemple, le ministère de l'Education Nationale présente des liens suffisants avec la C.N.D.S.Q. pour être placé au sein du même réseau institutionnel, mais il dispose d'une capacité de contrôle trop faible sur cette politique pour être intégré à l'agrégat décrit. Bien que soient mises en pratique des conceptions très proches de la philosophie de la C.N.D.S.Q., à travers la politique des zones prioritaires (Z.E.P.), l'Education Nationale ne participe pas au financement des opérations de D.S.Q. La proportion importante (90 sur 120) des sites de développement social recoupant les Z.E.P. ne résulte pas d'une coordination préalable, mais d'un parallélisme des mises en oeuvre dans des concentrations de populations défavorisées. Par ailleurs, la complémentarité des objectifs et des modes d'action qu'entraîne de nombreuses collaborations sur le terrain, se double d'une grande disparité des formes de coopération. Dans ce cas comme dans les autres, (cf. infra p.155) les relations entre dispositifs reposent plus sur l'investissement personnel des acteurs que sur l'engagement formel des institutions.

Le Comité Interministériel pour les Villes (C.I.V.) peut également être référé au même réseau institutionnel moyennant quelques précisions. Instance de répartition financière et d'orientation en matière de politiques sociales et urbaines, le

C.I.V. (cf. supra p.31-32) n'est pas une administration porteuse d'intérêts propres. Elle n'est qu'un lieu d'arbitrage et de programmation de politiques principalement animées et financées par le ministère du Logement (programmes locaux de l'habitat, D.S.Q., opérations "Banlieues 89") et/ou le ministère des Affaires Sociales (contrats d'agglomérations, contrats familles, mesures en faveur de la petite enfance etc...). Sa création représentait, à ce titre, un enjeu important pour certaines administrations impliquées dans la politique du D.S.Q. Au terme d'une vive concurrence entre le M.U.L.T. et la D.A.T.A.R., la présidence par délégation et le secrétariat général de ce comité revinrent au ministère de l'Urbanisme et à un membre de son cabinet. Comme l'administration des affaires sociales, la D.A.T.A.R. n'obtint qu'un poste de secrétaire adjoint. Ce partage des attributions n'avait d'ailleurs rien d'irréversible, puisque le secrétariat général fut confié ultérieurement à un membre de la direction des affaires sociales.

Cette union des politiques animées par les administrations des affaires sociales et du logement place la première à la lisière du réseau formé autour de la C.N.D.S.Q. On retrouve l'alliance des aménageurs et de l'action sociale à l'origine des opérations Habitat et Vie Sociale (cf. supra p. 22 ). Toutefois, la position de ce ministère ne se déduit pas mécaniquement des liens établis avec tel ou tel dispositif. SI l'on en croit les membres de la D.A.S. interrogés, il fut à l'origine (notamment dans le cadre des travaux de planification), des principaux aspects innovants du développement social des quartiers. Second financeur après le ministère de l'Urbanisme, ses services extérieurs sont fréquemment engagés dans ces opérations. En outre, les contrats d'agglomérations pour l'insertion des populations immigrées, primitivement lancés par le Secrétariat d'Etat à la population et à la famille, recoupent le plus souvent les sites du D.S.Q.

Mais l'action de ce ministère est beaucoup plus large. On peut rappeler les stages d'insertion à but préventif lancés dès 1981 et développés ultérieurement dans le Plan Avenir-Jeunes (juillet 81 à juin 82). C'est également dans le cadre des affaires sociales que fut créée la Mission d'Appui et de Développement aux Missions Locales dont est issue la D.I.P.S.J.D. et que fonctionna le groupe technique national réunissant les grandes associations et les administrations centrales participant aux programmes d'insertion 16-18 ans et 18-25 ans. Les D.D.A.S.S. instruisirent environ le quart des stages durant les deux premières campagnes. Enfin, il faut souligner que la Mission permanente de lutte contre la toxicomanie fut placée sous tutelle du ministère des Affaires Sociales jusqu'en février 85 et que les opérations d'été constituent une des initiatives les plus marquantes en matière de prévention durant la période étudiée.

L'action de l'administration des affaires sociales se déploie sur plusieurs fronts. Elle concerne aussi bien l'insertion des jeunes (stages, T.U.C., contrats emploi formation, entreprises intermédiaires) que les mesures préventives d'été, que les populations immigrées ou le développement social des quartiers. Elle paraît cependant affectée d'un mouvement de flux et de reflux dont il est difficile de dire s'il correspond à une stratégie d'innovation permanente, à une rotation des centres d'intérêt référable à l'influence de groupes concurrents au sein du ministère, ou aux effets conjugués de la décentralisation et des politiques développées parallèlement par d'autres administrations (Jeunesse et Sports, Formation Professionnelle, C.N.P.D.). Il résulte de cette situation que sa position au sein du bloc réformiste est à la fois centrale et ambiguë. Elle se caractérise, entre 1981 et 1986, par des implications d'intensité variable dans la majorité des dispositifs, qui lui confèrent une appartenance marginale au réseau institutionnel formé autour de la C.N.D.S.Q.

Cette difficulté de positionnement vaut d'ailleurs pour les autres institutions qui peuvent être situées dans le bloc réformiste.

La dominance institutionnelle s'exerçant sur la D.I.P.S.J.D. (cf. supra p. 90) ne suffit pas à prouver l'existence d'un autre réseau que celui proposé précédemment. Les collaborations observables entre l'administration de la Jeunesse et des Sports, des Affaires Sociales ou de l'Education Nationale, se conforment à la philosophie intersectorielle affirmée par les différents gouvernements de la période étudiée, sans qu'on puisse opposer autre chose à cette représentation que des chevauchements entre programmes, des doubles emplois ou des tensions significatives d'une concurrence entre administrations. Les convergences relevées entre les caractéristiques respectives de la C.N.D.S.Q. et de la D.I.P.S.J.D. attestent cependant la réalité d'un ensemble institutionnel traversé de thèmes inégalement portés par les structures décrites mais significatifs d'un courant idéologique au sein de l'Etat central. La réforme des modes d'intervention sectoriels et l'objectif d'une globalisation des réponses institutionnelles, l'importance accordée aux formes de sociabilité locales et au cadre de vie, la recherche des dynamiques associatives et la participation locale, la confiance en la capacité des groupes visés (habitants, jeunes, immigrés) à engendrer le changement social, le thème de la nouveauté, constituent autant de conceptions que l'on ne retrouve en totalité qu'au sein de la littérature du développement social des quartiers mais, qui orientent, avec des prévalences variables, l'action de toutes les institutions liées à la C.N.D.S.Q. et à la D.I.P.S.J.D. en matière de politique sociale préventive.

Le tableau des caractéristiques comparées permet de tracer un clivage net entre le C.N.P.D. et les deux autres missions. Face à l'ensemble précédent, le C.N.P.D. et les ministères de la Justice et de l'Intérieur forment un agrégat distinct, séparé du réseau C.N.D.S.Q. par le mode d'intervention et par les représentations qui l'entourent, sans pour autant qu'existe entre eux une frontière imperméable. Comme le notait un magistrat chargé de mission au C.N.P.D., dans une lettre au directeur des services judiciaires (28 septembre 83) "le couple police-justice est évidemment un point central dans le processus de redéploiement des moyens animés par les villes". Les liaisons fonctionnelles conférant son unité à ce bloc -gestion de la délinquance- se situent à différents niveaux. Sur le plan de l'organisation formelle, on peut rappeler que le délégué général du C.N.P.D. est un Commissaire de la République nommé par décret, et que les Commissaires de la République président les conseils départementaux. Ils sont investis d'un rôle d'information, de direction des administrations sectorielles, d'appréciation des projets formulés par les communes et d'engagement de l'Etat dans le cadre des contrats d'Action-Prévention. Ils désignent les maires, les fonctionnaires d'Etat, les personnalités qualifiées et les représentants d'associations qui doivent y siéger. Ils détiennent le même pouvoir pour les représentants de l'Etat et pour la moitié des personnalités qualifiées et des représentants d'associations au sein des conseils communaux. Concernant la représentation judiciaire la vice-présidence des C.D.P. est assurée par les procureurs de la République. Ils disposent d'un droit de proposition quant à la participation des personnalités qualifiées et des représentants d'associations et sont membres de droit des conseils communaux. Au niveau départemental, le décret du 8 juin 1983 prévoit également la participation d'un juge de l'application des peines et d'un juge des enfants à titre consultatif. Il spécifie en outre, qu'un des huit fonctionnaires désignés par le Commissaire de la République doit appartenir à l'Education Surveillée. Au niveau central, on peut noter, pour terminer, que G. Bonnemaison fut rapporteur des budgets de l'Education Surveillée et de l'Administration Pénitentiaire pour la Commission des Lois.

Les formes de collaboration pratiquées rendent plus sensible encore la cohésion de cet agrégat. Dès 1983, le C.N.P.D. consacra une part de ses crédits à l'informatisation des commissariats. En 1985, son bureau exécutif décida d'affecter 14,2 % des 30 millions de francs consacrés aux contrats, à la modernisation de la police et de la Justice. Malgré les réserves formulées primitivement par un représentant du Budget sur le droit du C.N.P.D. à financer l'Etat, il fonctionna à certains égards, comme un fonds spécial d'équipement au bénéfice des ministères de la Justice et de l'Intérieur.

Le fonctionnement des services de police constitua une préoccupation constante du C.N.P.D. durant la période étudiée. L'informatisation des commissariats visait, comme les propositions de transfert de certaines charges administratives aux municipalités, à libérer des effectifs pour renforcer la présence policière sur les lieux et aux heures de délinquance constatée. Aux propositions concernant le mode d'emploi de la police s'ajoutèrent d'ailleurs les interventions récurrentes de G. Bonnemaison pour l'accroissement des effectifs. Le développement de l'ilotage et de la dissuasion policière se relie aux efforts manifestés conjointement pour conserver à la police d'Etat le monopole de la sécurité. Considérant l'action des associations de surveillance ou d'auto-défense comme néfaste pour sa politique, le C.N.P.D. fut un des principaux animateurs des réflexions interministérielles sur la réforme du statut juridique des polices municipales.

A son actif, figurent d'autres initiatives qui concernent l'activité judiciaire. La lutte contre le recel constitua vraisemblablement un des thèmes pour lesquels G. Bonnemaison déploya les plus grands efforts de persuasion. Aux suggestions contenues dans la proposition n° 56 du rapport de la Commission des Maires : code d'identification unique pour les appareils radio, hi-fi, etc..., renforcement des services de police judiciaire et liaisons plus étroites avec la police des marchés, plus grande sévérité des peines etc..., G. Bonnemaison ajoutait en 1984 (2) la nécessité de rappeler aux policiers l'article 461-1 du nouveau code pénal, aux termes duquel les parents des mineurs délinquants sont aussi considérés comme receleurs. Les interventions du C.N.P.D. aboutirent peu de temps après, à la création d'un groupe interministériel sur la prévention et la répression du recel (3), qui remit son rapport en mars 1985.

Sur le plan pénal, le C.N.P.D. contribua à l'application du Travail d'Intérêt Général en co-gérant avec l'Administration Pénitentiaire, le crédit spécifique de deux millions de francs inscrit au budget 1984 du ministère de la Justice. La collaboration du C.N.P.D. et de l'Administration Pénitentiaire se réalisa également au niveau local. L'action de sensibilisation menée par le C.N.P.D. auprès des municipalités et des associations pour la mise en oeuvre du T.I.G. rencontra celle menée conjointement par les comités de probation. Certains contrats de prévention portèrent notamment sur le T.I.G. et l'hébergement des sortants de prison. Plus généralement, la mise en place de ces contrats favorisa la réalisation des objec-

tifs du ministère de la Justice, dans le cadre de la pluralité des circuits d'instruction soulignée plus haut. Les directives centrales données aux juridictions, aux établissements pénitentiaires et aux C.P.A.L. furent reprises dans des projets locaux : -bureaux municipaux d'aide aux victimes, contrôle judiciaire socio-éducatif, accueil d'urgence- souvent revus par les services centraux concernés.

Si la cohésion de l'agrégat formé autour du C.N.P.D., se déduit assez facilement des indices précédents, elle n'implique cependant pas l'existence d'une ligne de partage sans faille, entre les politiques menées par les ministères impliqués et le bloc réformiste. Le cas le plus significatif de collaboration en faveur de cette représentation concerne l'analyse des appels et des plaintes suivie conjointement par le C.N.P.D., la C.N.D.S.Q. et les ministères de l'Intérieur et de la Justice (cf. supra p. 53). Toutefois, cette opération suscita des réactions très différentes au sein de la Chancellerie. La direction des Affaires Criminelles et des Grâces, chargée d'assurer le lien entre le C.N.P.D. et l'ensemble du ministère de la Justice, considérait par exemple, que les plaintes se situent en amont des processus pénaux et que le quartier représente un échelon territorial insaisissable pour les juridictions. Inversement, le bureau de la prévision, chargé des relations avec l'administration du Plan et correspondant de la C.N.D.S.Q., soutint cette expérience dans la perspective de territorialisation du judiciaire qui inspirait déjà les réunions -Habitants-police-justice-organisées à son instigation dès septembre 1981 (cf. supra p. 19). Ces divergences conduisent à relativiser l'inscription du ministère de la Justice dans le schéma proposé. La participation de cette administration aux politiques préventives concertées se réalisa en dominance à travers le dispositif du C.N.P.D., mais certaines directions développèrent des relations privilégiées avec d'autres administrations. Le cas du bureau de la prévision est à cet égard, moins significatif d'une orientation majeure, que de l'investissement d'un ou deux agents dans la politique du développement social des quartiers. Leur départ s'accompagna d'un "certain flottement" quant à la participation de la Chancellerie à cette politique. Cette situation, ressentie à l'intérieur comme à l'extérieur du ministère, s'inscrivit d'ailleurs dans le mouvement de reflux qui affectait les thèmes du D.S.Q. au sein des administrations centrales, depuis le départ d'H. Dubedout. La perte d'audience amorcée par le retrait de cette figure charismatique, fut renforcée par la régionalisation des programmes et l'apparition de formules plus spectaculaires, telles que les opérations "Banlieues 89".

./...

Au niveau local, seul un petit nombre de magistrats s'investit, à titre quasi-individuel, dans l'action des commissions de D.S.Q. Il faut toutefois faire remarquer qu'entre 1982 et 1984, les circulaires du Garde des Sceaux traduisirent une certaine prise de distance à l'égard de cette politique (4).

Parmi les collaborations établies avec d'autres institutions, on peut citer également la prise en charge par le ministère de la Formation Professionnelle, de "modules d'orientation collective approfondie" organisés dans les maisons d'arrêt à partir de 1983. Dans le cadre du programme 16-25 ans, des comités de probation ont mis sur pied des stages d'orientation ou de qualification pour les jeunes condamnés. Cependant, la direction la plus démarquée par rapport à l'agrégat police-justice-C.N.P.D., est celle de l'Education Surveillée. Cette administration accomplit en effet un effort considérable pour adapter son action au contexte né de la décentralisation et de la mise en oeuvre des programmes concertés.

Entre 1982 et 1986, elle apporta son concours au Plan Avenir Jeunes, au programme Loisirs Quotidiens des Jeunes et aux opérations d'été. L'exclusion scolaire et ses conséquences sur la production d'une "clientèle" judiciaire furent à l'origine de sa collaboration avec l'Education Nationale dès la mise en place des premières Zones d'Education Prioritaire (cf. supra p. 57). Compte tenu des liens unissant cette politique à celle menée par la C.N.D.S.Q., certaines directions départementales participèrent à l'accompagnement social des opérations de rénovation urbaine. Enfin, on a vu plus haut que l'Education Surveillée s'était fortement investie dans le dispositif d'insertion sociale et professionnelle des jeunes, notamment par l'attribution de subventions aux associations et le détachement d'éducateurs au sein des Missions Locales.

Au regard de ces engagements multiples dans des dispositifs dominés par des conceptions majoritairement étrangères à celles du C.N.P.D., la position de l'E.S. apparaît franchement décalée dans l'agrégat précédent. Cette situation engendrait une participation très inégale des services locaux à l'activité des conseils communaux de prévention, ce qui n'était pas sans poser problème au sein de la Chancellerie. Une note du 17 avril 1985 de la direction centrale aux responsables départementaux, souligne, à propos des contrats de prévention (p. 2) : "Il serait regrettable que la réalisation de la politique de diversification des réponses éducatives face à la margi-



nalisation et à la délinquance se trouve compromise, faute d'un nombre suffisant de propositions émanant des services de l'Education Surveillée, comme ce fut le cas l'année dernière". Cependant, les domaines prioritairement concernés par cette meilleure insertion de l'E.S. au sein des conseils communaux de prévention sont ceux dans lesquels cette administration s'était déjà investie auparavant : lutte contre l'illettrisme et l'échec scolaire, insertion sociale et professionnelle, animation sociale, culturelle et sportive, prévention de la récidive (permanences éducatives au sein des tribunaux). La note citée visait finalement à faire entrer dans les C.A.P. (i.e. dans la politique du C.N.P.D.) des objectifs poursuivis par les éducateurs et les directeurs départementaux à travers d'autres dispositifs, c'est-à-dire avec d'autres intervenants porteurs d'autres conceptions et d'autres intérêts sociaux.

Ces considérations amènent à placer l'Education Surveillée à la lisière du bloc -gestion de la délinquance-. La prise en charge des mineurs et des jeunes majeurs qui lui sont confiés par les magistrats de la jeunesse (5), rend difficilement concevable de l'en séparer, puisque sa mission première consiste précisément en une gestion éducative de la jeunesse délinquante. Cependant, la diversification des réponses éducatives et la politique d'ouverture menées durant la période étudiée ne se sont réalisées que marginalement à travers le dispositif du C.N.P.D.

./...

## NOTES DU CHAPITRE V

- 1 - On a préféré la notion d'agrégat à celle de système d'alliances, car elle permet de rendre compte d'un ensemble de liaisons fonctionnelles entre une mission et des ministères, sans exclure l'existence de conflits entre ces derniers.
- 2 - Lettre de G. Bonnemaison au directeur général de la police.
- 3 - Groupe présidé par J.P. Cochard, avocat général à la Cour de Cassation.
- 4 - La circulaire du 22 octobre 1982 précisait en effet : "Dans les commissions locales, ces correspondants sont en position d'experts. Ils informent la commission locale sur le fonctionnement des institutions judiciaires et éducatives... Les correspondants des services du ministère de la Justice doivent être en mesure d'assurer une présence effective et continue dans les travaux des commissions locales. En juin 1984 (circulaire du 28 juin), il était souligné que les chefs de juridictions "ne pourront répondre que dans la mesure de leurs moyens aux sollicitations dont ils seront l'objet". Ils "s'attacheront toutefois, à faire suivre les travaux concernant plus particulièrement les questions de sécurité et de mode de règlement des litiges".
- 5 - Au titre de l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante ou de la loi de 1970 sur l'assistance éducative.



## CHAPITRE VI

UN MOUVEMENT DE PENETRATION DES FORCES SOCIALES

AU SEIN DE L'ETAT



Une fois tracé le schéma des positions relatives occupées par les différentes administrations contribuant à la prévention de la délinquance, il reste à rechercher si les regroupements institutionnels observés sont susceptibles de représenter, des intérêts sociaux identifiables. Aucun recueil systématique d'informations n'ayant été effectué sur les caractéristiques sociales des agents dans le cadre de l'enquête menée au niveau central -puisque'elle portait sur l'organisation des dispositifs et les collaborations entre les différentes administrations- certains indices permettent néanmoins de caractériser globalement les catégories dont ces politiques rencontrent les attentes.

a) Marginalité des agents et positions dominées au sein des administrations sectorielles

La marginalité des fonctionnaires d'Etat engagés dans les politiques de développement social des quartiers et/ou d'insertion des jeunes est soulignée par certaines des données recueillies au niveau central. Par exemple, les correspondants judiciaires du D.S.Q. réunis à la Chancellerie, le 25 janvier 1985, s'estimaient en général "mal mandatés" (1). Ils déploraient par ailleurs que l'engagement personnel et l'importante charge de travail requis par ces opérations soient mal reconnus par la hiérarchie des tribunaux et ne soient pas pris en compte dans le déroulement des carrières judiciaires. Des relations existent généralement entre le correspondant D.S.Q., lorsqu'il est juge des enfants, avec le juge de l'application des peines et le substitut des mineurs, "mais d'une façon générale, l'important travail engagé n'est pas repris par les chefs de juridictions concernés et les différents juges de la juridiction". R. Pesce (2) faisait la même observation, toutes administrations confondues, lorsqu'il écrivait :

"Chacun dispose d'informations qui, mises en commun, éviteraient bien souvent des erreurs d'appréciation dont les conséquences sont toujours graves. Si les fonctionnaires de terrain sont toujours prêts à une telle confrontation, ils sont rarement suivis ou appuyés par leur hiérarchie...".

Les entretiens réalisés dans les ministères corroborent ces indices. Les correspondants de la C.N.D.S.Q. et de la D.I.P.S.S.D. à l'Education Nationale regrettaient l'absence de suivi et d'évaluation propres à capitaliser les acquis des expériences menées par les per-

sonnels mis à disposition, personnels "qui ne représentent qu'eux mêmes au sein des dispositifs". Une représentante du Commissariat Général du Plan indiquait que les correspondants d'administrations locales, marginaux dans leurs structures respectives, n'étaient généralement pas remplacés en cas de départ.

A ces relations locales reposant plus sur l'investissement des agents que sur l'engagement des institutions, correspondent des positions au sein des administrations centrales marquées par une grande latitude d'action parfois ressentie comme un abandon. Un chef de bureau gérant une ligne budgétaire socio-préventive au ministère de l'Urbanisme déclara se sentir "à la fois inclus et marginal, légal et illégal". Le chargé de mission assurant la participation de la Direction des Affaires Sociales à l'ensemble des programmes d'insertion des jeunes, fut présenté par sa collaboratrice directe comme agissant "très cavalier seul", sans directives précises en matière de formation. Elle affirma par ailleurs que la reconnaissance des dispositifs mis en place pour les jeunes constituait plutôt "un problème de relation individuelle ici". Tout se passe comme si les participations ministérielles aux politiques concertées représentaient autant de fronts temporairement investis par les directions et laissés ensuite à l'initiative d'agents singuliers. Il est difficile de dire si leurs fonctions antérieures les prédisposaient à être investis de missions marginales ou si celles-ci ont engendré leur marginalisation. Les quelques témoignages rapportés n'ont qu'une valeur indicative. Il semble cependant que cette situation n'est pas strictement liée aux dispositifs mis en place durant la législature étudiée. Certains programmes de même inspiration apparus précédemment paraissent avoir été gérés au quotidien par des agents occupant des positions analogues. La représentante du plan évoquée plus haut déclarait à propos des opérations H.V.S. : "Il y avait une coordination au niveau national, mais elle était portée par des agents très marginaux dans leurs institutions respectives". Concernant les statuts, il faut souligner qu'à l'exception de quelques magistrats au sein du ministère de la Justice, la plupart des correspondants ministériels identifiés occupaient des postes de chargés de mission contractuels, attachés d'administration centrale, éducateurs détachés, secrétaire administratif, agent contractuel et dans certains cas, administrateurs civils.

A défaut de pouvoir étayer plus solidement cette proposition, on conclura donc provisoirement que les politiques du développement social des quartiers et d'insertion des jeunes, margi-

nales dans le champ d'activités des ministères qui y participent, sont portées par des agents marginaux dans l'organisation administrative et occupant des positions hiérarchiques intermédiaires et/ou de relégation (administrateurs civils) (3).

#### b) Un modèle culturel identifié

Les travaux consacrés aux couches moyennes salariées et au secteur associatif mettent en évidence toute une série de convergences convaincantes qui attestent qu'en matière de politique socio-préventive comme ailleurs, "L'Etat ne peut jamais être interprété comme un arbitre situé au dessus de la société. Il est pénétré par les forces sociales dont il prétend assurer l'ajustement" (4). Les chercheurs réunis au sein du groupe de travail sur les couches moyennes salariés (5) "ont tous été conduits à mettre l'accent sur le rôle joué par des catégories sociales nouvelles ou renouvelées, dans plusieurs domaines, notamment l'urbain, le travail social et socio-culturel, la représentation politique". Ce tropisme spécifique présente cependant plusieurs aspects. Ces couches jouent d'une part le rôle d'agents des politiques urbaines (urbanistes, architectes, programmeurs, techniciens de l'équipement) qui "imprègnent de leur marque et de leurs valeurs les grandes orientations en matière d'aménagement et de mode de vie" et occupent d'autre part une place centrale dans la contestation urbaine. A travers les associations de défense du cadre de vie, ces couches affirment des "orientations critiques et innovatrices en matière d'aménagement et de mode de vie" (6). Détentrices d'un "quasi monopole" du discours, et des pratiques dans ce domaine, les couches moyennes salariées contribuent enfin à redéfinir les données politiques locales, notamment dans les villes de création récente marquées par une absence de représentation politique.

C'est précisément dans les communes péri-urbaines que l'enquête menée par C. Bidou (7) a permis de dégager un modèle culturel, non plus seulement affirmé par le discours mais générateur de pratiques. Lieu d'identification sociale, le quartier est perçu comme le cadre où la sphère privée s'ouvre à la sphère publique. L'intégration locale est prioritairement recherchée à travers une vie associative à caractère revendicatif "spécialistes du pédagogique, du relationnel, du culturel", leur activité dans ce domaine leur paraît participer à une redéfinition des rapports entre le "culturel et la politique, le distractif et le revendicatif". C. Bidou note par ailleurs la fréquence du thème de "l'animation globale" comme ensemble de pratiques d'acculturation dans les domaines spontanément



privilegiés par ces catégories (épanouissement du corps, art et créativité, connaissance de l'environnement etc...). L'espace associatif est le lieu de réalisation d'un certain missionnariat culturel actualisant une attitude générale "d'ouverture sociale". Sans décrire précisément les modalités de ces processus, l'auteur souligne pour terminer, que le modèle culturel à l'œuvre dans les associations axées sur le cadre de vie produit des professions nouvelles. Ce "champ du cadre de vie" intégrerait des "professions liées à l'habitat au sens large, mais également à tout ce qui concerne la vie sociale et politique au niveau local" (p. 56).

D'autres dimensions permettent d'élargir le modèle culturel proposé par C. Bidou. A l'idée d'ouverture sociale s'associe en particulier le brouillage des hiérarchies comme constante des discours de la nouvelle classe moyenne sur elle-même. M. Pinçon (8) soulignait que cette logique de représentation s'étend à la mise en avant de différences non réductibles au social comme les particularismes régionaux, et corrélativement de pratiques sociales susceptibles d'effacer les différences de classe, comme la fête. Dans le même ordre d'idées, J. Ion, B. Miege, et A.N. Roux (9) faisaient remarquer quelques années plus tôt, que la recherche des lieux de "non-travail" (habitat, loisirs) exprimait l'effort de la petite bourgeoisie nouvelle pour "projeter et optimiser" son mode de vie et accroître ses atouts sociaux. Selon C. Bidou (op. cité) le lieu de résidence offrirait des opportunités d'identification sociale que l'activité professionnelle de ces catégories ne permet pas.

Sans s'interroger précisément sur l'identité réelle des catégories sociales concernées, on voit d'ores et déjà, que les résultats de ces travaux correspondent assez justement aux conceptions en vigueur au sein du bloc réformiste. La place accordée à la participation des habitants et à la mobilisation associative dans la littérature de la C.N.D.S.Q., l'oscillation entre la recherche des formes authentiques de culture populaire et les objectifs éducatifs, la globalité de l'action institutionnelle en réponse à "l'approche globale" dont les habitants sont porteurs rejoignent sans difficulté le modèle culturel esquissé plus haut. Par ailleurs, l'espace résidentiel comme lieu d'identification sociale pour les couches moyennes salariées péri-urbaines se relie à l'idée du quartier comme cadre privilégié de construction des repères collectifs. Les nouveaux intermédiaires sociaux souhaités par la C.N.D.S.Q. (animatrices-résidentes, personnes ressources), incarnent le brouillage des hiérarchies par lequel certaines couches moyennes

construisent leur représentation du monde social. Enfin l'action des animateurs locaux du D.S.Q. reproduit précisément la dualité des rôles soulignée précédemment : ils suscitent et/ou animent un courant associatif critique et sont également agents des politiques urbaines.

La politique de développement social des quartiers n'est pas l'expression directe d'un modèle culturel petit-bourgeois. S'adressant à des catégories défavorisées à qui il s'agit d'apprendre à vivre, elle ne fait qu'intégrer et retraduire en action politique, les normes et les valeurs des couches moyennes salariées. Si l'on se rappelle (cf. supra p.19-21) la filiation qui existe entre l'action sociale globale, les opérations H.V.S. et D.S.Q., on peut d'ailleurs affirmer que ce phénomène n'est pas nouveau. A propos de l'action sociale globale, B. Jobert notait en 1981 que cette politique occulte "l'extrême diversité des situations de classes que recouvrent ces catégories abstraites" (i.e. les jeunes, les habitants etc...). Se référant au travail de J. Ion et al. (1974), il soulignait que les "normes véhiculées par l'action globale étaient conformes aux aspirations des classes moyennes salariées" (10).

Les mêmes remarques s'appliquent à la philosophie pratiquée par la Délégation à l'insertion des jeunes, que divers aspects inscrivent dans le même courant idéologique que la C.N.D.S.Q. On a vu en particulier, à travers certains textes, comment les représentations du temps normal d'investissement éducatif, des pratiques culturelles et du rapport au corps trahissent les valeurs propres aux classes moyennes et une ignorance corrélative des habitus populaires. La prégnance de l'idéologie du changement dans cette rhétorique et les notions qui nourrissent sa vision du monde économique (nouvelles technologies, motivation-participation, nouvelle culture industrielle etc...) suggèrent cependant que cette politique agrège d'autres intérêts sociaux à ceux exprimés par le développement social des quartiers. On verra quelles précisions peuvent être apportées quant à la position sociale des groupes dont ces politiques expriment les modèles culturels et quels processus généraux ont pu assurer leur représentation au sein des administrations centrales durant la période étudiée.

### c) Une sous-élite à la marge de l'Etat

M. Dagnaud et D. Mehl (11) proposent une autre définition des catégories nommées jusqu'ici "couches moyennes salariées" ou "petite bourgeoisie nouvelle". A partir de la localisation des groupes en position intermédiaire dans certains domaines (produc-

tion, reproduction et diffusion culturelle, champ technico-scientifique, pouvoir au sein des organisations et des entreprises) les auteurs ventilent différentes professions selon trois dominantes fonctionnelles : organisation, expertise et médiation. L'ensemble de ces catégories constitue une "sous-élite cultivée", notion dont on ne discutera pas ici la pertinence, mais qui, selon M. Dagnaud et D. Mehl, permet d'échapper aux imprécisions d'appellations globalisantes telles que les "cadres" ou les "classes moyennes". Pour ce qui intéresse notre propos, les auteurs notent qu'une fraction de cette sous-élite est au centre des mouvements de critique sociale. Elle est composée d'agents ayant poursuivi des études supérieures, occupant des emplois à statut protégé dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'urbanisme, du travail social ou du culturel. Les membres les plus actifs des mouvements de contestation sociale ou culturelle se distinguent en outre par certains traits. Une part d'entre eux jouit d'une autonomie dans l'accomplissement de ses fonctions en raison de sa position périphérique au sein des grandes organisations. Une autre occupe des postes impliquant une réflexion sur les finalités sociales de son activité. Une dernière jouit d'atouts sociaux qui la prédispose à s'investir dans la représentation politique ou associative locale. D'une manière générale, la catégorie des "médiateurs" définie par les auteurs -enseignants, professions de l'information des arts et des spectacles, éducateurs, animateurs- est plus fréquemment en position de leader dans ces mouvements. Comme on le soulignait plus haut, l'originalité du rôle joué par ces catégories est qu'il constitue une contestation des politiques publiques par des agents qui en sont souvent les exécutants. Dans un article antérieur (12), M. Dagnaud et D. Mehl ont à ce sujet quelques phrases assez suggestives si on les rapporte au développement social des quartiers (p. 120) "... classe parmi les plus dépendantes du budget et de l'action publique, elle manifeste à voix haute une humeur anti-étatique. Le concret, la quotidienneté, les relations humaines, le tissu social qui constitue l'environnement de la vie hors travail (relations de voisinage, vie de quartier, petits groupes affinitaires) sont opposés à l'anonymat de l'Administration, son omniprésence, sa propension à encadrer la population... Le discours de la société civile contre l'Etat se trouve donc porté par ceux qui sont les agents directs ou indirects de la puissance publique". Ils ajoutent (p. 121) "A la frontière des sphères de décision, ces acteurs sont souvent cooptés par l'Etat et par le monde politique, contribuant à la diffusion au sein même de l'Etat de l'idéologie de ces mouvements critiques".

Si l'on rapproche cette interprétation de l'importance accordée par la C.N.D.S.Q. aux dynamiques associatives et à la représentation associative et syndicale au sein de son assemblée plé-

nière (33 %), une convergence significative se dessine entre les intérêts sociaux et idéologiques portés par certaines couches moyennes salariées et les conceptions qui traversent le bloc réformiste. Compte tenu des éléments apportés par l'enquête, l'analyse ne peut cependant pas décrire plus finement la pénétration de cette force sociale au sein de l'Etat central. Elle doit au contraire intégrer des considérations plus larges sur la stratégie politique du parti socialiste avant son accession au pouvoir afin d'en saisir le mouvement général.

#### d) Un instrument de conquête politique

S'il est assez largement reconnu que les couches moyennes salariées ont constitué "non seulement un appui électoral décisif de la gauche socialiste, mais aussi un vivier essentiel de recrutement de ses cadres et militants" (13), il faut ajouter que le mouvement d'accès au pouvoir central de ces catégories n'a pu s'opérer sans la conquête du pouvoir local. Selon P. Grémion (14), cette "marche à travers les institutions locales", amorcée avec les élections cantonales de 1973, culmina avec les élections municipales de 1977, où les listes représentant les partis de gauche remportèrent les 2/3 des villes de plus de 30000 habitants. Outre la cooptation des responsables associatifs par les élus et l'Etat, qu'illustre par exemple l'association, en 1976-77, du mouvement de défense du cadre de vie aux décisions concernant l'environnement (15), le secteur associatif occupe une place importante dans les processus d'accès à la représentation politique.

Parmi les destins typiques des associations, J. Lautman (16) distingue celles qui, comme les Groupes d'Action Municipale, ont tellement bien réussi qu'elles ont pris le pouvoir municipal. Les associations de quartier ou de protection de l'environnement sont pour leur part, marquées par une période d'intense activité, puis généralement traversées de dissensions insurmontables. Une part de leurs adhérents est alors accueillie par les partis politiques. A cet égard, il faut souligner que le secteur associatif a représenté, tout au long des années 70, un instrument privilégié pour le parti socialiste. La maîtrise de nouveaux champs d'activité sociale constitua un objectif de parti comme la gestion de l'innovation sociale constitua ultérieurement une nécessité gouvernementale. J. Palard observe notamment que "le P.S. tendrait ainsi à constituer un pôle privilégié de catalyse et de coordination des "recherches" et des "expériences" menées "hors de la production" au sein d'associations oeuvrant dans le domaine du "cadre de vie". Toutefois,

cette symbiose étroite avait une double justification politique. Formes d'organisation autonomes et démocratiques, les associations apparaissaient comme l'expression incontournable des aspirations de la population, mais elles étaient également perçues comme "lieu d'apprentissage de la pratique auto-gestionnaire".

On voit que l'ensemble des éléments apportés par la présente recherche et les travaux cités en référence dessine une chaîne d'indices et de présomptions laissant peu de place au doute. Le rôle joué par certaines couches moyennes salariées au sein du secteur associatif et à la périphérie des organisations d'Etat, la prégnance de leur modèle culturel dans les thèmes d'innovation ou de contestation sociale, enfin l'affinité particulière qui liait l'action politique du parti socialiste au développement de ces "expériences", éclairent les intérêts sociaux investis dans les politiques de développement social des quartiers et d'insertion des jeunes. Dans cette dernière, interviennent aussi les valeurs et la vision du monde industriel d'une "élite technicienne" (ingénieurs d'études, cadres techniques des entreprises), également active dans le secteur associatif (17).

— Il n'est pas étonnant qu'un mouvement idéologique ayant diffusé au sein des administrations centrales (Action sociale globale, opérations H.V.S.) sous l'effet d'agents cooptés par les pouvoirs publics ou oeuvrant au sein des organisations publiques ait engendré des politiques socio-préventives de même orientation, une fois arrivé au pouvoir le parti qui en fut un des animateurs. Il ne s'agit d'ailleurs pas d'un rapport d'extériorité et d'une utilisation instrumentale du secteur associatif. Les intérêts sociaux des couches moyennes salariées font partie du projet politique socialiste comme les représentants de ces catégories figurent parmi les militants du parti. Par un effet de reproduction structurale, il semble que ces thèmes, portés par des membres du secteur associatif à la périphérie de la fonction publique, aient été laissés à des agents marginaux au sein de leurs administrations respectives, une fois leur lancement assuré par les directions ministérielles.

e) C.N.P.D. : Une "municipalisation" de l'Etat central ?

A la différence des précédentes, la signification sociale de cette politique ne peut être appréhendée à partir de pratiques et de représentations mises en évidence par d'autres travaux. Cependant, la littérature scientifique n'est pas en cause et cette difficulté tient à l'objet lui-même. Les contradictions qui traversent la rhétorique

du C.N.P.D. découragent en effet, les tentatives d'interprétation à partir des représentations. Par ailleurs, l'ambiguïté des intérêts sociaux qu'incarnent les maires et l'absence d'indice significatif attestant la marginalité des correspondants du C.N.P.D. au sein de leurs administrations, dissuadent de centrer l'analyse sur les agents.

A travers différentes approches, on verra pourquoi la question des intérêts idéologiques et sociaux doit être délaissée au profit d'une interprétation qui replace la stratégie gouvernementale dans l'évolution des rapports centre-périphérie. A la question : -qui sont les maires ?-, les caractéristiques de l'objet et les données recueillies amènent à substituer l'interrogation : -pourquoi les maires ?-

"Tournant important de la politique sociale" (18), la gestion locale des problèmes de délinquance est généralement perçue comme le résultat d'une tactique gouvernementale. Le débat sur la délinquance et le sentiment d'insécurité s'inscrit, durant les mois précédant la période étudiée, dans un contexte politique dominé par une forte polarisation droite-gauche. Les affrontements pré-électoraux se cristallisèrent notamment autour du projet de loi Sécurité et Libertés pendant la session parlementaire du printemps 1980. Le vote de ce texte au début de la campagne pour les élections présidentielles (le 2 février 1981) attisa les polémiques et l'alternance politique ne mit pas fin au débat. En contradiction avec les options préventives affirmées d'emblée par le nouveau gouvernement, cette loi devait être abrogée. Quelques jours après le vote de l'abolition de la peine de mort (9 octobre 1981), le Garde des Sceaux avait demandé aux chefs de parquets d'ajuster leur pratique aux réformes envisagées par la Chancellerie en matière de politique criminelle. Les dispositions considérées comme "les plus dangereuses pour les libertés" (19) devaient être tenues pour virtuellement caduques. Toutefois, l'élaboration d'une politique nettement démarquée de la précédente et justifiant par des mesures concrètes, l'abrogation de la loi Peyreffite n'allait pas de soi. Les événements survenus à Vénissieux durant l'été 1981, apportèrent à la nouvelle opposition l'occasion de renouveler ses critiques, mais ne suscitèrent dans l'immédiat que des mesures de maintien de l'ordre. Ils semblent néanmoins avoir accéléré les initiatives ministérielles puisqu'avec le Plan Avenir Jeune (août 1981), débuta la série des programmes socio-préventifs -Loisirs quotidiens des jeunes (octobre 1981), Programme 16-18 ans (mars 1982), Opérations d'été (1982) etc...- décrite dans les chapitres précédents.

./...

Mais encore ne s'agissait-il là que d'approches indirectes : par l'animation, l'insertion professionnelle, le sport etc..., du problème de la délinquance. L'installation de la Commission des Maires en mai 1982 marqua une étape dans la définition d'une nouvelle politique criminelle parce qu'elle se présenta d'emblée comme une alternative ad hoc aux discours sécuritaires, mais aussi comme une réponse à la crise du travail social. A cet égard, les critiques des maires (20) prolongèrent celles qui engendrèrent le "désarroi des professionnels" (21) à partir de 1976-77. Effets directs ou indirects de la crise économique, l'allongement du temps d'insertion des jeunes, l'augmentation de la pauvreté et la montée du sentiment d'insécurité incitèrent les financeurs institutionnels à réfléchir sur les coûts et l'efficacité des politiques sociales. L'interpellation des équipes de prévention sur leur incapacité à prévoir les explosions de violence et le vandalisme, la critique des approches sectorisées, du développement de clientèles, de "l'auto-alimentation" de l'appareil administratif, destabilisèrent "les idéologies de l'aide et de la promotion sociale, bases de l'engagement des travailleurs sociaux dans leur pratique" (22). L'accusation de dissimuler les échecs derrière l'idéologie de la prévention et le secret professionnel remettait en cause le savoir et même le statut des travailleurs sociaux. Cette situation de crise excluait qu'une nouvelle commission oppose aux options sécuritaires la relance d'un dispositif d'intervention sociale si sévèrement mis en cause. Il fallait définir une autre politique préventive.

L'originalité de la Commission des Maires fut, non pas de promouvoir une nouvelle analyse de la délinquance mais de confier à des élus locaux la définition et ultérieurement la mise en oeuvre, de solutions empiriques (cf. supra p. 68 ), en laissant de côté une réflexion théorique aux résultats incertains. Alors que le Comité National de Prévention de la Violence et de la Criminalité, créé en 1978, était d'abord chargé "d'approfondir la connaissance de la criminalité et de la violence" (23), en procédant ou en faisant procéder à toutes les études et recherches nécessaires, la réflexion confiée à la Commission des Maires devait déboucher sur des mesures concrètes. La mission première du comité Peyreffite était de produire une analyse criminologique (24), celle de la Commission des Maires était d'imaginer une politique de terrain. Le premier était un comité d'experts -2 représentants des assemblées, 1 du Conseil Economique et Social, 9 personnalités qualifiées et 9 représentants ministériels-, la seconde une assemblée d'élus locaux. Le C.N.P.D. réalisa plus tard, la synthèse entre les deux formules en réservant des représentations égales aux élus et aux membres d'administrations cen-

trales etc... Toutefois, comme on le notait au debut de ce rapport, la part des élus, proportionnellement plus faible au sein du bureau exécutif se trouve encore réduite par la présence d'intervenants extérieurs aux côtés des représentants ministériels.

Ces considérations rendent plus sensible la portée politique de l'opération. Confier aux maires la définition d'une politique criminelle permettait non seulement d'échapper aux tatonnements de la réflexion étiologique en sollicitant le pragmatisme des responsables municipaux et favorisait une critique gestionnaire du travail social, mais encore, permettait d'impliquer les maires d'opposition dans la recherche de solutions consensuelles. Produit de cette stratégie, le rapport Bonnemaison définissait une alternative à la loi Sécurité et Libertés. Une fois vaincues les résistances des administrations centrales, le C.N.P.D. en concrétisa la mise en oeuvre et le développement. La loi Peyrefitte fut abrogée deux jours après (le 10 juin 1983) le décret portant création de ce dispositif.

L'interprétation en termes de stratégie politique laisse toutefois entière la question des intérêts sociaux et idéologiques à laquelle on a tenté de répondre pour les politiques de développement social des quartiers et d'insertion des jeunes. Au delà de l'intérêt gouvernemental à partager les responsabilités politiques et financières de la gestion de la délinquance, l'apparition des maires au sein d'une instance nationale ne traduit-elle pas la poussée d'une ou plusieurs catégories sociales ? Les couches moyennes salariées ont sans aucun doute, joué un rôle dans la conquête du pouvoir local par la médiation du secteur associatif, mais leurs modèles culturels ne se retrouvent pas dans la politique animée par le C.N.P.D. Il serait d'ailleurs étonnant que les mêmes intérêts sociaux puissent s'illustrer à travers des modes d'intervention, des représentations de la délinquance et des finalités sociales si contrastés, du moins en début de période. De plus, si on recherche une relation entre une pression sociale et l'entrée des maires dans le champ considéré, aucune raison ne justifie a priori de considérer cette dernière comme le résultat d'une poussée des maires de gauche portés par le mouvement associatif plutôt que comme l'expression d'une montée des maires de droite.

Pour éclairantes qu'elles soient, les analyses de P. Grémion ne répondent pas strictement à la question posée (cf. supra p. 75). La restructuration du pouvoir périphérique au profit des grandes municipalités engendra selon toute vraisemblance, un processus diffus de pénétration du pouvoir local au sein de l'Etat central. En parti-

./...



culier, les efforts des grandes villes pour bénéficier d'un accès direct aux administrations centrales, en court-circuitant les départements renforcés par l'échec de la régionalisation (25), peuvent exprimer une des origines "structurelles" de leur présence au sein du C.N.P.D. Corrélativement, la gestion de la délinquance apparaît comme un secteur supplémentaire dans lequel les municipalités peuvent établir un pouvoir d'experts face aux services de l'Etat. Elle complète l'éventail des politiques municipales intégrées (emploi, santé, transports, police, culture etc...), dont P. Grémion soulignait le développement avant la période étudiée (26).

Toutefois, si contre le fait du Prince, on interprète la Commission des Maires comme une manifestation de la poussée du pouvoir périphérique au sein de l'Etat central, la base sociale de ce mouvement reste inconnue. Les maires étant, par définition, investis d'un rôle de représentation politique, seule la composition socio-professionnelle de leur majorité électorale pourrait alimenter le raisonnement sans pour autant le rendre opératoire. Cette formulation du problème cache en effet un syllogisme sur lequel on peut s'appuyer à condition d'en critiquer la validité. Il peut schématiquement s'énoncer ainsi : la représentation municipale est une représentation politique, or les choix politiques d'une majorité d'électeurs traduisent leurs intérêts sociaux, donc les maires représentent des intérêts sociaux. De fait, sous son apparente naïveté, chaque proposition soulève un problème. La majeure pose la question de la légitimité et de sa perception par les électeurs. A cet égard, une enquête présentée en 1977 par J. Becquart-Leclercq (27), fait apparaître que l'apolitisme constituait le premier critère de légitimité cité par les habitants d'une quarantaine de bourgs et petites villes de la région Nord. Elle montre également que cette exigence s'accommode sans difficulté de l'appartenance à un parti. Elle exprime principalement le refus des clientélismes partisans et non celui du débat politique. Les autres critères relevés indiquent que les choix électoraux obéissent plutôt à des considérations extra-politiques, qu'il s'agisse du rôle du maire -dynamisme, esprit d'initiative-, de ses rapports avec la population -être près des électeurs, connaître leurs problèmes- ou de ses caractéristiques personnelles -compétence, honnêteté, sens du devoir etc... Cependant, ces observations n'ont qu'une valeur indicative et il est vraisemblable que la signification politique des candidatures tend à supplanter les autres critères à mesure que s'accroît, avec la taille de l'agglomération, la distance entre le candidat et les habitants. Elle ne les exclut jamais totalement puisque le contact avec la population (visite chez les commerçants, réunions publiques, etc...) fait partie des servitudes rituelles de toute campagne locale.

En regard de ces considérations, la mineure apparaît à la fois vraie et fausse. Si les choix électoraux ne répondent pas, ou marginalement, à des critères politiques, les intérêts sociaux ne se fixent pas sur des choix politiques mais sur les caractéristiques revendiquées par chaque candidat. La coexistence de plusieurs systèmes de légitimité portés par des groupes sociaux différents au sein d'une même unité territoriale, suggère des configurations de critères s'inscrivant dans des structures idéologiques plus générales. Les arguments mis en avant par un ex-permanent syndical et un médecin ne prendront pas valeur aux yeux des mêmes fractions de l'électorat si ils sont l'un et l'autre candidat. Partant, il est vraisemblable qu'ils ne feront pas la même politique. Mais encore faut-il souligner qu'établir une correspondance terme à terme entre des systèmes de légitimité traduisant des intérêts sociaux et des candidats revient à occulter d'une part, les mécanismes de domination s'exerçant sur telle ou telle fraction de l'électorat et de l'autre, les processus concrets de l'émergence d'une candidature. L'hérédité politique familiale joue par exemple, un rôle non négligeable. J. Beoquant-Leclercq rapporte que sur 50 maires interrogés en 1970 par J. Verdes-Leroux (28), près de la moitié étaient fils de maires ou d'élus. Par ailleurs, le capital relationnel et la place dans les réseaux notabiliaires définissent le "champ des possibles" que tel ou tel acteur peut investir. Les intérêts sociaux de l'électorat doivent donc se fixer sur des candidatures qui résultent de processus de sélection. Dans cette perspective, la conclusion du syllogisme ne peut être maintenue qu'en passant d'une problématique de la légitimité à une problématique de la représentativité qui réintroduit la question de la domination.

En comparant ses propres résultats à ceux de J. Verdes-Leroux, l'auteur estime à 40 % les maires appartenant au corps enseignant ou exerçant une profession libérale du droit ou de la santé, alors que leur représentation nationale n'était que de 4 %. Inversement, plus de la moitié de la population française était composée d'ouvriers et d'employés en 1970, alors que seuls 10,5 % des maires appartenaient à ces catégories. Sauf à considérer que s'est opéré un renversement complet depuis cette époque, on voit que les intérêts sociaux qu'incarnent les maires sont équivoques. Si on les analyse en termes de légitimité, on peut considérer que leurs caractéristiques sociales, le tempérament qu'ils revendiquent, leurs options politiques etc... polarisent les choix de telle ou telle fraction de l'électorat. Mais comme l'écrivait J. Beoquant-Leclercq "... les phénomènes de légitimité débordent largement les procédés électoraux qui ne sont qu'un moment du processus de sélection poli-

tique". Si on les analyse en termes de représentativité, il faut admettre que les filières d'accès à la représentation politique sélectionnent des agents dotés de caractéristiques sociales particulières. En termes de stratégie, il semble, dans la même logique, que les responsabilités municipales soient majoritairement investies par des catégories -entrepreneurs, cadres supérieurs, professions libérales et enseignants- (29) dotées d'atouts sociaux qui leur permettent d'y prétendre, et donc de réaliser une imposition de légitimité auprès de catégories sans lesquelles ils ne pourraient obtenir une majorité de suffrages. Enfin, les fonctions de maire permettent d'infléchir une trajectoire sociale en démultipliant le capital relationnel et notabiliaire de l' élu. On peut légitimement avancer que les maires représentent autant les intérêts sociaux de leur groupe d'appartenance que ceux de leur électorat.

Rapportée à la prévention de la délinquance et à la Commission des Maires, cette réflexion montre que l'entrée des maires dans une politique nationale ne revêt qu'une signification sociale équivoque en raison de leur rôle de représentation. Même si l'on réalisait une analyse fine des caractéristiques et des trajectoires sociales propres aux maires de la Commission Bonnemaison, on ne pourrait affirmer que leur présence au sein de cette instance constitue l'expression de leurs propres intérêts de classe plutôt que ceux de leurs administrés. En chaque cas, il faudrait mettre en oeuvre toute une batterie de critères de représentativité sociale, afin d'évaluer dans quelle mesure les maires sont susceptibles de faire valoir des conceptions plus proches des réponses à la déviance caractérisant leur groupe d'appartenance ou telle fraction de leur électorat. Mais encore cette démarche serait-elle incapable de rendre compte de la dynamique au sein de la Commission, des cas où les élus recherchent des formules consensuelles, des influences s'exerçant au sein des conseils municipaux etc... Autant de questions qui rendent cette piste impraticable et sans destination dans le cadre du présent travail.

La dernière voie envisageable concerne les représentations relevées dans la littérature du C.N.P.D. Abstraction faite de la représentativité sociale des maires, leurs conceptions pourraient être rapprochées des réponses à la déviance formulées par différents groupes sociaux (30). Cependant, au caractère aléatoire de ces consonnances s'ajouteraient les oscillations qui marquent les conceptions du C.N.P.D. et qui renvoient au fonctionnement général de cette politique. La nécessité de produire un discours dans lequel s'estompent les antagonismes, constitue la ligne directrice repérable

au niveau central comme au niveau local. A cet égard, F. Bailleau et J.P. Tricart (31) notent que les conseils communaux obéissant à une logique consensuelle adoptent des discours "qui oscillent en conséquence de façon permanente entre l'affrontement et l'évitement du débat public sur la délinquance". Si l'affrontement du débat répond à l'objectif d'affirmer la détermination des élus face à la délinquance et à la difficulté d'exclure toute compréhension étiologique, l'évitement est imposé par le risque de voir éclater le consensus. Moyennant quoi les conseils communaux s'exposent à "ne jamais pouvoir faire apparaître clairement en quoi telle ou telle action envisagée peut effectivement contribuer à prévenir la dite délinquance". Par là s'explique la fréquence des actions d'animation et d'insertion parmi les projets financés par le C.N.P.D.

On voit que rechercher une correspondance terme à terme entre telle option du C.N.P.D. et les attitudes manifestées envers la déviance par certains groupes sociaux conduirait à faire reposer l'interprétation sur des appréciations impressionnistes. Non seulement, la signification sociale de l'entrée des maires au sein d'une instance centrale est insaisissable à partir des agents, mais les conceptions affirmées par le C.N.P.D. constituent une base trop mouvante pour qu'un découpage arbitraire puisse être évité.

Les différentes possibilités d'interprétation présentées et les éléments apportés par l'enquête au niveau central amènent, au total, à abandonner la question : - qui sont les maires ?-, au profit de la question : - pourquoi les maires ? Les deux réponses dont la réalité semble la mieux attestée : la stratégie gouvernementale et la restructuration du pouvoir périphérique, dessinent une explication de compromis. Si la participation des maires à une politique nationale de gestion de la délinquance s'est imposée au Premier Ministre (lui-même élu local) et à ses collaborateurs, c'est précisément parce que s'est opéré, durant les années précédentes, un transfert de pouvoir, de capacité d'intervention et de compétences (expertise technique, gestion financière, prévision économique, politiques intégrées etc...) au profit des grandes municipalités. Selon cette perspective, la définition d'une alternative à la loi Sécurité et Libertés s'est appuyée sur un mouvement de "municipalisation" auquel a participé le parti socialiste, mais qui déborde le jeu des alternances politiques. En proposant un cadre "structurel" à l'émergence de cette politique, cette lecture ne prétend pas réduire une décision gouvernementale à une évolution périphérique. Il faut toutefois rappeler que le niveau départemental ne remplit qu'un rôle

formel dans le dispositif du C.N.P.D. Les profits apportés par la légitimation réciproque des objectifs centraux et municipaux se répartissent selon un axe Etat central-municipalités. En d'autres termes, le fonctionnement de cette organisation reproduit la répartition territoriale des pouvoirs à l'origine de la Commission des Maires.

## NOTES DU CHAPITRE VI

- 1 - On peut rapprocher cet indice des observations faites par l'équipe du C.L.E.R.S.E. : "Police et justice, par exemple, ne participent que marginalement (voire pas du tout) aux différentes opérations de développement social des quartiers. Et lorsqu'elles participent, comme à Grande-Synthe, c'est sans mandat réel". Duprez et al., 1986, p. 242.
- 2 - Bilan et perspectives 1981-1984, C.N.D.S.Q., 1984, p. 28. Il semble que les chefs de projets souffrent d'une situation analogue au sein des administrations municipales. Quelques pages avant (p. 24), il note en effet "les chefs de projets... agissent souvent en militants... Ils sont conscients de leur relatif isolement au sein de l'appareil administratif classique et de la fragilité de leur position".
- 3 - Sur les administrations sociales comme filières de relégation pour les anciens élèves de l'E.N.A. et sur les postes d'administrateurs civils, cf. Jobert, 1981 et Bodiguel, 1978.
- 4 - Cf. Jobert, 1985.
- 5 - Coll., 1983, p. 9.
- 6 - Idem.
- 7 - Bidou, idem pp. 39-51.
- 8 - Pinçon-Charlot, 1984.
- 9 - Ion et al., 1974.
- 10 - Jobert, 1981, p. 141.
- 11 - Coll., 1983, pp. 57-102.
- 12 - Dagnaud et Mehl, 1981, pp. 118-127.
- 13 - Coll., 1983, p. 9.
- 14 - Grémion, 1981.

./...

- 15 - Palard, 1981, pp. 319.
- 16 - Lautman, 1983, pp. 235-236.
- 17 - Dagnaud et Mehl, coll., 1983, p. 81.
- 18 - Duprez et al., 1986, p. 244.
- 19 - Circulaire du 21 octobre 1981, citée par Gassin, 1983, p. 3.
- 20 - Donzelot et Oblet, 1985.
- 21 - Bailleau et Tricart, 1986.
- 22 - Idem.
- 23 - Picca, 1980, p. 59.
- 24 - Vérin, 1980, p. 68.
- 25 - Grémion, 1981.
- 26 - Cf. également Jobert et Sellier, 1977.
- 27 - Becquart-Leclercq, 1977, pp. 228-259.
- 28 - Verdes-Leroux, 1970.
- 29 - Soit 56 % de l'échantillon analysé par J. Verdes-Leroux.
- 30 - Faugeon et al., 1980.
- 31 - Bailleau et Tricart, 1986.

## CONCLUSION





Si l'on tente une lecture transversale de l'ensemble de ce travail, les politiques socio-préventives apparaissent comme l'aboutissement institutionnel de deux mouvements conjoints : un courant idéologique et une évolution politico-administrative. Concernant le premier, tout porte à croire que les conceptions de l'action sociale globale nées dans la haute administration au début des années 1970 n'ont jamais disparu. Les opérations Habitat et Vie Sociale, primitivement envisagées comme une des modalités de leur mise en oeuvre, représentent l'avatar urbanistique de cette politique. Reprises et développées par le secteur associatif du cadre de vie, ces conceptions inspiraient également les opérations "Ilots sensibles" organisées par certaines régions, et les critiques adressées aux opérations Habitat et Vie Sociale par les organismes H.L.M. Le ministère de l'Urbanisme et la Commission de Développement Social des Quartiers les reprirent à leur compte peu après, opérant ainsi le transfert institutionnel de la gestion sociale des quartiers dégradés.

Durant les années qui précédèrent, il semble que les thèmes de l'action sociale globale aient pénétré des catégories que leurs dispositions et leur mode d'insertion locale place au centre des mouvements de critique ou d'innovation sociale. Cette "sous-élite cultivée", détentrice d'un quasi-monopole du discours et des pratiques dans le mouvement associatif lié au cadre de vie, joue aussi fréquemment le rôle d'agents des politiques publiques. L'affinité que son modèle culturel présente avec les thèmes du développement social des quartiers suggère que se sont opérées une réappropriation et une réactivation locales des idées de l'action sociale globale. Peu portés par les administrations sectorielles et progressivement refoulés par la politique Habitat et Vie Sociale, les thèmes de l'intégration des équipements sociaux, de la prévention globale, des services collectifs de voisinage, de la participation des habitants etc..., on trouve au sein du courant de contestation urbaine le support social et idéologique qui engendra leur résurgence à l'échelon central. Eu égard à la place du secteur associatif dans les processus d'accès au pouvoir local et à l'importance de ce dernier dans la stratégie du Parti Socialiste, ce passage par le local se confond avec un mouvement d'ascension politique et sociale. Il est en effet vraisemblable que des catégories en forte augmentation numérique regroupant des professions liées à l'enseignement, la santé, les loisirs, le travail social, l'information et l'urbanisme (1) ont marqué (et accru) leur pouvoir social par la conquête des structures de représentation locales. Sachant par ailleurs l'apport que les couches moyennes salariées

./...

ont constitué pour l'électorat de ce parti et la sur-représentation des enseignants, professions intellectuelles, ingénieurs et techniciens parmi ses effectifs (2), on voit l'imbrication étroite des différentes dimensions de ce mouvement.

Mais c'est peut-être lorsque -au terme d'un travail d'élaboration institutionnelle- les intérêts sociaux de ces couches orientent les politiques socio-préventives, qu'ils prennent leur véritable signification de classe. Qu'il s'agisse des "jeunes" ou des habitants des cités, des représentations convergentes guident la même intention de redressement social. L'alternance politique a permis aux représentants d'une élite petite bourgeoise de traduire en dispositifs nationaux les efforts qu'elle déployait antérieurement au travers d'expériences locales, pour imposer ses valeurs et son mode de vie aux fractions les plus fragiles de la classe ouvrière.

Les relations entre ce mouvement et l'évolution périphérique évoquée plus haut ne peuvent être adéquatement cernées à partir des éléments apportés par l'enquête. Il est cependant probable que cette "sous-élite cultivée" joua un rôle important dans la constitution du pouvoir d'expertise accumulé par les grandes municipalités. Il faut souligner également que les observations quantitatives ou qualitatives concernant les années 70, indiquent une concomitance des phénomènes. L'accroissement numérique des couches moyennes cultivées et le développement des mouvements associatifs, l'augmentation des populations urbaines (3), l'apparition de politiques urbaines planifiées et la restructuration du pouvoir périphérique en faveur des grandes municipalités, enfin l'assise acquise par les partis de gauche dans les villes de grande et moyenne importance, sont autant de faits remarquables durant les quinze années précédant les politiques analysées. Mais le parallélisme des deux mouvements décrits ne permet pas d'évoquer autre chose que leur corrélation possible dans un contexte dominé par ces différents facteurs. Selon P. Grémion, les tentatives des grandes municipalités pour négocier directement leurs demandes avec les services centraux se développèrent pour court-circuiter un niveau départemental renforcé par l'échec de la régionalisation.

Durant la période étudiée, cette stratégie fut stimulée (4) par l'attribution de la direction des services extérieurs de l'Etat aux préfets (loi du 2 mars 1982) et la signature de contrats de financement passés directement avec les villes (e.g. contrats d'agglomération pour l'insertion des populations immigrées). La "municipalisation" du pouvoir périphérique apparaît comme l'effet

./...

d'une modification des rapports avec le centre, à travers laquelle les métropoles cherchent un cadre de référence national, voire international. Plus largement, elle s'inscrit dans une évolution socio-démographique liée à la concentration des activités tertiaires au sein des villes de grande et moyenne importance. Cependant, si l'on peut supposer des liens entre le développement des couches moyennes cultivées en milieu urbain et le renforcement de la capacité décisionnelle des exécutifs municipaux (e.g. agences de planification urbaine, bureaux de développement industriel), les recours directs à Paris mettent en jeu une logique politico-administrative dont les transformations de l'espace social ne rendent pas compte. Admettre que cette logique a conditionné le choix des maires comme acteurs d'une politique préventive revient à reconnaître une origine spécifique au Conseil National de Prévention de la Délinquance. Pour la période qui nous intéresse, l'importance des maires déborde d'ailleurs ce cas particulier puisque, les actions financées par l'Etat dans les autres dispositifs mis en place ont également été placées sous la responsabilité des municipalités.

Les deux mouvements analysés ne furent pas sans conséquence sur la répartition des rôles institutionnels au sein de l'Etat central. Antérieurement, la prévention de la délinquance était principalement assurée par le ministère de la Santé à travers les D.D.A.S.S. et le secteur associatif placé sous son contrôle, notamment les clubs et équipes de prévention. En position dominante dans le champ du travail social, il partageait la prise en charge de la population handicapée-inadaptée avec les administrations de l'Education Surveillée et de l'Education Nationale.

Avec la décentralisation de l'aide sociale à l'enfance en janvier 1984 et l'action menée par les administrations de mission, le ministère de la Santé perdit sa prépondérance. La résurgence des idées de l'action sociale globale sous la bannière du ministère de l'Urbanisme, les formules de socialisation au travail développées par le ministère de la Formation Professionnelle, les programmes lancés par l'Administration de la Jeunesse et des Sports et par l'Education Nationale, enfin l'action du C.N.P.D. et le redéploiement de l'Education Surveillée ont redéfini la physionomie de secteur. Alors que la direction des affaires sociales a mené une politique marquée par une alternance d'offensives et de désengagements, les services du ministère de la Justice se sont orientés séparément vers différents dispositifs ou programmes interministériels.

Cette recomposition de l'espace sectoriel marque également un élargissement des formes d'intervention et un obscurcissement des limites du travail social. Si l'on se réfère à différents auteurs (5), la position dominante acquise par la direction des affaires sociales (créée en 1970) contribua à unifier -par le développement des formations, la définition des modes d'intervention etc...- les diverses catégories de ce secteur. Aux processus de professionnalisation amorcés durant cette période, les théories du contrôle social apportèrent l'unité d'un concept, celui de travail social, en même temps qu'elles suscitaient des stratégies identitaires. Le développement du contrôle technique et financier de l'Etat durant le VII<sup>e</sup> Plan et les critiques dont les modes d'intervention firent l'objet à la fin des années 70 favorisèrent le glissement des idéologies professionnelles. Au travailleur social représentant des populations opprimées, intermédiaire entre l'Etat et la société civile, se substitua une vision techniciste de la fonction (Valarié et Boiral). Cette stabilisation de l'identité de corps, subsumée par la notion de travail social explique, selon J. Ion, la capacité actuelle de ces agents "à intervenir de plus en plus tous azimuts dans les champs les plus divers du politique, de l'information, de la santé, de l'urbanisme ou de l'école" (6). Traditionnellement assurée par les éducateurs, la prévention de la délinquance ne se dissocie pas des conditions d'exercice du travail social. Elle n'a trouvé à travers la multiplication des programmes ministériels ni modèle étiologique défini, ni méthode d'intervention spécifique. L'action des administrations de mission n'a pas modifié cette situation. L'implication des maires dans une politique préventive s'est traduite par un pragmatisme fondé sur un compromis entre des objectifs ministériels et des intérêts municipaux. Les politiques de développement social et d'insertion des jeunes ont développé des approches latérales de la prévention, qui l'élargissent à la réforme des modes de sociabilité et des systèmes de valeurs. Conjointement à la multiplication des champs d'intervention ouverts aux travailleurs sociaux, l'ensemble des dispositifs mis en place engendra la participation, souvent provisoire, de nouveaux acteurs (e.g. contractuels des opérations d'été, "personnes ressource" des opérations de développement social des quartiers). Aux processus de professionnalisation évoqués plus haut, succédèrent -comme B. Jobert l'avait noté à propos de l'action sociale globale- des conditions propices à une redéfinition des rôles et à une déprofessionnalisation des interventions sociales.

Dans ce contexte dominé par la superposition des initiatives institutionnelles et la décentralisation de l'action sociale, la prévention de la délinquance se fonde dans un macro-concept socio-

préventif. Succédant aux modèles de rééducation et de réintégration, ce flottement sémantique est à l'image du secteur étudié, entre 1981 et 1986. Son organisation centrale s'explique pour une part, par les deux mouvements proposés, sans que ceux-ci soient à l'origine d'une causalité simple. Les forces sociales s'exerçant au sein de l'Etat central sont retraduites dans la logique d'un fonctionnement institutionnel dominé par des rapports de concurrence, des contraintes fonctionnelles et des stratégies politiques. La compétence technique et la légitimité politique dont dispose un groupe d'agents pour tenter de promouvoir tel ou tel mode d'intervention sociale ou encore les intérêts investis dans l'extension d'un secteur, le contrôle d'une instance de coordination etc..., sont autant de facteurs qui conditionnent l'évolution des politiques nationales. La superposition des programmes ministériels relève de cette logique, au même titre que l'éclatement de la sphère d'activité des travailleurs sociaux.

S'il est possible d'identifier les mouvements généraux à l'origine d'une politique sectorielle, les formes d'intervention et les stratégies du travail social ne peuvent se comprendre indépendamment du rôle de l'Etat. Comme le soulignait M. Tachon (7) (en se référant à un travail de G. Saez, 1978) leur signification "s'élabore dans une proximité à l'Etat qui a le pouvoir de "dire" la question sociale". Seul l'avenir dira si les politiques pratiquées trouveront auprès des collectivités territoriales les relais idéologiques et financiers nécessaires à leur perpétuation, à l'heure où l'Etat central n'a plus "intérêt au local".



## NOTE DE LA CONCLUSION

- 1 - Bidou, coll. 1983, p. 175.
- 2 - Hardouin, 1978.
- 3 - Entre 1968 et 1975, le nombre des communes de 10000 habitants et plus est passé de 679 à 767, tandis que leur population totale augmentait de 25 556 000 à 27 875 000 ha. Le phénomène s'infléchit sensiblement entre 1975 et 1982 : de 767 à 801 communes et de 27 875 000 ha à 27 831 000 ha. La période 1968-75 connut en particulier, une nette augmentation des soldes migratoires d'actifs dans les métropoles de province, en même temps qu'une croissance rapide de leur capacité d'attraction sur le milieu urbain environnant. Seule la zone de peuplement Lille-Roubaix-Tourcoing présente un solde négatif entre 1968 et 1975. Cf. I.N.S.E.E., 1987, coll. R 61-62 et Puig, 1981, pp. 66-67.
- 4 - Cf. Thoenig et Dupuis, 1983.
- 5 - Cf. Bailleau et Tricart, 1986 ; Ion, coll. 1985 ; Tachon, coll. 1985 ; Valarié et Boiral, coll. 1985.
- 6 - Ion, coll. 1985, p. 107.
- 7 - Tachon, coll. 1985.





## BIBLIOGRAPHIE



- Apkarian-Lacout (A.) et Verges (P.), L'irrésistible ascension des couches moyennes salariés face à l'hégémonie communiste : Martigues, Sociologie du Travail, 1983, n° 2, pp. 206-225.
- Badie (B.) et Birnbaum (P.), L'autonomie des institutions politico-administratives, Revue Française de Science Politique, 1976, n° 2, pp. 286-309.
- Badie (B.) et Birnbaum (P.), Sociologie de l'Etat, Paris, Grasset, 1979.
- Bailleau (F.) et Tricart (J.P.), Recomposition des politiques sociales, polycopié, avril 1986.
- Becquart-Leclercq (J.), Légitimité et pouvoir local, Revue Française de Science Politique, 1977, n° 2, pp. 228-258.
- Belorgey (J.M.), La politique sociale, Paris, Seghers, 1976.
- Bidou (C.), Modèle culturel et émergence d'un groupe social, in coll. Les couches moyennes salariées, coll. 1983, pp. 39-56.
- Bodiguel (J.L.), Les anciens élèves de l'E.N.A., Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1978.
- Boiral (P.) et Valarié (P.), Le contrôle social : pratiques symboliques et pratiques sociales, in coll. Lectures sociologiques du travail social, Paris, Ed. Ouvrières, 1985, pp. 45-59.
- Boltanski (L.), L'espace positionnel : multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe, Revue Française de Sociologie, 1973, XIV, 1, pp. 3-26.
- Bonnemaison (G.), Le traité de la délinquance, Le Monde, 22 avril 1986, p. 10.
- Bonnemaison (G.), Prévention, Répression et Solidarité, Après-demain, 1983, n° 254-255, pp. 5-7.
- Bourdieu (P.) (a), Le marché des biens symboliques, Année Sociologique, 1971, pp. 49-126.
- Bourdieu (P.) (b), Genèse et structure du champ religieux, Revue Française de Sociologie, 1971, XII, 3, pp. 295-334.

- Bourdieu (P.) (c), Champ du pouvoir, champ intellectuel et habitus de classe, Scolie, 1971, 1, pp. 7-26.
- Bourdieu (P.), Remarques provisoires sur la perception sociale du corps, Actes de la Recherche en Sciences Sociales, 1977, n° 14, pp. 51-54.
- Bourdieu (P.), La distinction, Paris, Ed. de Minuit, 1979.
- C.A.D.I.S., Mission d'observation et d'évaluation du dispositif 16-18 ans en Ile de France, Paris, E.H.E.S.S., 1983.
- Chamboredon (J.C.), La délinquance juvénile, essai de construction d'objet, Revue Française de Sociologie, 1971, XII, 3, pp. 335-376.
- Chamboredon (J.C.), Adolescence et post adolescence : la "juvénisation" in coll. Adolescence terminée, adolescence interminable, Paris, P.U.F., 1985, pp. 13-27.
- Champagne (P.), La restructuration de l'espace villageois, Actes de la Recherche en Sciences Sociales, 1975, n° 3, pp. 43-67.
- Chauvière (M.), Handicap et régulation sociale. Un exemple de renégociation entre instances de contrôle social in Problèmes de jeunesse et régulations sociales. Actes des cinquièmes journées internationales de Vaucresson, C.R.I.V., 1985, vol. I, pp. 209-221.
- Coll. Adolescence terminée, adolescence interminable, Paris, P.U.F., 1985.
- Coll. Les couches moyennes salariées. Mosaïque sociologique, Ministère de l'Urbanisme et du Logement, Paris, 1983.
- Coll. Les jeunes et les autres. Contribution des sciences de l'homme à la question des jeunes, C.R.I.V., 1986.
- Coll. Lectures sociologiques du travail social, Paris, Ed. Ouvrières, 1985.
- Coll. Problèmes de jeunesse et régulations sociales. Actes des cinquièmes journées internationales de Vaucresson, C.R.I.V., 1985.
- Commissariat Général du Plan, Les politiques sociales transversales, Paris, Documentation Française, 1986.

- Commission des Maires sur la Sécurité, Face à la délinquance : prévention répression solidarité, Paris, Documentation Française, 1983.
- Dagnaud (M.) et Mehl (D.), Contestataires, mais comme il faut, Autrement, 1981, n° 29, pp. 118-127.
- Dagnaud (M.) et Mehl (D.), Elite, sous-élite, contre-élite, in coll. Les couches moyennes salariées, Paris, 1983, pp. 57-103.
- Donzelot (J.) et Oblet (Th.), Eloge du pragmatisme en politique criminelle, 1985, ronéo.
- Donzelot (J.) et Oblet (Th.), Enquête sur la nouvelle politique de prévention, C.E.P.S., 1985, ronéo.
- Dubedout (H.), Ensemble, refaire la ville, Paris, Documentation Française, 1983.
- Duprez (D.), Dupé (M.), Hess (R.), La gestion de la délinquance, représentations de la jeunesse et politiques locales, Lille, C.L.E.R.S.E., 1986.
- Dupuy (F.) et Thoenig (J.C.), La loi du 2 mars 1982 sur la décentralisation. De l'analyse des textes à l'observation des premiers pas, Revue Française de Science Politique, 1983, n°-6, pp. 962-986.
- Durkheim (E.), Les règles de la méthode sociologique, Paris, P.U.F., 1973.
- Faugeron (C.) et al., De la déviance et du contrôle social, Paris, S.E.P.C., 1975.
- Faugeron (C.) et al., Réponses à la déviance et groupes sociaux, Paris, S.E.P.C., 1980.
- Galland (O.), Jeunes : marché scolaire, marché du travail, marché matrimonial, in coll. Les jeunes et les autres, C.R.I.V., 1986, vol. I, pp. 217-240.
- Galland (O.) et Louis (M.V.), Jeunes en transit. L'aventure ambiguë des foyers de jeunes travailleurs, Paris, Ed. Ouvrières, 1984.

- Garraud (Ph.), Insertion professionnelle des jeunes. Action volontaire et régulation publique, Revue Française Science Politique, 1985, n° 4, pp. 683-703.
- Gassin (R.), préface de Le processus d'élaboration de la loi Sécurité et Liberté, Cimamonti (S.), Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1983.
- Godard (F.), Culture et mode de vie, de génération en génération, in coll. Les jeunes et les autres, C.R.I.V., 1986, vol. II, pp. 29-70.
- Grémion (P.), Le pouvoir périphérique, Paris, Ed. du Seuil, 1976
- Grémion (P.), Régionalisation, régionalisme, municipalisation sous la V<sup>e</sup> République, Le Débat, 1981, n° 16, pp. 5-15.
- Grignon (C.) et Passeron (J.C.), A propos des cultures populaires, Cahiers du C.E.R.C.O.M. n° 1, 1985.
- Hardouin (P.), Les caractéristiques sociologiques du Parti Socialiste, Revue Française de Science Politique, 1978, n° 2, pp. 220-256.
- I.G.A.S., La politique sociale et les associations, Paris, Documentation Française, 1985.
- I.N.S.E.E., Statistiques et indicateurs des régions françaises, R 61-62, 1987.
- Ion (J.), Travailleurs sociaux sans frontières, in coll. Lectures sociologiques du travail social, Paris, 1985, pp. 101-115.
- Ion (J.), Miegé (B.), Roux (A.N.), L'appareil d'action culturelle, Paris, Ed. Universitaires, 1974.
- Jobert (B.), L'Etat en action. L'apport des politiques publiques, Revue Française de Science Politique, 1985, n° 4, pp. 654-682.
- Jobert (B.), Le social en plan, Paris, Ed. Ouvrières, 1981.
- Jobert (B.) et Sellier (M.), Les grandes villes : autonomie locale et innovation politique, Revue Française de Science Politique, 1977, n° 2, pp. 205-227.

- Kaluszynski (M.), Politiques socio-professionnelles des jeunes, politiques de prévention, in coll. Problèmes de jeunesse et régulations sociales, C.R.I.V., 1985, pp. 167-183.
- Lagree (J.C.), L'adolescence dans les équipements socio-culturels, Cahiers de l'animation, 1979, n° 23, pp. 31-44.
- Laroque (P.) (Ed.), Les institutions sociales de la France, Paris, Documentation Française, 1980.
- Lascoumes (P.), Prévention et contrôle social. Les contradictions du travail social, Genève, Médecine et Hygiène-Masson, 1977.
- Lautman (J.), Renouveau des sociétés locales : volonté ou résultat ?, Sociologie du Travail, 1983, n° 2, pp. 233-242.
- Messu (M.), La pédagogie du vivre ensemble ou le cadre de vie au service de l'action sociale, in coll. Lectures sociologiques du travail social, Paris, 1985, pp. 146-159.
- Moscovici (S.) (Ed.), Introduction à la psychologie sociale, Paris, Larousse, 1972.
- Palard (J.), Rapports sociaux, stratégie politique et vie associative, Sociologie du Travail, 1981, n° 3, pp. 308-324.
- Pelletier (M.), Rapport de la mission d'étude sur l'ensemble des problèmes de la drogue, Paris, Documentation Française, 1978.
- Picca (G.), L'initiative française des comités de prévention de la violence et de la criminalité, Annales Internationales de Criminologie, 1979-80, n° 2, pp. 59-66.
- Pinçon-Charlot (M.), Le prophétisme social et la nouvelle classe moyenne, séminaire du C.S.U. "Rapports de classe et sens des pratiques", 1984, ronéo.
- Pinçon (M.) et Pinçon-Charlot (M.), Une culture moyenne ?, C.S.U., 1984, ronéo.
- Pinçon (M.) et Pinçon-Charlot (M.), Ségrégation spatiale, ségrégation sociale et pratiques culturelles, Communication au X<sup>e</sup> Congrès mondial de sociologie, Mexico, août 1982, ronéo.



- Plénel (E.), La sécurité en panne, Le monde, 20 avril 1983, p. 11.
- Puig (J.P.), Le rôle des villes dans les migrations d'actifs, Economie et Statistique, 1981, n° 133, pp. 57-75.
- Renouard (J.M.), Déviance juvénile : de la gestion de l'inadaptation à l'organisation de l'exclusion, Déviance et Société, 1982, n° 2, pp. 167-184.
- Schwartz (B.), L'insertion professionnelle et sociale des jeunes, Paris, Documentation Française, 1981.
- Tachon (M.), Institutions et politiques de la jeunesse, in coll. Les jeunes et les autres, C.R.I.V., 1986, vol. II, pp. 111-135.
- Tachon (M.), Jeux et enjeux de la notion de travail social, in coll. Lectures sociologiques du travail social, Paris, 1985, pp. 35-44.
- Thévenet (A.), L'aide sociale aujourd'hui, Paris, E.S.F., 1984.
- Tiévant (S.), Les études de "communauté" et la ville ; héritage et problèmes, Sociologie du Travail, 1983, n° 2, pp. 243-258.
- Verdes-Leroux (J.), Caractéristiques des maires des communes de plus de 2000 habitants, Revue Française de Science Politique, 1970, n° 5, pp. 974-990.
- Verges (P.), Approche des classes sociales dans l'analyse localisée, Sociologie du Travail, 1983, n° 2, pp. 226-232.
- Vérin (J.), Interrogations sur les objectifs, les moyens et les stratégies, Annales Internationales de Criminologie, 1979-80, n° 2, pp. 67-77.
- Vérin (J.), Note sur les débuts du Travail d'Intérêt Général, Direction des Affaires Criminelles et des Grâces, juin 1984, ronéo.





- 
- 1 - ROBERT (Ph.) et CHIROL (Y.), Statistiques criminelles, premier document prospectif, Paris, S.E.P.C., 1968.
  - 2 - ROBERT (Ph.) et BISMUTH (P.), Les jeunes adultes délinquants, sous-recherche statistique, Paris, S.E.P.C., 1970, ronéo, épuisé.
  - 3 - ROBERT (Ph.), BOMBET (J.P.) et coll., Le coût du crime en France, Paris, S.E.P.C., 1970, ronéo, épuisé.
  - 4 - ROBERT (Ph.), BISMUTH (P.) et LAMBERT (Th.), La criminalité des migrants en France, Paris, S.E.P.C., 1970, ronéo, épuisé.
  - 5 - BOMBET (J.P.), Alcoolisme et coût du crime (sous la direction de Ph. ROBERT), Paris, S.E.P.C., 1970, ronéo, épuisé.
  - 6 - ROBERT (Ph.) et FAUGERON (C.), L'image de la justice criminelle dans la société, Rapport axiomatique, Paris, S.E.P.C., 1971, ronéo, épuisé.
  - 7 - ROBERT (Ph.), FAUGERON (C.) et coll., L'image de la justice criminelle dans la société, Rapport sur la phase exploratoire quantitative, Paris, S.E.P.C., 1971, ronéo, épuisé.
  - 8 - ROBERT (Ph.), FAUGERON (C.) et coll., L'image de la justice criminelle dans la société, rapport sur la phase exploratoire qualitative, Paris, S.E.P.C., 1972, ronéo, épuisé.
  - 9 - ROBERT (Ph.), FAUGERON (C.) et KELLENS (G.), Les attitudes des juges à propos des prises de décision, Paris, S.E.P.C., 1972, ronéo, épuisé.
  - 10 - TOISER (J.), AUBUSSON (B.) et ROBERT (Ph.), Eléments d'analyse de la criminalité légale, Paris, S.E.P.C., 1972, ronéo, épuisé.

- 11 - GODEFROY (Th.), et HUSSON (F.), Alcoolisme et coût du crime en France dans les années 1970 et 1971, Paris, S.E.P.C., 1973, ronéo.
- 12 - ROBERT (Ph.), GODEFROY (Th.), Le coût du crime en France pendant les années 1970-1971, Paris, S.E.P.C., 1973, ronéo.
- 13 - ROBERT (Ph.), TOISER (J.) et AUBUSSON (B.), Recherche prévisionnelle en criminologie, application d'une méthode à élasticité spatiale, Paris, S.E.P.C., 1973, ronéo.
- 14 - ROBERT (Ph.), MOREAU (G.) et al., L'image de la justice criminelle dans la société, rapport (N° 5) ou la phase quantitative de l'analyse de presse, Paris, S.E.P.C., 1973, ronéo, épuisé.
- 15 - ROBERT (Ph.), LAMBERT (Th.), PASTURAUD (C.), KREMENTCHOUSKY (A.), FAUGERON (C.), MOREAU (G.), LASCOUMES (P.), Images du viol collectif et reconstruction d'objet, Paris, S.E.P.C., 1974, ronéo, épuisé.
- 16 - AUBUSSON de CAVARLAY (B.), LAMBERT (Th.) et ROBERT (Ph.), La prévision en criminologie à partir des ratio par âge et par C.S.P., Paris, S.E.P.C., 1974, ronéo.
- 17 - GODEFROY (Th.) et ROBERT (Ph.), Le coût du système de justice pénale dans un arrondissement judiciaire, Paris, S.E.P.C., 1974, ronéo.
- 18 - LASCOUMES (P.) et MOREAU-CAPDEVIELLE (G.), L'image de la justice criminelle dans la société, rapport sur la phase qualitative de l'analyse de presse, Paris, S.E.P.C., 1975, ronéo.
- 19 - FAUGERON (C.) et ROBERT (Ph.), L'image de la justice criminelle dans la société, rapport sur la phase extensive, Paris, S.E.P.C., 1975, ronéo.
- 20 - GODEFROY (Th.) et ROBERT (Ph.), Le coût du crime en France en 1972-1973, Paris, S.E.P.C., 1976, ronéo.
- 21 - WEINBERGER (J.C.), JAKUBOWICZ (P.) et ROBERT (Ph.), Société et perception des comportements déviants criminels, Paris, S.E.P.C., 1976, ronéo.

./...

- 22 - ROBERT (Ph.) et LAFFARGUE (B.), L'image de la justice criminelle dans la société, le système pénal vu par ses clients, Paris, S.E.P.C., 1977, ronéo.
- 23 - VERNEUIL (D.), L'image de la justice criminelle dans la société. Fonction et processus du système pénal, Paris, S.E.P.C., 1980, ronéo.
- 24 - GODEFROY (Th.), Le coût du crime en France en 1974 et 1975, Paris, S.E.P.C., 1977, ronéo.
- 25 - YORDAMIAN (S.) et al., Alcoolisme et circulation, 1ère phase de recherche, Paris, S.E.P.C., 1979, ronéo.
- 26 - LASCOUMES (P.) et al., Délinquance d'affaires et justice pénale, Paris, S.E.P.C., 1979, ronéo.
- 27 - GODEFROY (Th.) et LAFFARGUE (B.), Le coût du crime en France en 1976 et 1977, Paris, S.E.P.C., 1979, ronéo.
- 28 - FAUGERON (C.) et al., Réponses à la déviance ... et groupes sociaux, Paris, S.E.P.C., 1980.
- 29 - AUBUSSON de CAVARLAY (B.) et GODEFROY (Th.), Condamnations et condamnés. Qui condamne-t-on ? A quoi ? Pourquoi ,, Paris, S.E.P.C., 1981, ronéo.
- 30 - GODEFROY (Th.), LAFFARGUE (B.) et YORDAMIAN (S.), Le droit de grâce et la justice pénale en France, Paris, S.E.P.C., 1981, ronéo.
- 31 - ROBERT (Ph.) et ZAUBERMAN (R.), La détention provisoire des mineurs de seize ans, Paris, S.E.P.C., 1981, ronéo.
- 32 - ZAUBERMAN (R.), Trajectoire de la déviance : le renvoi des mineurs à la justice, Paris, S.E.P.C., 1981, ronéo.
- 33 - LASCOUMES (P.), Délit fiscal et/ou délit pénal, Paris, S.E.P.C., 1981, ronéo.
- 34 - FAUGERON (C.) et RIVERO (N.), Femmes libérées sous condition, Paris, S.E.P.C., 1982, ronéo.
- 35 - LEVY (R.), Les flags, une justice ou une police, Paris, S.E.P.C., 1982, ronéo.

- 36 - LANDREVILLE (P.), Le critère de la récidive dans l'évaluation des mesures pénales, Paris, S.E.P.C., 1982, ronéo.
- 37 - GODEFROY (Th.) et LAFFARGUE (B.), Les coûts du crime en France en 1978 et 1979, Paris, S.E.P.C., 1982, ronéo.
- 38 - LASCOUMES (P.), Justice pénale et délinquance d'affaires, Paris, S.E.P.C., 1983, ronéo.
- 39 - LEVY (R.), Pratiques policières et processus pénal : le flagrant délit, Paris, C.E.S.D.I.P., 1984, ronéo.
- 40 - AUBUSSON de CAVARLAY (B.), LASCOUMES (P.), ROBERT (Ph.) et ZAUBERMAN (R.), Le pénal en première ligne ou en dernier ressort, Paris, C.E.S.D.I.P., 1984, ronéo.
- 41 - SEYLER (M.), La consommation dans les établissements pénitentiaires, Paris, C.E.S.D.I.P., 1986.
- 42 - LASCOUMES (P.), Des erreurs, pas des fautes, Paris, C.E.S.D.I.P., 1986.
- 43 - AUBUSSON de CAVARLAY (B.), Les filières pénales, Paris, C.E.S.D.I.P., 1987.
- 44 - SOUBIRAN (F.), Le recours à la justice dans les conflits du travail : histoire d'un détour (l'exemple de l'automobile), Paris, C.E.S.D.I.P., 1987.