

ETUDES  
ET DONNEES PENALES

C  
E  
S  
D  
I  
P

CONSENSUS ET CLIENTELES  
LES POLITIQUES SOCIO -  
PREVENTIVES LOCALES  
EN 1985 ET 1986

Gérard CHEVALIER

**1989**

N° 58

# GESDIP

laboratoire associé au CNRS  
313

REC/84-6/30

CONSENSUS ET CLIENTELES : LES POLITIQUES  
SOCIO-PREVENTIVES LOCALES EN 1985 ET 1986

GÉRARD CHEVALIER

JANVIER 1989

Centre de Recherches Sociologiques sur le Droit  
et les Institutions Pénales  
4,rue de mondovi 75001 Paris tel.: 42.61.80.22



RESUME

En 1985 et 1986, les interventions socio-préventives locales s'inscrivaient dans un environnement institutionnel dominé par les programmes nationaux -Loisirs Quotidiens des Jeunes, Zones d'Education Prioritaire, programmes 16-18 et 18-25 ans, opérations d'été- et les dispositifs créés par l'Etat en début de législature. Dans l'esprit des lois de décentralisation, la mise en oeuvre des politiques d'insertion des jeunes, de développement social des quartiers et de prévention de la délinquance reposaient sur des instances de concertation sous tutelle municipale.

L'analyse des relations entre intervenants sociaux après quelques années de fonctionnement de ces dispositifs dans trois municipalités de couleurs politiques différentes (Grenoble, Vénissieux, Nevers), révèle l'existence de collaborations entre acteurs traditionnels développées en marge des procédures consensuelles. Tenter de dégager l'économie de ces relations locales amène à distinguer des liens fonctionnels et des coopérations établies au bénéfice réciproque des participants. Qu'elles concernent une clientèle particulière et/ou la réalisation d'objectifs ministériels, ces interactions requièrent un investissement personnel des agents sur la base d'une affinité entre leurs modèles professionnels respectifs.

./...



TABLE DES MATIERES

	Pages
I - <u>Présentation</u> .....	7
II - <u>Choix des terrains et méthode d'enquête</u> .....	8
III - <u>Vénissieux</u> .....	10
a) Un site surinvesti : la ZUP des Minguettes.....	10
b) L'apport des politiques concertées.....	13
c) Une attitude ambivalente.....	15
d) La revendication d'un "regard professionnel"...	17
e) L'action municipale.....	21
IV - <u>Grenoble</u> .....	23
a) Le poids d'un héritage.....	23
b) L'enlèvement des conflits.....	27
c) Le bloc des acteurs traditionnels.....	32
V - <u>Nevers</u> .....	39
a) Des politiques sans passé.....	40
b) Le réseau de l'Education Surveillée.....	40
c) La Mission Locale.....	42
d) Le Conseil Communal de Prévention.....	43
e) Autres intervenants.....	45
VI - <u>Des homologues ponctuelles</u> .....	47
VII - <u>Politiques municipales et réseaux locaux</u> .....	53
a) Des réseaux fonctionnant à distance de la sphère municipale.....	53
b) Bénéfices réciproques et objectifs sectoriels..	59
c) L'influence des modèles professionnels.....	61
VIII - <u>Conclusion</u> .....	63



## I. - PRESENTATION -

Les années qui suivirent l'alternance politique de 1981 furent marquées par la recherche de nouvelles réponses aux phénomènes de délinquance et de marginalité. Aux modèles de rééducation et de réintégration pratiqués antérieurement par des professionnels relativement autonomes succédèrent des approches concertées et territorialisées, relevant de dispositifs nationaux mais mis en oeuvre sous la tutelle des municipalités.

La recherche présentée ici concerne les effets de ces nouveaux dispositifs sur l'organisation des interventions socio-préventives locales.

Elle fut conçue primitivement comme la deuxième phase d'une démarche d'ensemble visant à dégager la signification sociale et institutionnelle des politiques préventives aux niveaux central et local. Toutefois, la complémentarité attribuée originellement à chacune des étapes fut contrariée par l'extention prise par la première (G. Chevalier, 1987). L'analyse des relations entre instances centrales mit en évidence l'existence de blocs institutionnels porteurs de représentations et d'intérêts différents. Sur cette base, des travaux convergents permirent de cerner les facteurs sociaux et les processus à l'origine des politiques analysées. La phase centrale se transforma en recherche autonome.

Dans ces conditions, la phase locale ne constitue plus à proprement parler le moment d'une démonstration d'ensemble. Les mouvements généraux qui ont engendré les politiques socio-préventives et l'organisation sectorielle centrale s'enracinent dans la vie locale des années 70, mais en revanche, les actions préventives locales des années 85-86 sont, pour une large part, le produit des politiques concertées lancées par l'Etat. Ce qui signifie que les forces sociales à

./...

l'origine des politiques ministérielles s'exprimaient dès lors, dans le cadre de dispositifs nationaux appuyés sur les collectivités territoriales. Si elle n'était pas nulle, (cf. infra chapitre III point e) la probabilité d'en rencontrer la manifestation claire dans les contextes analysés en 1985-86, était trop faible pour justifier un tel objectif de recherche. Restait la possibilité de comparer l'organisation des secteurs socio-préventifs locaux à celle constatée au niveau central, afin d'évaluer dans quelle mesure les services extérieurs de l'Etat ont développé des collaborations analogues ou d'orientation différente. Cette recherche d'homologies structurales constitue l'articulation principale entre travail évoqué précédemment et celui qui nous intéresse ici. Elle permet de retrouver corrélativement des agrégations d'intérêts idéologiques et institutionnels consonnantes avec celles observées à Paris. Mais, comme on le conçoit, une telle démarche doit composer avec la spécificité des contextes locaux et notamment avec le rôle des municipalités, leur couleur politique et la présence du secteur associatif. Ce qui, à travers la mise en regard de schémas relationnels, amène à s'interroger sur le principe des collaborations observées.

## II. - CHOIX DES TERRAINS ET METHODE D'ENQUETE -

Les choix des municipalités à étudier a été effectué en fonction de deux critères. Il s'agissait en premier lieu de définir des sites réunissant l'ensemble des dispositifs socio-préventifs mis en place au début de la législature envisagée : Conseil Communal de Prévention, Développement Social des Quartiers, Mission Locale pour l'Insertion des Jeunes, Opérations d'Eté et éventuellement Zone d'Education Prioritaire ou programme Loisirs Quotidiens des Jeunes. Cet éventail de dispositifs interministériels répondait à l'objectif de retrouver au niveau local l'action des services extérieurs des

./...

ministères qui en assuraient l'animation ou le financement -eg Education Nationale pour les ZEP, Affaires Sociales et Urbanisme pour les programmes DSQ, Jeunesse et Sports pour LQS etc- et indissociablement de pouvoir comparer l'organisation des systèmes de relations aux deux niveaux. En second lieu, les principaux dispositifs étant sous tutelle municipale, il s'agissait de comparer le rôle des communes selon leur couleur politique et les réactions des autres partenaires face à des attitudes municipales différentes. Ce qui amena à choisir une municipalité RPR : Grenoble, une municipalité communiste ; Vénissieux et une municipalité socialiste : Nevers, satisfaisant toutes trois au premier critère énoncé.

La première mission fut accomplie à Grenoble en décembre 1985 et les deux suivantes à Vénissieux et Nevers en octobre et novembre 1986. Elles ont été axées sur la réalisation d'entretiens avec les différents acteurs socio-préventifs. A chaque fois que cela a été possible, on s'est efforcé de recueillir des documents relatifs au domaine étudié. Ils consistent le plus souvent en notes ou théorisations produits par les intéressés eux-mêmes.

Vint-huit entretiens ont été réalisés dans les trois municipalités citées. Les rares éléments documentaires ne pouvant être recueillis qu'in situ, les premiers entretiens visaient, comme les contacts téléphoniques préliminaires, à identifier les principaux intervenants et leurs formes d'intervention. Le point de vue des locuteurs n'étant jamais neutre, ce préalable a été réitéré lors de chaque entretien en tenant toutefois une place de moins en moins importante à mesure que se précisaient les territoires et les formes de collaboration entre institutions. Cette approche imposa un travail de reconstruction permanente des guides d'entretiens, en raison des récapitulations successives imposées par l'ignorance initiale de l'enquêteur.

./...

On verra dans un premier temps les monographies réalisées à partir des trois enquêtes évoquées.

### III. - VENISSIEUX -

#### a) Un site surinvesti : la ZUP des Minguettes

L'étude des relations (ie mises à disposition d'agents, collaborations, financements moyens matériels) entre les acteurs institutionnels qui participaient à l'action socio-préventive à Vénissieux en octobre 1986, met en évidence une partition entre deux ensembles. Il s'agit d'une part des agents et institutions intervenant dans la ZUP des Minguettes, d'autre part de la municipalité, de la direction départementale de la Jeunesse et des Sports. De fait, ce découpage doit être assorti d'une précision quant au niveau de réalité décrit. Des personnels municipaux tels que des assistantes polyvalentes de secteur ou des animateurs de la Maison de l'Enfance gérée par la municipalité travaillaient aux Minguettes dans le cadre de leur activité ordinaire. Mais leur engagement dans les équipes de quartier traduisaient plus leur participation à un réseau local de travailleurs sociaux qu'une volonté municipale de développer l'interpartenariat.

Le premier ensemble évoqué apparaît d'abord comme l'effet d'une concentration géographique de populations défavorisées. En 1984, une dizaine d'organismes employaient 41 travailleurs sociaux organisés en 6 équipes interdisciplinaires de quartier. Réduit à 4 équipes en 1986, consécutivement au départ des habitants de certains quartiers et au désengagement d'un cinquième des travailleurs sociaux, cet ensemble mobilisait aussi bien des intervenants traditionnels que des associations de création récente. Les équipes, qui se réunissaient une fois par semaine, comprenaient des assistantes sociales de la municipalité ou de la Direction Départementale

./...

de la Prévention et de l'Action Sociale (DPAS), des éducateurs de rue de l'Association Départementale pour la Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence (ADSEA), des animateurs de centres socio-culturels et médico-sociaux, des animateurs et assistantes sociales de collèges d'enseignement secondaire, des travailleuses familiales et conseillères en économie sociale et familiale de l'Association de Service Social Familial et d'Aide aux Migrants (ASSFAM). Les documents produits par la coordination des équipes de quartier (1), font, par ailleurs, état de la participation permanente d'une animatrice de l'Office Public d'Aménagement et de Construction (OPAC) du département du Rhône ainsi que de diverses collaborations intermittentes ou à temps partiel intervenues entre 1984 et 1986. Elles concernaient deux éducateurs de l'Education Surveillée, une formatrice employée dans le cadre des "Actions Jeunes Education" (2) et une animatrice relevant du service municipal de la jeunesse. A cette palette de représentations institutionnelles s'ajoutait l'action bénévole des militants de la Confédération Nationale du Logement (CNL), de la Confédération Syndicale du Cadre de Vie (CSCV) et d'associations locales telles que "Décllic Armstrong" ou "La Passerelle" (cf. infra).

Retracer dans le détail la succession des initiatives qui autorisent à parler d'un ensemble institutionnel distinct et étroitement lié à une implantation urbaine spécifique se heurterait aux limites du matériel recueilli. Les témoignages oraux autant que les documents produits par les intéressés,

./...

---

(1) Elle-même assistante sociale de la direction départementale de l'action sociale (DPAS).

(2) Actions financées et conduites par le Groupement d'Etablissements pour la Formation Continue (GRETA) de Vénissieux et sous l'autorité de la Délégation Académique à la Formation Continue (DAFCO).

donnent une image avantageuse d'initiatives qu'on peut soupçonner d'être souvent des tentatives infructueuses ou microscopiques. Toutefois, il importe d'indiquer les formes de collaboration les plus significatives.

Variation quant à leur composition et à leur mode de fonctionnement, les équipes de quartier intervenaient selon les possibilités de mobilisation de telle ou telle catégorie, possibilités perçues comme "besoins" de la population. Au premier rang d'entre elles, figuraient les initiatives d'animation : sorties familiales, rencontres-débats, fêtes de quartier etc, destinées à stimuler la vie locale et à développer les liens sociaux. Le plus souvent, le travail de préparation s'appuyait sur une catégorie singularisée par telle ou telle difficulté et qu'il s'agissait d'impliquer. La création et l'animation d'un groupe de jeunes filles victimes de violences sexuelles, de mères célibataires, ou de jeunes gens desœuvrés etc s'inscrivait dans cette perspective de loisirs collectifs et d'entraide. Elles pouvaient également être le support d'activités socio-éducatives : vidéo, cours de code, cours de guitare, expression corporelle ou encore viser conjointement la mise en place d'une structure nécessaire à leur réalisation en élargissant généralement la mobilisation à des catégories -enseignants, animateurs associatifs, travailleurs sociaux- susceptibles d'en accroître la légitimité aux yeux des financeurs. Divers projets : création d'un "local jeunes", d'un "lieu ressource" pour l'entraide scolaire, d'une halte-garderie, ont ainsi pu être menés à bien entre septembre 1984 et octobre 1985. Enfin, selon une logique constante qui anime toutes les initiatives évoquées jusqu'ici, et dans laquelle la mobilisation des énergies durant la phase préparatoire revêt autant d'importance que la réalisation du projet lui-même, des actions plus ciblées sont mentionnées, telles que les rencontres avec les habitants organisées dans le cadre d'un projet de réhabilitation, la création d'ateliers d'aide au langage ou encore l'organisation de cours de cuisine

./...

pour les enfants de 6ème par des mères du quartier Léo Lagrange-Debussey.

**b) L'apport des politiques concertées**

A cette mosaïque d'initiatives, qui trouvait une certaine unité dans les réunions mensuelles de l'ensemble des travailleurs sociaux intervenant aux Minguettes certains dispositifs mis en place au début de la législature 1981-86 apportèrent un cadre de référence financier et souvent doctrinal. Selon les témoignages et les documents analysés, la cohésion du groupe d'intervenants décrit s'était manifestée avant 1981, par l'organisation d'animations de rue durant l'été. Mais les politiques de Zone d'Education Prioritaire (Chevalier, 1987, p. 57) et de Développement Social des Quartiers (1) engagées en septembre 1982 stimulèrent les dynamiques inter- institutionnelles. La reconnaissance de cet apport est assez unanime en ce qui concerne la politique de ZEP. Outre l'attribution de nouveaux postes et de crédits d'heures supplémentaires, le combat contre l'échec et l'abandon scolaire

./...

---

(1) Ibidem pp. 17-23. L'opération de DSQ concernait les quartiers Montmousseau et Armstrong. Elle constituait l'aboutissement de deux ans de concertation . En 1980, une étude préliminaire à une opération "Habitat et Vie Sociale" fut réalisée. Ce "pré-dossier HVS" ne déboucha pas sur des travaux de réhabilitation mais fut intégré à un "dossier d'agglomération", support de l'engagement de l'Etat, de la Communauté Urbaine de Lyon et de la ville de Vénissieux. En 1982, les opérations prévues furent inscrites au programme de la Commission Nationale de Développement Social des Quartiers.

s'illustra par la création, fin 1984, d'un "lieu à prendre" au sein d'un centre social. Née de l'idée d'un "lieu ressource" évoquée plus haut, cette expérience réunissait éducateurs de prévention, assistantes sociales, animateurs, parents et enseignants afin d'apporter une aide aux devoirs aux élèves du CES Paul Eluard. Selon les professionnels rencontrés, cette initiative et d'autres du même type destinées aux élèves des écoles primaires, ont favorisé l'ouverture de l'école sur la vie du quartier et le développement des relations entre enseignants et travailleurs sociaux.

L'engagement de ces derniers dans les dispositifs de développement social des quartiers semble avoir été plus nuancé. Il est en fait difficile d'en apprécier l'étendue réelle. Avant toute réalisation concrète, une multitude de réunions furent organisées, visant à faire émerger une parole des habitants face au projet de réhabilitation présenté par la Communauté Urbaine de Lyon et la municipalité. Aux réunions de concertation qui rassemblaient élus, membres des services techniques municipaux, représentants des organismes HLM et des associations, travailleurs sociaux etc, succédèrent des commissions (-Espaces extérieurs et vie sociale- logement - petite enfance) au sein desquelles étaient abordés les problèmes liés à la réhabilitation ou soulevés à cette occasion.

Elles ont notamment débouché sur la création d'associations de quartier ("Décllic-Armonstrong", avril 1984), sur la mise en place d'une halte-garderie (novembre 1984, cf. supra), la réalisation d'enquêtes auprès des habitants et l'organisation d'un forum le 7 décembre 1985 visant à confronter élus, offices de HLM et populations locales. Les éléments apportés par l'enquête ne permettent pas de préciser selon quelles modalités les travailleurs sociaux ont participé à ces initiatives. Les éducateurs de rue collaborèrent aux

./...

commissions et aux actions à proportion des bénéfiques que leur clientèle propre pouvait en attendre, par exemple, en favorisant l'embauche des jeunes dans les chantiers de réhabilitations.

Plus généralement, l'adhésion à la philosophie du rapport Dubedout semble avoir été d'autant plus forte que les attributions des intervenants étaient plus larges. L'assistante sociale coordonnant l'action des équipes de quartier inscrivait explicitement son action dans ce cadre et en défendait les principaux objectifs à travers divers documents de synthèse. Ces brochures (Cotte 1984, Cotte et al 1986) font état de la collaboration d'assistantes sociales polyvalentes de travailleuses familiales, de conseillères en économie sociale et familiale, d'animateurs des centres sociaux, positions plus propices à un rôle d'animation globale que celle d'éducateur spécialisé. Par ailleurs, d'autres catégories d'intervenants telles que les techniciens ou les animateurs des offices d'aménagement ou encore les militants associatifs, ont joué un rôle prépondérant au sein des commissions évoquées.

### c) Une attitude ambivalente

Cependant, les avis recueillis laissent apparaître une certaine réserve quant à la capacité de la démarche du DSQ ou de ses représentants locaux (ie chef de projet et équipe opérationnelle) à mettre leurs conceptions en pratique.

Selon un éducateur de rue, l'action des équipes de quartiers ne devait rien au dispositif de développement social des quartiers. Ses animateurs lui paraissaient "très bons pour

les réunions", mais restaient introuvables lorsqu'ils s'agissait d'intervenir sur le terrain. La coordinatrice évoquée précédemment estimait que la philosophie du rapport Dubedout (régénération du tissu social, participation des habitants, globalité des interventions etc) (Chevalier, 1987, pp. 112-122) disparaissait le plus souvent derrière les considérations techniques et financières. Elle jugeait également illusoire la participation des habitants au sein de commissions dont les "nouveaux notables" étaient les seuls protagonistes.

La valeur de cette appréciation est d'ailleurs confirmée par d'autres indices concernant la vie associative. Selon la même interrogée, la création de l'association "Déclitc Armstrong" en avril 1984 et son animation ultérieure, furent le fait de "gens venus de l'extérieur" afin de réaliser une expérience d'habitat autogéré aux Minguettes. Dans le même ordre d'idées, un document de juin 1986 retraçant la succession des opérations de réhabilitation et d'accompagnement social (Cotte 1986) présente comme participation des habitants, la présence des représentants de la Confédération Nationale du Logement et de la Confédération Syndicale du Cadre de Vie au sein des différentes commissions.

Au delà des réserves ou des remarques faites sur ces points par les travailleurs sociaux, il faut souligner, l'ambivalence de leur attitude à l'égard du dispositif DSQ. Les membres de l'équipe opérationnelle et le chef de projet nommé par la mairie de Vénissieux incarnaient à la fois la mise en oeuvre d'une politique bénéfique et la défense des intérêts des organismes HLM, de l'Etat, du Conseil Général, de la Communauté Urbaine de Lyon et de municipalité. Les documents recueillis représentent majoritairement les rapports entre les financeurs

./...

et l'équipe opérationnelle et travailleurs sociaux sous les traits d'une lutte permanente pour la participation aux décisions. Etre là quand se réunissaient les représentants institutionnels, infléchir un projet, obtenir des engagements ou la création d'un nouveau groupe de réflexion, d'une nouvelle commission etc. tels semblaient être les lignes directrices de l'action des travailleurs sociaux à l'égard de la politique de DSQ.

Les éléments apportés par l'enquête ne permettent pas d'affirmer que les travailleurs sociaux de la ZUP des Minguettes ont manifesté leur cohésion par une attitude collective à l'égard des opérations d'été. Compte-tenu des possibilités offertes par la municipalité en matière d'encadrement estival de la jeunesse (camps d'adolescents, centres de vacances, etc.), les financements spéciaux de l'Etat ont majoritairement alimenté des animations de quartier à l'attention des 13-18 ans sur lesquelles on a peu d'informations. En revanche, d'autres opérations plus spectaculaires suscitèrent la réserve voire la désapprobation des travailleurs sociaux.

#### **d) La revendication d'un "regard professionnel"**

Elles doivent être replacées dans la chronologie des incidents et des interventions institutionnelles les plus marquants. La ZUP des Minguettes a en effet été le théâtre d'évènements auxquels la presse donna un large écho. Il s'agit tout d'abord de "l'été chaud" de 1981 marqué par les "rodéos" de voitures volées puis incendiées, il s'agit ensuite de la grève de la faim entreprise en avril 1983 par des jeunes du quartier Monmousseau consécutivement à des affrontements avec la police. Il s'agit enfin de la création de l'association "SOS Minguettes" et de la marche pour l'égalité qu'elle organisa d'octobre à décembre 1983 de Vénissieux à Paris. Face à cette

./...

situation, le pouvoir central prit des dispositions au plus haut niveau. En juillet 1983, une mission dépêchée par Matignon et composée d'un magistrat, d'un directeur départemental de l'action sanitaire et sociale et d'un commissaire de police se rendit à Vénissieux afin d'apprécier la cohérence des interventions sociales et d'examiner les blocages administratifs. En août, F. Mitterrand effectua une visite, consécutivement à laquelle il chargea G. Trigano d'une mission d'organisation en matière de formation des jeunes. Une association "Vénissieux 89" fut créée avec des moyens exceptionnels pour assurer le financement des stages d'informatique et de mécanique auto.

Cette logique de l'intervention exemplaire, court-circuitant les procédures administratives était aussi celle des opérations d'été en 1982 et 1983 (Chevalier, 1987, pp. 46-47). Dans ce cadre, un camp d'été à mobylettes avait notamment été organisé en juillet-août 1983 pour des jeunes du quartier Monmousseau. Consécutivement à la visite que leur rendirent un conseiller technique du ministère des affaires sociales et un représentant de la CIMADE (1). Les éducateurs de prévention participèrent à l'organisation et au suivi de cette opération à contre-cœur. En contradiction avec les objectifs d'action socio-éducative qu'ils poursuivaient quotidiennement, opposant l'octroi immédiat de moyens importants (60.000 F.) à leur patient travail relationnel, cette initiative, et d'autres du

./...

---

(1) CIMADE : Comité Inter Mouvements Auprès des Evacués, association nationale oecuménique créée en septembre 1939 à l'initiative de l'église protestante. Ses activités s'étendent à de nombreux domaines, depuis l'aide au développement des pays du tiers-monde et l'aide aux réfugiés politiques jusqu'à la défense des droits de l'homme et l'aide sociale et médicale.

même type (1), furent accueillis avec la plus grande circonspection.

Pour des raisons différentes, certains travailleurs sociaux avaient, à cet égard, la même position que les municipalités pratiquant une politique sécuritaire : calmer les jeunes par des vacances coûteuses revenait à encourager le chantage et à accorder une sorte de prime au désordre. Plus généralement, les éducateurs accueillirent avec prudence les interventions menées par des éléments jugés extérieurs à la ZUP des Minguettes et poursuivant des objectifs politiques. Ils s'efforcèrent de conserver un "regard professionnel" sur des expériences (eg grève de la faim, SOS Minguettes, marche pour l'égalité) nées d'intentions militantes.

Les éléments apportés par l'enquête attestent l'implication des travailleurs sociaux des Minguettes dans la politique d'insertion professionnelle et sociale animée par la Mission Locale. De fait, quand cette structure fut créée en octobre 1983, obligation fut faite aux éducateurs de lui adresser tous les jeunes qu'ils suivaient. Si les collaborations semblaient plus informelles au moment de l'enquête (octobre 1986) un document de juin 1984 (op. cité) fait état de rencontres hebdomadaires pour permettre un suivi personnalisé des jeunes inscrits dans ce dispositif. Les éducateurs participaient également au conseil d'administration de la Mission Locale.

./...

---

(1) Un stage de l'Association Lyonnaise de Promotion et d'Education Sociale (ALPES) d'obédience catholique organisé dans le parc de la Vannoise début 1984 fit l'objet de récriminations convergentes.

Une fois identifiés les principaux intervenants, cernées leurs formes d'activité, leurs relations et leur attitude face aux dispositifs apparus au début des années 1980, on voit se dessiner un ensemble d'agents et d'organismes auxquels la ZUP des Minguettes apportait la cohésion d'une clôture géographique. Cette dynamique unitaire s'est notamment manifestée par l'activité des équipes de quartier, la participation aux mesures de Zone d'Education Prioritaire et par les collaborations développées dans le cadre de la Mission Locale. Toutefois, certaines politiques ont révélé des lignes de fracture. Si la philosophie du développement social des quartiers a rencontré aux Minguettes les conditions d'un consensus relatif, l'action de l'équipe opérationnelle fut diversement appréciée. En toute rigueur, le matériel recueilli n'atteste que les réticences des éducateurs de rue et d'une assistante sociale. Cependant, la même défiance s'est exprimée à l'égard des opérations spectaculaires. Qu'elles poursuivent des buts militants ou qu'elles mettent en oeuvre des moyens exceptionnels, leur dénominateur commun fut de faire intervenir des éléments extérieurs au réseau connu. Sans trop s'engager encore dans l'analyse, on peut avancer que la gamme des attitudes manifestées envers cette altérité est à comprendre en fonction de la stabilité des modèles professionnels (Ion, 1987) propres aux différentes catégories d'intervenants et du degré auquel l'action de nouveaux partenaires pouvait être perçue comme une remise en cause. Corrélativement, les jugements portés sur ces nouveaux protagonistes témoignent d'une lutte pour le monopole de la compétence légitime. En l'occurrence, il s'agissait de faire valoir, en négatif, l'ancienneté d'une implantation et la valeur d'une identité professionnelle. Si l'on admet que le sentiment d'une identité de corps est d'autant plus probable que la profession est plus ancienne et qu'existe une formation garantie par l'Etat, les éducateurs de prévention et les animateurs d'associations locales se trouvaient en positions opposées.

./...

e) L'action municipale

Face à l'ensemble précédent, dont la réalité se manifestait d'abord à travers l'activité des agents, l'enquête n'a révélé qu'une juxtaposition d'institutions collaborant ponctuellement entre elles. Il faut à cet égard, souligner l'importance de la direction départementale de la Jeunesse et des Sports à laquelle le conseil général du Rhône avait délégué la coordination des demandes de financement pour les opérations d'été. Compte tenu des liens qui unissent traditionnellement les conseils généraux et les services extérieurs de la Jeunesse et des Sports (Chevalier, 1987, p. 58), cette complémentarité n'a rien d'étonnant. La DDTLJS animait à cet effet, une commission de coordination regroupant des représentants de la Caisse d'Allocations Familiales, de la DDASS et du conseil général.

Toutefois, le protagoniste le plus remarquable par la nature de ses divers engagements était la municipalité de Vénissieux. On a vu en commençant qu'à défaut d'une participation manifeste au développement de l'interpartenariat aux Minguettes, la mairie de Vénissieux assurait le fonctionnement de certains équipements sociaux -centre municipal de santé, Maison de l'Enfance- implantés aux Minguettes. Concernant les différents dispositifs évoqués plus haut, il faut souligner qu'en 1986, la coordinatrice de la Mission Locale et le chef de projet de l'opération de Développement Social des Quartiers étaient rémunérés par la municipalité. Elle octroyait également des moyens supplémentaires aux établissements scolaires concernés par la politique de Zone d'Education Prioritaire et assurait une fonction centrale dans la définition et la mise en oeuvre des opérations d'été. Ces actions venaient s'ajouter aux camps d'adolescents, centres de vacances et d'activité pour les moins de 13 ans financés en totalité sur fonds municipaux. Enfin la mairie de Vénissieux animait naturellement le Conseil Communal

./...

de Prévention de la Délinquance, instance que tous les témoignages s'accordent à présenter comme une structure dont la seule efficace réelle fut de développer l'interconnaissance entre les partenaires institutionnels. Hormis la mise en place d'un bureau d'aide aux victimes, aucune action n'avait laissé, même au sein du service jeunesse de la mairie, une trace significative dans les esprits. Cellule de crise créée sous la pression des événements de 1981, la fréquence de ses réunions semble avoir obéi à la chronologie des incidents survenus aux Minguettes.

Toutefois, certains interrogés ont laissé entrevoir une autre dimension de l'action municipale dont la réalité n'apparaît pas à l'inventaire de ses contributions formelles. Par rapport à 1985, les mesures d'été et les formules d'insertion proposées par la Mission Locale ont enregistré en 1986 une forte baisse des subventions d'Etat. Avec le nouveau gouvernement, les stages de qualification et d'orientation disparurent quasiment, tandis que les crédits étaient transférés au profit des Stages d'Initiation à la Vie Professionnelle (SIVP), des Travaux d'Utilité Collective (TUC) et des contrats d'adaptation. L'utilisation des SIVP par les grandes surfaces de distribution pour remplacer avec profit, (ie contrats de 3 mois rénumérés à 30 % du SMIG) la main d'oeuvre saisonnière et intérimaire, suscita l'opposition résolue de la municipalité communiste à ce type de stage et plus généralement à l'ensemble des mesures proposées dans ce domaine par le nouveau gouvernement. Certains témoignages font état de pressions sur les personnels de la Mission Locale et d'un chantage de la municipalité auprès des associations tributaires de ses subventions, afin de tarir l'offre de TUC, SIVP etc... L'existence discrète du Conseil Communal de Prévention laisse d'ailleurs supposer que l'équipe municipale de Vénissieux manifesta peu d'enthousiasme à mettre en oeuvre une politique décidée dès 1982.

./...

En position intermédiaire entre le premier ensemble décrit et les intervenants évoqués ensuite, l'Education Surveillée du Rhône ne semble pas avoir pris une part prépondérante à la réalisation des actions menées par les travailleurs sociaux des Minguettes. On retrouve la trace de participations ponctuelles des éducateurs à l'activité des équipes de quartier (cf. supra) en 1983-84, sans qu'une ligne d'intervention se dégage clairement. Par ailleurs, la politique d'insertion des jeunes au développement de laquelle la Direction de l'Education Surveillée était particulièrement attaché, n'a pas suscité à Vénissieux l'intérêt constaté dans les autres municipalités étudiées (cf. infra). Une éducatrice détachée à mi-temps à la Mission Locale en 1985-86 soulignait à cet égard, l'absence de mandat clair dont son prédécesseur et elle-même avaient pâti, dans l'accomplissement de cette mission. Soucieuse de favoriser, conformément aux orientations nationales, l'insertion des jeunes sans mandat judiciaire dans les actions financées ou organisées par la Mission Locale, elle déplorait l'absence de besoins manifestés par ses collègues. Cette "passivité" de l'ES contrastait avec le nombre des demandes adressées par la prévention spécialisée et les rapports étroits qui s'établirent avec le Comité de Probation et d'Assistance aux Libérés et le juge d'application des peines.

#### IV. - GRENOBLE -

##### a) Le poids d'un héritage

La reconstruction d'une image synchronique à partir de données d'enquête rassemblées en novembre et décembre 1985 présente pour Grenoble, plus que pour les deux autres contextes analysés, le risque de naturaliser un ensemble de relations résultant d'une histoire locale. Grenoble fut en effet à l'avant-garde de l'innovation sociale durant les années 70-80 (Chevalier, 1987, p. 17 à 19) . Avec la construction du quar-

./...

Cette décision, sur la signification de laquelle on aura l'occasion de revenir, amène à souligner la situation particulière de l'Education Surveillée de l'Isère avant la réorganisation des services départementaux imposée par la circulaire du 11 avril 1983. Cette administration se singularisait en effet par la très large autonomie accordée aux éducateurs dont les choix individuels se démarquaient sensiblement des missions ordinaires de protection judiciaire. Sans réel pouvoir de direction, l'administration départementale se trouvait d'autant plus impuissante que certains éducateurs parmi les plus éloignés du travail sur mandat : personnels détachés auprès de la mairie de Grenoble, (directeur de la Maison pour tous, de la Mission Locale), auprès de certains groupements d'établissements (GRETA) de l'Education Nationale, dans les foyers de jeunes travailleurs, bénéficiaient de l'appui direct de la direction parisienne. Cependant, ces implications singulières préfiguraient la diversification des missions en amont de l'action judiciaire développée au niveau national à partir de 1983. Dans le cas de l'insertion par l'économique, un agent de l'ES fait même figure de pionnier, puisqu'il créa la première entreprise intermédiaire dans le quartier Mistral en 1974, cinq ans avant que la Direction des Affaires Sociales ne fixe, par la circulaire n° 44, le premier cadre institutionnel de ces expériences et dix ans avant que cette forme d'intervention fasse l'objet de financements significatifs.

Au regard des éléments apportés jusqu'ici sur les principales politiques socio-préventives, il pourrait paraître séduisant de référer exclusivement le marasme constaté lors de l'enquête, au changement de majorité municipale de mars 1983. En réalité, la nouvelle équipe RPR eut à affronter les attaques virulentes de l'ancienne majorité PS sur tous les fronts, mais cette situation fut d'autant plus préjudiciable au fonctionnement des dispositifs que ses prémisses étaient apparues antérieurement. Lorsque fut lancée l'opération de DSQ,

./...

Cette initiative succéda à l'installation de la Mission Locale (juillet 1982). De façon cohérente avec les affinités qu'entretenaient ces politiques au niveau national, les deux instances furent créées dans le même mouvement par les mêmes agents. A cet égard, les témoignages évoquent l'action d'un groupe composé d'élus municipaux, de travailleurs sociaux et d'un représentant de l'agence d'urbanisme. Mais les mêmes témoignages s'accordent à souligner l'existence antérieure de mesures comparables à celles mises en oeuvre par la ML. Par exemple, dès 1980, les nombreux animateurs du quartier Mistral avaient organisé une permanence d'accueil afin d'apporter des réponses aux problèmes de logement, de formation et d'emploi des jeunes. La sous-directrice de la DDASS de l'Isère insistait de façon convergente, sur le rôle des assistantes sociales dans le cadre de la Permanence d'Accueil d'Information et d'Orientation (PAIO) et sur les relations qu'elles entretenaient avec l'ANPE, antérieurement à la création de la Mission Locale.

La même précocité s'observa en matière de prévention de la délinquance. Consécutivement au colloque organisé sur ce thème par l'Education Surveillée et la ville de Grenoble en juin 1982, manifestation à laquelle le ministre de la Justice avait participé, un "groupe de pilotage" fut créé au mois de novembre. Il réunissait des représentants de la municipalité et de l'Education Surveillée, des magistrats de la cour d'appel et du tribunal de grande instance, le commandant de la gendarmerie et le directeur des polices urbaines. Cette instance s'était également dotée de commissions sur lesquelles les entretiens réalisés apportent peu de précisions, sinon que l'une d'entre elle avait fourni un travail de réflexion sur les peines de substitution et que les travaux d'une seconde avait débouché sur la création d'une association d'aide aux victimes. En mars 1984, ce groupe obtint la création d'un Conseil Communal de Prévention au sein duquel ses membres furent intégrés.

./...

Cette décision, sur la signification de laquelle on aura l'occasion de revenir, amène à souligner la situation particulière de l'Education Surveillée de l'Isère avant la réorganisation des services départementaux imposée par la circulaire du 11 avril 1983. Cette administration se singularisait en effet par la très large autonomie accordée aux éducateurs dont les choix individuels se démarquaient sensiblement des missions ordinaires de protection judiciaire. Sans réel pouvoir de direction, l'administration départementale se trouvait d'autant plus impuissante que certains éducateurs parmi les plus éloignés du travail sur mandat : personnels détachés auprès de la mairie de Grenoble, (directeur de la Maison pour tous, de la Mission Locale), auprès de certains groupements d'établissements (GRETA) de l'Education Nationale, dans les foyers de jeunes travailleurs, bénéficiaient de l'appui direct de la direction parisienne. Cependant, ces implications singulières préfiguraient la diversification des missions en amont de l'action judiciaire développée au niveau national à partir de 1983. Dans le cas de l'insertion par l'économie, un agent de l'ES fait même figure de pionnier, puisqu'il créa la première entreprise intermédiaire dans le quartier Mistral en 1974, cinq ans avant que la Direction des Affaires Sociales ne fixe, par la circulaire n° 44, le premier cadre institutionnel de ces expériences et dix ans avant que cette forme d'intervention fasse l'objet de financements significatifs.

Au regard des éléments apportés jusqu'ici sur les principales politiques socio-préventives, il pourrait paraître séduisant de référer exclusivement le marasme constaté lors de l'enquête, au changement de majorité municipale de mars 1983. En réalité, la nouvelle équipe RPR eut à affronter les attaques virulentes de l'ancienne majorité PS sur tous les fronts, mais cette situation fut d'autant plus préjudiciable au fonctionnement des dispositifs que ses prémisses étaient apparues antérieurement. Lorsque fut lancée l'opération de DSQ,

./...

la concertation entre les différents acteurs sociaux présentait des signes nets d'essoufflement. Quand les problèmes devenaient trop aigus dans le quartier Mistral, H. Dubedout se rendait sur place afin d'apaiser les esprits, court-circuitant ainsi l'action des travailleurs sociaux très nombreux sur place. Par ailleurs, de l'aveu de la coordinatrice de l'opération de DSQ, la participation des habitants n'avait jamais pu être significativement développée dans ce quartier depuis la mise en oeuvre de ce programme.

Concernant la Mission Locale, des témoignages convergents soulignent l'existence de dissensions au sein du conseil d'administration et l'engagement d'un rééquilibrage (démission du trésorier et du secrétaire), avant le changement de majorité municipale. Toutefois, l'alternance engendra un rapport de forces qui entrava le fonctionnement de la Mission Locale, paralysa l'accompagnement social de l'opération de DSQ, différa la création du CCP et le rendit ultérieurement ingérable.

#### **b) L'enlissement des conflits**

Au moment de l'enquête, le Conseil Communal de Prévention retrouvait un semblant de réalité. Sa création en mars 1984 intervint au terme de plusieurs mois de négociations difficiles entre le groupe de pilotage (cf. supra) et la nouvelle équipe municipale. Contrainte d'inscrire son action dans un contexte de concertation très dominé par le Parti Socialiste, la municipalité opposa des résistances à appliquer une politique qu'elle n'avait pas définie. Mis en place, le CCP se révéla d'emblée un lieu d'affrontements entre les représentants du secteur associatif et les élus. Le nombre de participants invités et des collègues les accompagnant était tel, que les assemblées plénières se révélèrent incontrôlables. Véritables forums, leur activité ne dépassa pas le débat idéo-

./...

idéologique. Les mêmes contradictions traversaient les commissions dont les membres du groupe de pilotage avaient obtenu l'organisation malgré les réticences de la municipalité. Les élus qui en étaient responsables avaient le plus souvent à affronter le reste des participants. Quant au bureau exécutif, il ne s'est jamais réuni. Après un an de ce fonctionnement, le CCP de Grenoble tomba dans un profond sommeil. En décembre 1985, la municipalité avait décidé de donner un nouveau départ à cette instance. Seuls les membres désignés par le maire ou le préfet (ie à voix délibérative) étaient désormais conviés à définir la politique préventive dans le cadre de programmes restreints. Aucun Contrat d'Action de Prévention n'ayant été signé en 1985, la mairie faisait néanmoins état d'un "précontrat" assurant le financement de trois actions à hauteur de 50.000 F. Il s'agit là de la seule trace de mesure préventive révélée par l'enquête, à l'actif du CCP de Grenoble entre mars 1984 et décembre 1985.

La Mission Locale connut des difficultés comparables, bien que n'entraînant pas la même paralysie. Associations sous tutelle municipale, les Missions Locales dépendent des subsides communaux autant que des fonds d'Etat pour leur fonctionnement propre. A cet égard, tout porte à penser que les charges de la ML de Grenoble ont été couvertes par la nouvelle équipe municipale comme par l'ancienne. Les formules d'orientation, d'insertion et de qualification étant financées sur crédits publics généralement déconcentrés au niveau régional (Chevalier, 1987, p. 90 à 94), les sept antennes de la Mission Locale avaient les moyens d'assurer leur fonction. Toutefois, les difficultés apparues au sein du conseil d'administration antérieurement à l'alternance politique, trouvèrent un nouveau terrain d'expression avec celle-là. Comme les assemblées plénières du CCP, les réunions du conseil d'administration rassemblaient un nombre considérable de participants. Les orientations voulues par la municipalité rencontraient l'opposition irréductible des associations et des syndicats

./...

constituant le troisième collègue (1). La mairie ayant changé de camp, la lutte politique se poursuivait pour le contrôle des instances sous tutelle municipale. Le vice-président du CCP et de la ML de Grenoble interprétait cette situation en termes gestionnaires. En refusant de soumettre l'activité de la Mission Locale à un suivi permanent, le Conseil d'administration empêchait, selon lui, d'accroître l'efficacité de cette instance. Si cette mesure n'était pas appliquée, la municipalité menaçait de réduire son financement. Ce qui dans l'esprit de l'interrogé visait doublement le rapport coût/efficacité de la Mission Locale mais aussi, et surtout, sa doctrine d'intervention. L'approche globale, consistant à traiter ensemble les problèmes d'emploi et de formation mais aussi de loisirs, de santé et de logement, lui paraissait génératrice de flou et de confusion des rôles. Cette appréciation s'appliquait d'ailleurs à l'ensemble du travail inter-institutionnel, perçu comme peu créatif, figé dans ses procédures et synonyme de dérive des fonctions. Si l'on ajoute que ce responsable municipal remettait également en cause le principe d'une répartition géographique des lieux d'accueil (antennes) et qu'il ne reconnaissait à la Mission Locale le droit de co-financer des projets innovants que "dans la mesure où elle dégage des excédents" (2), on mesure la distance qui séparait les conceptions de la nouvelle municipalité et celles des anciens élus, des représentants syndicaux et associatifs qui constituaient la base politique de l'équipe d'H. Dubedout.

./...

---

(1) Les deux autres étant respectivement constitués des représentants de la ville de Grenoble et des administrations.

(2) Un document d'octobre 1985 émanant de l'Education Surveillée fait état d'un reliquat budgétaire sur les années antérieures de près d'un million de francs. Sur un budget global de 2,2 MF pour 1985, la part réservée aux actions expérimentales s'élevait à 96.000 F. et seuls 3.600 F. avaient été dépensés durant le 1er semestre 1985.

Les entretiens réalisés suggèrent que la Commission locale de Développement Social des Quartiers menait depuis sa création une existence plus obscure. Aucune trace d'antagonisme politique n'apparut véritablement, bien que les conséquences de l'alternance municipale furent comparables à celles constatées pour le CCP. Créée dans une période de déclin de la dynamique de concertation engagée antérieurement par les intervenants sociaux du quartier Mistral, la CLDSQ entra dans une semi-clandestinité à partir de mars 1983. Hormis les représentants de la Direction des Affaires Sociales de l'Isère, de la Caisse d'Allocations Familiales et la coordinatrice de l'opération, aucun des travailleurs sociaux ou responsables interrogés n'a déclaré participer aux activités de cette instance ni même pu dire ce qui s'y passait. Jusqu'en 1983, l'ensemble des partenaires institutionnels se réunissait deux fois par an. Des groupes de travail associant les travailleurs sociaux et les associations d'habitants avaient par ailleurs été organisés dans différents quartiers. En 1983, débuta un fonctionnement à minima. A l'origine de cette situation peuvent être placées les spécificités du terrain et l'attitude de la nouvelle municipalité. Les opérations de DSQ impliquent en effet des mesures d'accompagnement social. Dans le quartier Mistral, les problèmes de petite délinquance, de voisinage, de dégradation des équipements etc avaient atteint un niveau tel à la fin des années 1970 que cet ensemble locatif devint une véritable concentration de travailleurs sociaux. Faire mieux dans le cadre d'une opération de rénovation du bâti que ce qui avait été fait auparavant représentait une gageure, alors que la concertation entre intervenants sociaux régressait. Par ailleurs, la petite délinquance constituait un écueil toujours renaissant. La Maison pour Tous du quartier Mistral, principal lieu de "confrontation sociale" selon les acteurs concernés, ressemblait à un "camp retranché" en 1972. Les directeurs, -détachés de l'Education Surveillée, du Comité Dauphinois d'Action Socio-Educative (CODASE), de la Fondation Léo Lagrange- qui s'y succédèrent, ne purent empêcher les saccages

repetés de cette structure toujours reconstruite. En décembre 1985, on ne pouvait pénétrer dans le centre social qu'après avoir été identifié, à travers les barreaux de protection, par la personne venue ouvrir la porte. Dans ce climat, on conçoit que l'accompagnement social de l'opération de rénovation n'ait pas été en mesure de créer la dynamique primitivement escomptée.

En 1983, la nouvelle municipalité eut de plus, un certain mal à reprendre à son compte le rôle d'animation dont elle était investie. Une phase de "grand flou" s'en suivit, dont il est difficile de savoir si elle traduisait l'opposition de M. Carrignon à la philosophie du développement social des quartiers, une incompréhension ou encore un jugement négatif sur l'efficacité des actions entreprises en 1982. En 1985, une "charte de responsabilité" fut signée entre la Commission Locale de DSQ et la ville de Grenoble, qui prévoyait notamment le transfert progressif de la totalité des charges de financement de l'accompagnement social à la municipalité entre 1985 et 1989. Il apparaît toutefois que les orientations municipales dans ce domaine rejoignaient sans difficulté celles exprimées à propos de la Mission Locale, puisque la mairie projetait de réduire le nombre des animateurs, auxiliaires, bénéficiaires de TUC etc. en 1985-86 et n'entendait prendre part au financement du suivi social que sur projet. Fin 1985, la coordinatrice représentant les services techniques de Grenoble, faisait état d'une reprise de la collaboration avec la Caisse d'Allocations Familiales et la DAS de l'Isère (cf. infra).

Les difficultés rencontrées par la municipalité RPR de Grenoble pour s'approprier des structures de concentration héritées de la période précédente lui imposaient au total une certaine marginalité dans l'espace socio-préventif grenoblois. Elles engendraient de la même manière l'affaiblissement ou même

./...

la neutralisation de ces structures. Corrélativement, l'action socio-préventive était menée ailleurs par d'autres intervenants, entre lesquels existaient des liens suffisants pour constituer un ensemble institutionnel cohérent.

### c) Le bloc des acteurs traditionnels

Cet ensemble semble s'être structuré à la faveur d'un travail de terrain appuyé sur les formes de concertation développées par H. Dubedout, mais sans que la décentralisation apporte un bénéfice direct ni que l'alternance municipale vienne affaiblir les liens établis. Il regroupait la Direction des Affaires Sociales de l'Isère, la Caisse d'Allocations Familiales, le Comité Dauphinois d'Action SOcio-Educative (CODASE), l'Education Surveillée, auquel il convient d'ajouter le secteur associatif habilité et un Groupement d'Etablissements Scolaires (GRETA). Il faut également (préciser que cet agrégat n'était pas sans relation fonctionnelle avec la municipalité ni avec la ML et la CLDSQ.

Fin 1985, la partition des compétences imposée par les textes de 1983 n'était pas encore totalement réalisée dans le département de l'Isère.

La convention assurant le partage des services entre la DDASS-Etat et la nouvelle direction départementale n'était pas encore signée. La ventilation des agents était terminée mais leur répartition concrète n'était pas encore intervenue. Enfin, pour ce qui intéresse plus directement notre propos, les charges relatives à la protection de l'enfance avaient été transmises au département. Présentés à la commission des affaires sociales du Conseil Général, les fonctionnements, moyens et dispositifs restèrent inchangés. Le secteur associatif ne connut pas plus de difficultés. Les conventions

./...

furent renouvelées et les financements reconduits. Le seul motif d'insatisfaction vint du décalage entre les revendications salariales des associations (+ 7 %) et l'alignement du département sur l'attitude de l'Etat en la matière (ie  $\sim$  + 3,4 % pour 1985 et 1986).

Intervenant incontournable en matière de prévention, la nouvelle DAS-Isère n'apparaissait pas comme une version appauvrie de l'ancienne DDASS. Elle bénéficiait non seulement d'un réseau de collaborations établi de longue date mais, selon un avis assez répandu, elle avait toute chance de conserver durablement une autonomie de gestion en s'attachant la compétence technique des cadres administratifs d'Etat "passés" au département. Outre la Caisse d'Allocations Familiales, elle avait pour partenaires réguliers l'Association pour la Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence qui animait un service d'action en milieu ouvert et surtout le CODASE (cf. supra), son bras séculier dans le domaine de la prévention.

Les contradictions qui affectèrent les nouvelles instances de concertation n'impliquèrent pas la disparition de toute activité sur le terrain. Hormis le CCP qui n'avait que peu décidé et entrepris, la Mission Locale assurait normalement l'accueil des jeunes et des travailleurs sociaux poursuivaient leur action dans le cadre de l'opération Mistral. La DAS était impliquée dans ces deux dispositifs. Elle siégeait au conseil d'administration et au bureau de la Mission Locale.

Un de ses agents était mis à disposition à plein temps afin de "faire partager" à l'ensemble des partenaires les préoccupations et les solutions préconisées par la DAS en matière de santé et de logement. Les assistantes sociales polyvalentes intervenaient "suivant leurs possibilités" dans les antennes intéressant leur secteur. Enfin le CODASE était activement soutenu et incité par la DAS à prendre part à l'accueil des jeunes dans le réseau de la ML.

./...

Concernant l'accompagnement social de l'opération Mistral, l'implication de la DAS de l'Isère renvoyait à l'attitude des administrations sectorielles lors de la régionalisation des opérations de développement social des quartiers. L'arbitrage du premier ministre, rendu nécessaire par les conflits entre administrations au sein de l'exécutif de la commission nationale, imposa des contributions ministérielles élevées appelant le contrôle de leur utilisation locale (Chevalier, 1987, p. 82). La DAS de l'Isère avait hérité de ce fort engagement territorial du ministère des affaires sociales. Elle finançait deux postes de travailleuses familiales à mi-temps et un poste à plein temps d'animateur de prévention pour la petite enfance. Elle apportait également une part importante des crédits de rénovation et d'action socio-éducative. Elle assurait enfin le relai financier du contrat d'agglomération pour l'insertion des immigrés depuis 1984 (1). Intervenant local prépondérant, la DAS de l'Isère menait son action de façon relativement autonome, mais il est important de souligner que sous dépendance financière du conseil général de l'Isère, elle était, également sous tutelle indirecte de la municipalité puisque A. Carrignon était, et est encore, président du conseil général.

Le CODASE se trouvait dans une situation analogue. Son président était adjoint au maire de Grenoble, ce qui mettait cette importante association à l'abri des réductions budgétaires puisqu'aux termes d'un accord signé en 1980 la totalité de ses crédits de fonctionnement lui était apportée par le conseil général. Toutefois, l'accord conclu en 1980 pour éviter les financements croisés (Etat, communes, département) stipulait que les montants alloués au CODASE ne devaient pas excéder 17 % du budget départemental. Le budget reposant doré-

./...

---

(1) Contrat signé en 1982 et s'achevant fin 1985.

navant sur les seules ressources du département, cette proportion pouvait être dépassée. Ce qui amenait le directeur du CODASE à souligner que l'accord de 1980 pourrait être paradoxalement remis en cause par la décentralisation au cas où le conseil général rechercherait la participation des communes.

Créé primitivement pour proposer de nouvelles formes de prise en charge aux jeunes placés en centre de redressement, le CODASE regroupait, en 1985, 84 salariés répartis en différents services : trois foyers à double habitation (DDASS et Justice) accueillant 50 % de mineurs sous mandat judiciaire, un service d'action éducative en milieu ouvert, un service de prévention spécialisée, divers ateliers de quartier et un service ambulatoire de soutien scolaire. Intervenant privilégié pour la DAS de l'Isère en matière de prévention spécialisée, le CODASE participait (accueil, travail sur dossiers) à l'activité des antennes de la Mission Locale selon les besoins identifiés sur le terrain par ses agents. Dans le cadre des opérations d'été, le CODASE recevait l'appui technique et financier de la DAS pour organiser des camps de vacances. Il réalisait enfin des opérations d'accueil d'urgence de jeunes sous mandat judiciaires, parrainées par l'Education Surveillée.

En coordination permanente avec la DAS, la Caisse d'Allocations Familiales gérait le centre social du quartier Mistral en même temps qu'elle participait au financement de l'accompagnement social de l'opération de réhabilitation. En 1985, la directrice du centre social, rénumérée par la CAF, assurait, pour le compte de cette dernière et de la DAS de l'Isère, la coordination de l'ensemble des intervenants professionnels et non professionnels du quartier Mistral. La CAF prenait également part au suivi du programme de DSQ avec la DAS et les services techniques de la municipalité.

La place de la Direction Départementale de l'Education Surveillée au sein de l'ensemble institutionnel

./...

évoqué plus haut, mérite d'être soulignée pour son étendue, et pour l'illustration qu'elle fournit d'une hypothèse assez répandue à l'époque de l'enquête, concernant le contrôle du secteur associatif. Le transfert de l'aide sociale à l'enfance aux départements laissait en effet supposer que les crédits alloués aux associations diminueraient, les conseils généraux pouvant se montrer plus sourcilieux que l'Etat en raison de leurs impératifs de gestion. Ce cas de figure ne s'était pas produit en 1985 mais la part des charges relatives aux mineurs pris en charge par le secteur associatif au titre d'une décision d'assistance éducative semblait excessive au Conseil Général. Selon un membre de l'Education Surveillée, rapportant lui-même la formule d'un responsable départemental, il fallait "rendre à la politique de protection judiciaire de la jeunesse sa vocation totale". En d'autres termes, il s'agissait et certains interrogés affirmaient que des "conseils" avaient déjà été prodigués dans ce sens, d'inviter les magistrats de la jeunesse à utiliser plus largement les dispositions concernant l'enfance délinquante, et donc les financements d'Etat. Anticipant cette situation, l'Education Suveillée fit un effort important pour étendre son contrôle sur le secteur associatif habilité. Depuis 1983, elle réunissait périodiquement toutes les associations gestionnaires d'établissements afin d'harmoniser les projets pédagogiques et les tarifications, de réguler les flux de "clientèle", et de rationaliser les gestions. Cet effort d'animation et d'organisation était complété par des réunions Education Surveillée-DAS-magistrats tous les six mois depuis 1982.

Retrouvant en 1985 le rôle de précurseur que certains de ses membres avaient joué par le passé, l'Education Surveillée de l'Isère s'est attachée à développer les entreprises intermédiaires. Aux côtés de la DDASS (Etat) et de la Direction Départementale du Travail et de l'Emploi, elle co-instruisait les projets et prenait part à leur financement (~ 50.000 F. en moyenne). Lorsqu'un éducateur de l'Education Surveillée était porteur initial du projet, il en assurait également la mise en oeuvre.

./...

En conformité avec les orientations ministérielles définies dès 1982 (Chevalier, 1987, pp. 51-52), l'ES de l'Isère s'est également investie dans le dispositif d'insertion des jeunes. Elle était notamment membre de la Commission d'Orientation et de Formation (1) de l'Isère -instance se prononçant sur les propositions présentées par les organismes de formation consécutivement aux appels d'offre lancés par une commission de secteur- ainsi que du conseil d'administration de la Mission Locale de Grenoble. Deux agents de l'Education Surveillée étaient par ailleurs mis à disposition permanente de la Mission Locale, situation qui, pour contribuer à l'action globale d'insertion suscitait néanmoins certaines réserves du directeur départemental quant au bénéfice que les jeunes sous mandat judiciaire pouvaient en tirer. Aux yeux des responsables interrogés, les collaborations établies avec l'Education Nationale produisirent des résultats plus tangibles. Dans le cadre des programmes 16-18 et 18-25 ans, l'ES avait en particulier, apporté durablement son concours à un Groupement d'Etablissements (GRETA) en détachant ou en mettant des agents à disposition. Cette participation avait pour objectif de relever le seuil de tolérance du système scolaire vis-à-vis des jeunes pris en charge par l'Education Surveillée, d'adapter les stages à leur niveau et de concevoir des itinéraires de formation plus adaptés. Signalons enfin la participation ponctuelle des agents du SES de l'Isère à des Cycles d'Insertion et de Préparation Professionnelle par Alternance (classes CIPPA) afin de rescolariser les jeunes sous mandat de plus de 16 ans.

./...

---

(1) Commission réunissant des représentants de la Direction Départementale du Travail, de la DAS, de l'ANPE, de l'Education Nationale, de la Direction Départementale Jeunesse et Sports, de la Chambre de Commerce et d'Industrie, et des syndicats.

Les relations relevées fin 1985 entre la DAS de l'Isère, la CAF, le CODASE, l'Education Suveillée, le secteur associatif et plus latéralement l'Education Nationale, attestent la cohésion d'un ensemble d'intervenants traditionnels menant son action à distance d'une municipalité encore attachée à asseoir son pouvoir sur des structures de décision mises en place avant son arrivée. La répartition des personnels n'étant pas encore réalisée entre l'ancienne DDASS et la nouvelle DAS de l'Isère, l'utilisation des fonds départementaux était en quelque sorte assurée par un service extérieur de l'Etat. Si l'on considère que l'Education Surveillée est également un service extérieur, que la Caisse d'Allocations Familiales et un organisme public sous tutelle de l'Etat, que le secteur associatif habilité dépend pour une part des subsides du ministère de la Justice puisqu'il accueille des mineurs sous mandat judiciaire, que les Missions Locales dépendent des financements déconcentrés de différents ministères et que les opérations de DSQ mobilisent des contributions considérables des ministères de Affaires Sociales et de l'Urbanisme, l'idée d'une dualité Etat de gauche-municipalité de droite semble séduisante. Elle constitue cependant une simplification dont la valeur n'est qu'introductive. Il faut en effet rappeler que les instances de concertation créées par le gouvernement étaient, dans l'esprit de la décentralisation, sous tutelle municipale. Par ailleurs, la ville de Grenoble entretenait des relations directes ou indirectes avec la plupart des intervenants cités. Fin 1985, le contexte socio-préventif grenoblois apparaissait donc comme le résultat d'une rupture et comme l'expression d'une situation transitoire. La dynamique de concertation, déclinante à la fin du mandat d'H. Dubedout, s'inscrivait cependant en consonance totale avec les options gouvernementales, dont il constituait un représentant charismatique. Sa défaite marqua le début d'une dissonance, mais les collaborations entre administrations d'Etat se poursuivirent et leur action se développa probablement d'autant mieux, comme celle de l'ES en matière

./...

d'insertion des jeunes et de contrôle des associations, que la nouvelle équipe municipale ne pouvait, sans se renier, occuper la place de coordinatrice laissée par la précédente.

#### V. - NEVERS -

La ville de Nevers, où l'enquête fut menée en novembre 1986, représentait un troisième cas de figure. Après une municipalité communiste et une municipalité RPR, il s'agissait d'analyser l'activité socio-préventive dans une commune, dont le maire occupait un des principaux postes gouvernementaux avant mars 1986. C'est sans doute là l'exercice le plus délicat. Rechercher, comme on l'a fait au niveau central, des clivages et des regroupements institutionnels témoignant d'intérêts divergents devient plus difficile quand semble pleinement réalisée la philosophie intersectorielle et globale qui prévalait entre 1981 et 1986. Toutefois, au delà des déclarations de collaboration avec tel ou tel partenaire, les réalisations alléguées permettent de discerner des réseaux privilégiés, sans pour autant qu'il soit possible de parler de bloc ou de clivage.

La situation constatée à Nevers présentait paradoxalement des analogies avec celle rencontrée à Grenoble. Dans les deux cas, on relève un certain dynamisme des administrations d'Etat : Education Surveillée, DDASS, Education Nationale, qui développaient des collaborations indépendantes de l'action municipale. Mais là s'arrête la comparaison. Même si les responsables sectoriels ou associatifs considéraient, à Nevers comme à Grenoble, que la Mission Locale et le CCP étaient des structures lourdes à gérer et peu productives, les mêmes soulignaient la capacité de ces instances à développer l'interconnaissance. Si bien qu'il est difficile de faire la part de l'influence municipale -c.à.d. de son rôle d'animation et de financement des dispositifs interinstitutionnels- dans les relations qui ne la concernaient pas directement.

./...

a) Des politiques sans passé

Au contraire de Grenoble, les politiques concertées mises en place à Nevers s'appuyèrent sur des prémisses peu déterminantes. Avec une population relativement âgée, la ville de Nevers connaissait peu de problèmes de délinquance ou d'inadaptation. L'association pour la Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence (ASEA) fut longtemps en situation de monopole. A l'époque de l'enquête, elle comprenait un service d'action éducative en milieu ouvert intervenant principalement sur mandat judiciaire, un service d'adaptation socio-professionnelle (rattrapage scolaire, hébergement, interventions psychologiques) et deux établissements dont un foyer de semi liberté.

La DDASS n'avait pour sa part, commencé à recruter des éducateurs de prévention que vers 1977. Elle créa primitivement un service de prévention pour les jeunes immatriculés par ses services, puis étendit ses interventions aux quartiers.

L'Education Surveillée ne s'était implantée à Nevers qu'en 1980. Il n'existait antérieurement qu'un délégué à la liberté surveillée attaché au tribunal. Pourtant, il semble que les dispositions d'avril 1983 concernant la réorganisation des services départementaux et la place qui devait être la leur dans les programmes concertés aient trouvé à Nevers un terrain favorable à leur pleine réalisation.

b) Le réseau de l'Education Surveillée

Les entretiens effectués en 1986 montrent en effet, que l'Education Surveillée apportait son concours à plusieurs initiatives innovantes. Son sous-directeur était, par exemple, président de l'association "Relai Accueil Jeunes". Créé dans le

./...

cadre de la Mission Locale dont il était également secrétaire adjoint, cette association était le résultat d'une collaboration de l'ES avec l'ASEA et la DDASS. Elle avait pour objectif d'aider les jeunes en phase d'insertion (ie TUC, stagiaires, apprentis) à se loger. Fin 1986, elle disposait d'un réseau de 12 appartements résultant d'une convention signée avec l'office des HLM.

Concernant la collaboration entre l'Education Surveillée et l'ASEA, il faut mentionner qu'elle constituait un des prolongements du lien fonctionnel existant entre ces partenaires, puisque l'ASEA accueillait 95 % de jeunes sous mandat judiciaire et que le juge des enfants prenait ses décisions sur le conseil de la consultation éducative assurée par l'Education Surveillée.

En consonnance avec le mouvement national enregistré au niveau central (Chevalier, 1987, p. 56), l'ES de la Nièvre noua des relations avec l'Education Nationale. Le nouveau directeur du Groupement d'Etablissements (GRETA) était notamment un ancien formateur de l'Education Surveillée. Entre 1983 et 1985, l'ES, le secteur associatif habilité et l'Education Nationale établirent une collaboration dans le cadre de l'opération de Zone d'Education Prioritaire, afin que chaque jeune sous mandat en rupture scolaire bénéficie d'une possibilité de formation ou de réintégration dans le système scolaire.

Malgré des moyens et des besoins moins importants que ceux du service de l'Isère, l'ES de la Nièvre s'est néanmoins fortement investie dans la création d'une entreprise intermédiaire dans le cadre du CCP, par la mise à disposition d'un éducateur qui y consacra la majeure partie de son temps d'activité. Sur 12 jeunes accueillis par "Polytravaux" en 1985, 8 étaient sous contrôle de l'Education Surveillée ou du secteur

./....

associatif habilité. En novembre 1986, plusieurs facteurs rendaient malheureusement le dépôt de bilan inévitable. Au niveau central, l'alternance gouvernementale eut pour conséquence la suppression des subventions de fonctionnement pour les structures de ce type. La Direction de l'Education Surveillée avait donc décidé l'arrêt des détachements de personnels. Par ailleurs, le précédent chantier avait été un tel échec que la poursuite de cette activité apparaissait de toute façon improbable.

### **c) La Mission Locale**

La Mission Locale était unanimement reconnue comme le coeur et l'origine de la coordination socio-préventive à Nevers. Comme ailleurs, elle réunissait toute la gamme des acteurs locaux concernés de près ou de loin par les problèmes d'insertion, depuis la Direction de la Solidarité Départementale (ie DAS département) jusqu'à la Chambre de Commerce. Créée en 1982, la ML fut animée à ses débuts par un groupe de travailleurs sociaux -DDASS, secteur associatif, Education Surveillée- qui constituaient encore en 1986 les "référents permanents" des actions d'insertion. Dès les premières années de mise en oeuvre, les formules d'insertion évoluèrent vers la prise en charge des jeunes ne posant que peu de problèmes. On retrouve à cet égard l'action de l'Education Surveillée, qui s'efforça, en collaboration avec le secteur associatif, de mettre en place des stages d'insertion réservés aux jeunes les plus difficiles. Conformément à la mission principale de l'Education Surveillée, cet effort visait notamment les "mineurs de justice" qui faisaient, selon les dires du sous-directeur de l'ES, l'objet d'une ségrégation dans le dispositif d'insertion des jeunes. En 1986, ce travail avait permis de porter à 50 % la proportion des jeunes sous mandat dans l'ensemble des bénéficiaires d'actions d'insertion. Il faut toutefois préciser que la grande majorité de ces 50 % était constitué de mineurs sous mandat d'assistance éducative.

./...

L'action de l'ES en ce sens ne se dissociait pas de celle menée conjointement pour faire admettre certains acteurs associatifs dans le dispositif d'insertion (ML et Commission d'Orientalion et de Formation). Ce fut notamment le cas du foyer de semi-liberté géré par l'ASEA (cf. supra) dont la "clientèle" suscitait les réticences des organismes de formation, du GRETA et de la Chambre de Commerce. Cette situation était d'ailleurs d'autant plus paradoxale que ce foyer ne rencontrait aucune difficulté pour placer ses pensionnaires en apprentissage, avant la création de la Mission Locale. Les intérêts des organismes de formation et la participation d'institutions assez éloignées des préoccupations de la prévention spécialisée telles que la Chambre de Commerce, semblent à cet égard, avoir entraîné indirectement un glissement des attentes au sein du réseau de petits patrons sur lequel le foyer s'appuyait antérieurement.

La modifiation du contexte local par l'élargissement de l'action socio-préventive à d'autres intervenants se relie d'ailleurs au fonctionnement du dispositif. Selon certains témoignages, la répartition des stages au sein de la Commission d'Orientalion et de Formation donnait lieu à une sorte de surenchère de la part des organismes de formation, qui faisait passer l'intérêt des jeunes après les intérêts commerciaux. Ajoutons que la Nièvre était le seul département de la Bourgogne à bénéficier encore de stages d'insertion, fin 1986.

#### **d) Le Conseil Communal de Prévention**

Au contraire de Grenoble et de Vénissieux, le CCP de Nevers était l'instrument d'une réelle volonté politique. De l'aveu des responsables municipaux, sa création en juin 1984 répondait au souci d'agir en conformité avec les orientations gouvernementales. Les enquêtes effectuées préalablement pour

./...

apprécier la situation de la délinquance avaient d'emblée centré l'attention sur les problèmes d'animation, au détriment des "dispositions lourdes", apparues sans utilité dans ce contexte. C'est du moins en ce sens que l'impulsion première fut donnée, par les représentants de la DDASS, de la municipalité, de la police et de la justice, réunis pour définir les priorités du CCP.

En 1985, un Contrat d'Action de Prévention avait été signé avec le CNPD. Il prévoyait principalement la création d'une entreprise intermédiaire ("Polytravaux" cf. supra), d'un atelier de mécanique moto et l'organisation d'actions de soutien scolaire et d'animation. Le CAP signé en 1986 reprenait ces dernières dispositions en mettant l'accent sur la lutte contre le désœuvrement.

Au moment de l'enquête, des actions d'animations étaient menées à son initiative et sous son contrôle, dans deux quartiers de Nevers (quartiers du Banlais et des Bords de Loire). Les centres sociaux des quartiers concernés servaient à cette occasion de lieux de coordination et de réflexion. Mais des témoignages convergents décrivaient également cette instance comme le lieu d'une concertation plénière annuelle peu productive. Cette situation amena la municipalité à privilégier l'activité du bureau exécutif, on se réunissait tous les deux mois un "noyau actif" composé des mêmes représentants qui se retrouvaient dans les diverses instances de coordination locales. Par ailleurs, des commissions avaient été créées, qui contribuèrent à améliorer la coordination des actions sur le terrain.

Il apparaît néanmoins que toutes les participations n'allèrent pas de soi. Par exemple, la municipalité n'avait primitivement convié comme représentants du secteur associatif que les associations d'anciens combattants. A cet égard,

./...

L'Education Surveillée affirma, là encore, sa volonté d'impliquer le secteur associatif habilité puisque l'action de son sous-directeur permit, selon ses propres dires, d'intégrer quatre associations habilitées au sein du CCP.

Ajoutons, comme indicateur des besoins ressentis en la matière par les communes du département que le CCP de Nevers était le seul à exister dans la Nièvre fin 1986. L'instruction des dossiers était assurée par un stagiaire de l'ENA à la préfecture.

#### **e) Autres intervenants**

Outre l'Education Surveillée et le réseau que son action permet de mettre en relief, il faut également consacrer quelques lignes à la DDASS et à la direction départementale de la Jeunesse et des Sports.

Dans le département de la Nièvre, le transfert des compétences en matière d'action sociale avait, comme ce fut le cas à Grenoble, pris un certain temps. Le directeur de la Direction de la Solidarité Départementale n'avait été nommé que fin 1985 et les orientations de la nouvelle administration n'étaient toujours pas connues un an plus tard. Le secteur associatif n'avait quant à lui, enregistré aucune baisse des financements qui lui étaient alloués. Les entretiens ne permirent pas d'en apprendre plus car l'action départementale en matière de prévention demeura résolument absente des propos recueillis.

En revanche, on retrouve le contrôle de la DDASS (Etat) (cf. supra p. ) sur l'accompagnement social du programme de Développement Social des Quartiers. Elle participait à cette fin à une commission de suivi regroupant des représentants de la Direction Départementale de l'Equipement, de la Mission Locale, de la municipalité et de l'office HLM. Des actions socio-éducatives et d'alphabétisation

financées à 60 % et 50 % sur fonds d'Etat étaient notamment placées sous sa responsabilité. L'opération de DSQ permettait également l'attribution de moyens supplémentaires aux maisons de quartier, l'aménagement d'espaces de jeux et le financement d'animations sur le site retenu (ie Quartier de la "Grande Pâture").

A l'actif de la DDASS, on peut également mentionner une collaboration avec l'Education Nationale dans le cadre d'un atelier de repassage crée pour les femmes en difficulté consécutivement à une étude préalable réalisée par la Mission Locale.

L'administration de la Jeunesse et des Sports prenait également part à la politique de DSQ en animant une coordination départementale. A cet égard, il peut paraître paradoxal que la DDASS n'est pas été investie de ce rôle, conformément à la responsabilité qu'elle exerçait sur le terrain et à l'importance de sa participation financière. Il faut toutefois rappeler que l'action d'une coordination départementale ne constituait qu'un cas de figure parmi d'autres dans les procédures d'instruction et de suivi des dossiers de DSQ. Les services sectoriels instruisaient le plus souvent les projets les concernant selon leurs propres règles avant de les communiquer à leurs directions centrales ou régionales respectives (Chevalier, 1987, p. 85-86). Compte tenu des liens unissant l'administration locale de la Jeunesse et des Sports à la municipalité de Nevers, collaboration concrétisée notamment par la signature d'une convention en mars 1984 à l'origine d'un large travail d'animation (1), et compte tenu des fonds apportés par la municipalité dans l'action de

./...

---

(1) Les projets d'animation émanant d'associations étaient instruits par une commission mixte municipalité-Jeunesse et Sports.

DSQ, le rôle de la direction départementale de la Jeunesse et des Sports paraît moins étonnant. D'autant moins que la nouvelle directrice de la DDASS, comme le directeur de la DSD, n'avait été nommée que fin 1985 et que certains crédits d'action socio-éducative étaient apportés par Jeunesse et Sports.

Les données recueillies à Nevers ne laissent, au total, apparaître qu'un réseau relativement prégnant, regroupant le secteur associatif, l'Education Surveillée et l'Education Nationale. Le système des relations relevées permet également de discerner le rôle prépondérant de la DDASS dans l'accompagnement social de l'opération de DSQ et les collaborations qu'elle a développées ponctuellement avec l'Education Surveillée et l'Education Nationale. Il reste néanmoins qu'en 1986, l'activité socio-préventive à Nevers était marquée par le rôle pivot de la municipalité, largement dispensatrice de fonds pour toutes sortes d'actions, et corrélativement par la fonction transversale de la Mission Locale.

## VI. - DES HOMOLOGIES PONCTUELLES -

Les monographies proposées précédemment résultent moins de l'application systématique d'une grille de recueil des données que d'une procédure d'enquête souple, adaptée à la durée des missions effectuées (deux semaines à Grenoble, une à Vénissieux et Nevers) et à l'objectif de dégager synchroniquement des configurations singulières de relations entre protagonistes locaux. Leur degré de précision respectif renvoie à la possibilité d'obtenir, sur place, des documents complémentaires. C'est dire que le modèle d'explication qu'on peut tirer d'un tel matériel s'amorce à partir de celui-là, mais, cette recherche venant après un nombre conséquent de travaux effectués sur les politiques préventives locales en 1985-87, il devra nécessairement s'appuyer sur des observations rapportées par d'autres chercheurs.

./...

Les administrations centrales impliquées dans les programmes socio-préventifs formaient deux blocs institutionnels entre 1981 et 1986. L'un regroupait les ministères de la Justice et de l'Intérieur autour du CNPD, l'autre mobilisait deux pôles en interaction : d'une part le ministère de l'Urbanisme, la DATAR et le Commissariat Général du Plan autour de la CNDSQ, d'autre part la DIPSJD et le ministère de la formation professionnelle. Leurs orientations et leurs contributions respectives aux politiques de développement social des quartiers et d'insertion des jeunes inscrivaient également les ministères des Affaires Sociales et de l'Education Nationale dans cet ensemble.

L'organisation des relations entre partenaires locaux ne permet que des comparaisons partielles avec celle constatée à l'échelon central. Elle conduit en premier lieu à énoncer un lieu commun : les politiques socio-préventives locales dépendent des spécificités du terrain. En d'autres termes, elles reposent sur l'attitude et la capacité des services extérieurs de l'Etat, sur l'investissement des municipalités dans les politiques nationales et sur le nombre et la compétence technique des associations implantées sur place. Elles mettent également en jeu toute une série de particularismes tels que la spécificité de l'histoire sociale et politique, l'importance de la délinquance perçue ou la prégnance des territoires d'intervention préexistants.

La situation rencontrée à Vénissieux présente, comme celles décrites pour les autres villes, des liens avec l'espace socio-préventif central. On retrouve la présence de dispositifs animés par des administrations appartenant au même ensemble réformiste : le Développement Social des Quartiers, les Zones d'Education Prioritaire et la Mission Locale. Toutefois, on ne constate pas la présence sur le terrain, de tous les services extérieurs qu'on aurait pu a priori supposer actifs à ce

./...

niveau. Par exemple, la Direction Départementale de l'Équipement et la DDASS (État) ne furent jamais mentionnées alors que les ministères de l'Urbanisme et des Affaires Sociales étaient les principaux financeurs des programmes de DSQ. Même si des liens existaient nécessairement entre l'Office Public d'Aménagement et de Construction du Rhône (cf. supra) et la DDE, cette dernière ne semblait pas concrètement investie dans la réhabilitation des Minguettes. L'Éducation Nationale apparaissait naturellement en première ligne dans l'animation de la ZEP, mais il ne peut jamais en être autrement puisque cette politique concerne les établissements scolaires. Ces premiers éléments rejoignent le lieu commun énoncé plus haut. Placés sous tutelle des municipalités, les dispositifs socio-préventifs reposent sur l'action des acteurs locaux. Ce qui ne signifie pas que n'existe aucun lien avec la genèse ou l'animation centrale de ces politiques. En l'occurrence, on relève la participation d'acteurs obligés, tels que les organismes HLM dont l'union nationale fédérative fut à l'origine de la transformation de la politique Habitat et Vie Sociale en politique de DSQ (Chevalier, 1987, p. 21).

De façon cohérente avec la position prépondérante qu'elle occupa dans le mouvement de contestation urbaine dont la philosophie du DSQ constitua la retraduction institutionnelle, la Confédération Syndicale du Cadre de Vie et la Confédération Nationale du Logement participèrent activement aux commissions de quartier tout comme les techniciens et les animateurs des offices d'aménagement. On voit donc qu'une articulation existait, sur ce site particulier, avec les bases sociales de la politique de DSQ telles qu'elles furent analysées à partir de l'échelon central. L'administration du Plan et la DATAR ne pouvaient assurer, aux Minguettes comme ailleurs, aucune participation permanente puisqu'elles n'ont pas de services locaux.

./...

Le rôle moteur que jouait la Direction Départementale Jeunesse et Sports dans les opérations d'été relève quant à lui d'une logique de concurrence sectorielle et non à proprement parler d'une distribution centrale des collaborations institutionnelles. Elle illustre les variations locales de coordination que ces opérations, lancées par la Direction des Affaires Sociales, connurent dès 1982, et plus encore, en 1984, à la suite du transfert des compétences et des charges. Les DDASS perdirent alors le rôle pivot qui avait été le leur au profit des préfectures, de l'Education Surveillée et des directions Jeunesse et Sports (Chevalier, 1987, p. 48). Par ailleurs, cette dernière administration animait un programme d'inspiration très similaire -Vacances et Loisirs pour Tous- ce qui, ajouté aux liens étroits qui l'unissent généralement aux conseils généraux, la plaçait en position forte dans les départements.

Ajoutons pour terminer que le CCP de Vénissieux témoignait d'une trop faible efficacité pour qu'une similitude quelconque puisse être recherchée avec l'agrégat CNPD-Police-Justice évoqué plus haut.

A Grenoble, la situation apparaissait plus claire en raison de la plus grande visibilité des intervenants traditionnels et de l'absence de site privilégié polarisant une multiplicité de participations locales. Comme on l'a vu, la commission locale de DSQ retrouvait fin 1985 un semblant d'activité sous l'impulsion de la DAS de l'Isère et de la Caisse d'Allocations Familiales. Si l'on se rappelle que le partage réel des services et des personnels n'était pas encore réalisé, on peut avancer que la DAS de l'Isère n'existait que comme source de financement départementale et non comme structure d'intervention distincte. De telle sorte qu'on retrouve l'alliance des aménageurs et de l'action sociale mani-

./...

festée au niveau central dès les premières opérations Habitat et Vie Sociale et attestée par le "pilotage" local fréquent des opérations de DSQ par les DDASS (Chevalier, 1987, p. 114). De même, les Caisses d'Allocations Familiales font-elles partie des partenaires principaux du développement social des quartiers. Les documents produits par la CNDSQ les présentaient comme des participants obligés des commissions régionales DSQ, bien que le rôle de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales (CNAF) était relativement peu visible à l'échelon central.

Hormis ces participations de la DDASS et de la CAF à l'opération de DSQ, participations conformes à la logique du réseau institutionnel observé à Paris, il faut également mentionner l'attachement de la DDASS à la politique d'insertion et sa participation à tous les niveaux -accueil, conseil d'administration, bureau- de la Mission Locale. Cet engagement rejoint la position centrale occupée par le ministère des Affaires Sociales au sein du second bloc évoqué plus haut (idem p. 145). Il faut en effet souligner que c'est dans le cadre des affaires sociales que fut créée la Mission d'Appui et de Développement aux Missions Locales, dont la DIPSJD est née, et que fonctionna le groupe technique de suivi des programmes d'insertion 16-18 et 18-25 ans.

Concernant l'Education Surveillée, administration marginale au sein du bloc CNPD-Police-justice entre 1981 et 1986, son action dans l'Isère pour accroître les possibilités d'insertion des jeunes sous mandat rejoint l'effort ministériel fait en ce sens, notamment l'attribution de subventions aux associations (idem p. 149). Tenter de comparer sa position locale avec celle de la direction parisienne au sein du bloc CNPD-Police-Justice serait sans objet, compte tenu de la léthargie dans laquelle le CCP de Grenoble était plongé. Soulignons toutefois que le responsable de l'ES fut un des principaux animateurs du "groupe de pilotage" créé en 1982 et dont naquit le CCP grenoblois.

./...

Les informations recueillies à Nevers fin 1986 convergent avec les précédentes. On y relève des rapprochements cohérents avec le schéma des positions institutionnelles centrales. C'est notamment le cas de l'effort accompli par l'Education Surveillée pour définir, avec les animateurs de la Zone d'Education Prioritaire (ZEP) des solutions adaptées aux jeunes sous mandat.

Alors qu'on constate comme dans l'Isère, le contrôle de l'accompagnement social de l'opération de DSQ par la DDASS, les rapports entre ce programme et la ZEP n'apparaissent pas très prégnants à travers les entretiens. Cette articulation n'était cependant pas absente des préoccupations de l'inspection académique puisque l'Education Nationale participait à la coordination départementale de l'opération de DSQ.

Fait exceptionnel dans les données recueillies, il faut également retenir la participation de la Direction Départementale de l'Equipement à la commission locale de suivi du programme DSQ, ce qui apparaît pour le moins cohérent de la part d'une administration apportant les financements les plus élevés.

On voit que sans retrouver une distribution des relations entre services extérieurs de l'Etat comparable à celle des ministères, on constate sur le terrain, l'existence d'une logique d'agrégation reproduisant ponctuellement les collaborations centrales. En raison du caractère lacunaire des représentations institutionnelles locales (eg DATAR, Plan, Formation professionnelle) et de la marge de liberté dont disposent les services extérieurs dans leurs choix de collaborations, les formes de rapprochement rapportées mettent en question le bien fondé de l'intention initiale sans en

./...

annuler pour autant le principe. Si la notion d'homologie structurale ne se justifie pas au regard des données recueillies, on retrouve néanmoins des convergences d'intérêts institutionnels entre les dispositifs de DSQ et ZEP, conformes au courant idéologique traversant le bloc réformiste des administrations centrales (Chevalier, 1987, p. 145). Par ailleurs, il faut souligner que la réalité d'un bloc CCP-Police-Justice n'a pu être constatée dans les municipalités étudiées en raison de l'existence exclusivement formelle du CCP dans deux cas sur trois. Enfin, il apparaît pour le moins vraisemblable que la convergence d'intérêts institutionnels et idéologiques déductible de collaborations homologues à celles constatées au niveau central n'est pas le seul principe de constitution des réseaux locaux. Les lignes suivantes seront consacrées à la recherche d'un modèle d'explication mieux ajusté aux spécificités des terrains étudiés.

## VII. - POLITIQUES MUNICIPALES ET RESEAUX LOCAUX -

### a) Des réseaux fonctionnant à distance de la sphère municipale

Les propos et documents recueillis dans les trois municipalités étudiées manifestent des points d'ancrage nets avec divers travaux réalisés sur la même question. Dans deux cas sur trois, et pour des raisons différentes, l'action du Conseil Communal de Prévention apparaissait insignifiante et son fonctionnement aléatoire. Corrélativement les systèmes de collaborations relevés concernaient des intervenants sociaux traditionnels et/ou, comme à Vénissieux, des représentants d'un sous-secteur semi-professionnalisé, bénévoles ou sous contrats. Dans tous les cas, le CCP n'apparaissait pas comme le lieu focal des interventions socio-préventives.

A cet égard, nombreuses sont les observations et hypothèses concernant des situations comparables. V. Peyre et al notent qu'"hors du domaine de l'assistance, bien peu d'ins-

titutions et d'acteurs sont disposés à reconnaître au pouvoir municipal une faculté d'intervention directe individualisée" (Peyre et Pineau, 1987, p. 31). Cet obstacle à l'affirmation d'une légitimité municipale en matière de prévention de la délinquance est renforcée par l'absence d'adhésion spontanée des travailleurs sociaux au principe d'une gestion centralisée des interventions. Les mêmes auteurs soulignent que "souvent peu familiers du jeu politique local, encore qu'un certain nombre soient des élus et/ou des militants locaux, les travailleurs sociaux sont souvent mal à l'aise dans cette situation où les règles du discours et les modes de relation ne sont pas ceux qui leur sont familiers dans leur cadre professionnel habituel. Pour certains d'entre eux, cela est une raison de rester à distance et de ne pas s'engager dans un mécanisme où ils peuvent se sentir piégés. Les magistrats font souvent état du même malaise" (Idem p. 42). F. Bailleau, G. Garioud font une observation convergente non plus sur la forme mais sur le fond lorsqu'ils parlent des éducateurs de prévention qui se reconnaissent pas dans les propositions du CNPD (Bailleau et Garrioud, 1988, p. 32).

Si le ministère de la Justice a été un des principaux référents institutionnels du CNPD depuis 1983, la participation des magistrats aux CCP ne se conforme pas à la même logique. L'équipe du CLERSE (Duprez et al, 1986, pp. 220-221) rapporte que la justice est souvent la cible des autres membres des CCP à cause du mystère que son fonctionnement représente. Par ailleurs, les magistrats sont ceux qui participent le moins aux réunions. Plus généralement, la justice apparaît divisée en raison des points de vue antagoniques que soutiennent les juges des enfants, les représentants de l'Education Surveillée et délégués à la probation en matière de prévention. V. Peyre et J. Pineau remarquent pour leur part que les magistrats assurent le plus souvent une simple présence dans les CCP. La position "d'observateur" généralement adoptée est cependant difficile à

tenir quand des comptes sont demandés à la justice ou quand des pressions sont exercées (1987, p. 73). La réserve imposée par la nécessité de maintenir l'indépendance des fonctions judiciaires s'accorde au fait que la justice n'occupe pas une place centrale dans les dispositifs locaux. Comme le soulignent les auteurs précédents, d'autres partenaires disposent de moyens financiers et de possibilités de mise en oeuvre plus importants (1987, p. 65).

Ces différents obstacles au fonctionnement interpartenarial des CCP ne renvoient pas directement aux situations rapportées par les monographies précédentes. Malgré le faible nombre d'informations obtenues sur le CCP de Vénissieux, la nature des participations et l'impact idéologique des dispositifs dominants (DSQ et ZEP) laissent toutefois supposer que des résistances comparables à celles évoquées précédemment se sont ajoutées à l'opposition larvée de la municipalité. Quant au CCP de Grenoble, on a vu quel rapport de force politique avait paralysé son fonctionnement. Toutefois, l'équipe du CLERSE rapporte un cas de figure analogue (Duprez et al, 1986, pp. 82-84) qui permet d'infléchir notre propos.

En mars 1983, une liste RPR-UDF a en effet conquis la mairie de Roubaix tenue antérieurement par une liste d'union de la gauche. Installé peu avant les élections municipales, le CCP ne se réunit à nouveau qu'en janvier 1984. Sur les cinq groupes de travail mis en place en juin 1984, seul le groupe consacré au travail d'intérêt général a fonctionné. Il était animé par un conseiller socialiste. Mais l'idée, qui s'impose naturellement, d'une surdétermination par le politique des interventions locales n'apparaît pas ici comme le terme du raisonnement. Les auteurs affirment en effet que "les difficultés de fonctionnement du CCPD, peuvent être reliées au fait que toute une série d'initiatives locales relatives à la

./...

prévention de la délinquance et à la lutte contre l'insécurité, se sont développées en marge du CCPD". Ils précisent à la suite qu'il s'agissait d'initiatives municipales : organisation de tables rondes sur la sécurité, discours du maire sur le même thème, destinées à maintenir un consensus au sein du CCP. Toutefois, à partir de leurs données comme à partir de celles présentées aux points précédents, l'idée est transposable. Si, abstraction faite des conditions politiques propres à chaque site étudié, les CCP ne représentaient pas -même dans un fief de l'orthodoxie gouvernementale comme Nevers- le lieu focal des interactions socio-préventives, c'est précisément qu'instances productrices de consensus par leur conception même, elles définissent a contrario un espace pour toutes les formes d'intervention répondant à d'autres intérêts que la recherche d'un consensus. En d'autres termes, les CCP ne peuvent fonctionner que pour autant qu'ils proposent des projets d'animation ou d'insertion.

Sur ce point, toutes les analyses convergent. Les chiffres fournis par le CNPD montrent, par exemple, que les financements alloués aux communes en 1987, concernaient majoritairement l'animation et les loisirs (43 %) et l'insertion sociale des jeunes (19 %) (Bailleau et Garrioud, 1988, p. 37). A Roubaix, les chercheurs du CLERSE ont constaté que "l'essentiel des demandes et des moyens concerne le champ de l'animation". Ils ajoutent que les projets "visent donc à soutenir des pratiques qui peuvent sans nul doute contribuer à prévenir la délinquance mais qui peuvent être portées par des acteurs locaux étrangers à toute prise en compte spécifique de cette lecture des problèmes sociaux" (Duprez et al, 1986, p. 86). En 1986, F. Bailleau et J.P. Tricart, soulignaient, pour leur part, que l'évitement du débat sur les causes de la délinquance et la fréquence des actions d'animation ou d'insertion s'imposent généralement au sein des CCP en raison de la nécessité de préserver le consensus. Moyennant quoi les

./...

CCP s'exposent à "ne jamais pouvoir faire apparaître clairement en quoi telle ou telle action envisagée peut effectivement contribuer à prévenir la dite délinquance" (Bailleau et Tricart, 1986). Dans le même ordre d'idées les membres du CLERSE considéraient les CAP signés avec le CNPD par la mairie de Roubaix comme la mise en oeuvre d'une logique des "coups" plutôt que comme des réponses à "une étude très ciblée des problèmes de sécurité et de prévention de la délinquance". Ils ajoutaient que cette logique "est peut-être le prix à payer pour le maintien d'un consensus qui permettent à l'institution de perdurer" (Duprez et al, 1986, p. 86).

Une fois tracées les limites générales de l'action des CCP, il reste à définir un principe susceptible d'éclairer l'organisation des collaborations institutionnelles dans l'espace que ces limites produisent en négatif. Compte tenu des situations rencontrées lors des enquêtes successives, seule la ville de Nevers peut être prise comme illustration d'une partition entre une aire d'intervention à finalité consensuelle et un ensemble d'interactions répondant à une autre logique. Cependant, il faut rappeler que les politiques concertées ont également attribué aux municipalités la responsabilité des dispositifs d'insertion des jeunes et de développement social des quartiers. De telle sorte que même lorsque le CCP n'a pas d'existence significative, le principe d'une gestion municipale des politiques socio-préventives apparaît encore comme une donnée susceptible d'engendrer des stratégies particularistes, mises en oeuvre à distance des visées consensuelles ou artisanes des mairies. A cet égard, il semble que les ML, CCP et CLDSQ sont à la fois des instruments de gestion municipale, mais aussi un moyen pour les intervenants traditionnels de nouer des relations qui se concrétisent en dehors des instances de concertation. V. Peyre et J. Pineau notent dans le même esprit que le caractère consensuel des politiques préventives porte sur les orientations générales pas sur les moyens ou les objectifs intermédiaires, au niveau desquels on retrouve des stratégies identitaires (Peyre et Pineau, 1987, p. 163).

./...

L'existence de réseaux de collaborations fonctionnant à distance des instances sous tutelle municipale est patent dans les données présentées aux points précédents. A Vénissieux une multiplicité d'intervenants, qu'ils soient des acteurs traditionnels (ASEA, DPAS, EN), des associations locales (ASSFAM) ou des associations nationales (CSCV, CNL), ont développé des relations étroites dans le cadre d'une territorialisation des interventions (équipes de quartier). La politique de Zone d'Education Prioritaire constitue également un exemple d'organisation relativement autonome, en dépit des moyens supplémentaires apportés par la mairie. Elle concernait d'abord l'Education Nationale, les éducateurs de l'ASEA, des assistantes sociales et des parents. Malgré les réserves manifestées par certains acteurs à l'égard de l'opération de DSQ, la pénétration de la philosophie du rapport Dubedout parmi les assistances sociales, les animateurs de centres sociaux etc. représenta une force de cohésion d'autant plus indépendante de l'action municipale qu'elle était impulsée -de même que la création et l'animation de "Décllic Armstrong" et d'autres initiatives- par des militants de la CSCV, de la CNL et du Parti Socialiste. Enfin, il faut également mentionner l'attachement au site d'intervention et la cloture géographique comme facteurs favorisant l'émergence de réseaux autonomes.

A Grenoble, où la municipalité se trouvait marginalisée par ses orientations politiques dans un contexte encore marqué par le mode de gestion de l'ancienne majorité, se développa un système de relations dominé par les administrations publiques. Le rôle de l'Education Surveillée y fut prépondérant, comme il le fut à Nevers. Dans ce dernier cas, on retrouve également le contrôle de la DDASS sur l'accompagnement social de l'opération de DSQ. Malgré le rôle pivot de la municipalité et la fonction transversale de la Mission Locale, les données recueillies laissent apparaître un réseau de collaborations secteur associatif-Education Surveillée-Education Nationale dont l'action de la mairie ne peut rendre compte.

./...

Le dynamisme de l'Education Surveillée observé à Grenoble et à Nevers le fut également dans d'autres municipalités. L'équipe du CLERSE rapporte qu'à Grande-Synthe et Aulnoye-Aymeries, l'ES déploya des efforts comparables à ceux constatés à Montpellier par l'équipe de C. Lazerges (Duprez et al, 1986, p. 222). Cette "participation effrénée aux travaux des commissions du CCPD... avec une volonté affirmée de réunifier tous les travailleurs sociaux (secteurs privé et public) (cité par Duprez et al, 1986, p. 222), est directement référentielle aux situations locales engendrées par le transfert des compétences et des charges. Comme on l'a souligné pour Grenoble (cf. supra), il semble que l'ES se soit trouvée dans de nombreux cas face à un champ à investir, en raison de la restriction considérable de la capacité d'intervention des DDASS et des limites imposées aux initiatives de la prévention spécialisée. La mise en oeuvre des politiques concertées et les directives d'ouverture de la Chancellerie multiplièrent ses possibilités d'insertion dans les réseaux locaux -d'abord en révélant son existence- et accrurent corrélativement sa capacité de contrôle.

Mais les facteurs avancés ici ne rendent pas compte de la nature des collaborations établies ni du fait que celles-là se développaient majoritairement à distance de l'action municipale.

#### **b) Bénéfices réciproques et objectifs sectoriels**

De fait, il convient d'éclaircir le paradoxe évoqué plus haut. Si les politiques concertées ont favorisé le développement de collaborations entre acteurs locaux relativement indépendantes de l'action municipale, alors que les municipalités étaient responsables de la mise en oeuvre de ces politiques, c'est qu'elles s'appuyaient sur des instances

./...

développant l'interconnaissance sans pour autant être en mesure de polariser toute l'activité socio-préventive. Cela autant sur le plan des moyens matériels que des financements ou du pouvoir symbolique. En particulier, et c'est ici que s'amorcent les conclusions du présent travail, ces instances et derrière elles les mairies, étaient incapables de contrôler les relations établies "au bénéfice réciproque des participants" selon l'expression de V. Peyre et J. Pineau (1987, pp. 58-59). Or, comme l'ont souligné ces auteurs, ces collaborations concernent généralement des acteurs sociaux intervenant auprès d'une "clientèle" spécifique. Dès lors, certains faits présentés précédemment trouvent un dénominateur commun.

A Nevers, les initiatives de l'Education Surveillée relevaient de cette logique. Les relations établies avec les établissements scolaires dans le cadre de la ZEP assuraient un bénéfice immédiat aux jeunes sous mandat mais aussi un bénéfice potentiel aux responsables de collèges. Comme le précisent V. Peyre et J. Pineau en référence à un cas de figure analogue : "En contrepartie de l'effort que fait le principal de CES pour admettre ou conserver un jeune difficile, il sait qu'il pourra compter sur l'ES en cas de nécessité" (1987, p. 59). Les différentes coopérations avec le secteur associatif (logement, entreprise intermédiaire, stages d'insertion) sont évidemment imputables aux mêmes raisons puisqu'elles concernaient une clientèle commune. Enfin on peut ajouter que la collaboration ES-DDASS (association "Relai Accueil Jeunes") représentait, pour cette dernière, un moyen de concrétiser un objectif : le logement des jeunes, qui fut avec la santé un des thèmes constants de l'action des DDASS après la décentralisation, notamment au sein des Missions Locales.

On relève à Grenoble des collaborations de même orientation entre l'ES, le secteur habilité et l'Education Nationale.

./...

Les relations entre la DAS de l'Isère et le CODASE ressortissaient à une logique différente puisqu'il s'agissait primitivement pour cette association de prendre en charge des mineurs placés en centre de redressement. Gérant trois établissements fin 1985, elles entretenaient donc avec la DAS de l'Isère, et pour une part, avec l'Education Surveillée, des liens fonctionnels directs.

Les relations entre les Caisses d'Allocations Familiales et les DDASS renvoient quant à elles, à l'histoire des deux institutions et à leurs contributions financières dans les opérations de développement social des quartiers.

La ZUP des Minguettes constitue vraisemblablement l'illustration la plus claire d'un réseau de relations constituées au bénéfice réciproque, ou conjoint, des participants, dans le cadre d'une concentration de clientèles. Qu'il s'agisse des éducateurs de rue, des assistantes sociales, des animateurs de centres socio-culturels etc (cf. supra), il n'est pas besoin de démontrer longuement que les différents secteurs d'intervention : famille, enfance et adolescence, loisirs, culture, logement, sont en interaction étroite. Ce qui constitue d'ailleurs un des principaux arguments des doctrines centrées sur l'approche globale et la territorialisation des interventions sociales telles que le développement social des quartiers. Il semble néanmoins que les agents les plus enclins à rationaliser leurs engagements en termes de bénéficiaires de clientèle, tels que les éducateurs de rue de l'ASEA face à l'opération de DSQ (cf. supra p. 15), soient aussi ceux qui ont la charge d'un groupe spécifié et qui corrélativement bénéficient d'un modèle professionnel plus structuré.

### **c) L'influence des modèles professionnels**

Ce dernier point amène à élargir l'idée empruntée à V. Peyre et J. Pineau à partir des précisions dont ils l'assortissent. Ils affirment en effet que le fonctionnement au

./...

"bénéfice réciproque" est vécu comme naturel par les agents dans le cadre de marchandages au coup par coup (1987, p. 58). A cet égard, il apparaît probable que ces relations informelles sont d'autant mieux vécues comme naturelles que les acteurs concernés sont dotés d'habitus professionnels comparables et donc qu'il existe un ajustement entre les positions qu'ils occupent dans un contexte local et les bénéfices qu'ils peuvent espérer tirer conjointement d'une collaboration. On peut sur ce point reprendre l'analyse de J. Ion (1987) et constater que le modèle professionnel en vigueur parmi les éducateurs : action à finalité éducative, basée sur le long terme, sur l'établissement de liens de confiance, visant la transformation des individus et impliquant l'analyse des "besoins" et des "milieux", s'applique aussi bien aux éducateurs de l'ES, qu'à ceux du secteur associatif habilité, qu'à ceux des DDASS, et qu'il peut également susciter l'adhésion des animateurs de ZEP (qui peuvent être des travailleurs sociaux) ou encore des enseignants. Autant de protagonistes qui couvrent l'essentiel des relations constatées dans les municipalités étudiées.

En référence au travail de J.L. Cardi (1987), on pourrait d'ailleurs ajouter qu'en dépit des différences entre les modes d'intervention qu'une analyse plus fine mettrait en évidence, ces catégories d'agents sont vraisemblablement unies par une appréhension idéologique commune dans laquelle le social est toujours subordonné à des considérations psychologiques (cf. pp. 254-255). Cette idéologie s'articule à une représentation de la compétence génératrice d'attitudes de différenciation.

Les réticences des éducateurs de rue (ASEA) des Minguettes envers différentes formes d'action inspirées de la logique du "coup" et sacrifiant à ce titre les investissements dans le relationnel et le pédagogique (Ion, 1987) se nourrissent de la référence à un savoir faire spécifique

./...

comme instrument de définition d'une identité (Tachon, 1986) face à d'autres catégories d'agents (animateurs, bénévoles) dont les représentations et les pratiques contredisaient les leurs.

### VIII. - CONCLUSION -

On voit que tenter de dégager l'économie des relations entre partenaires locaux dans le contexte engendré par la mise en oeuvre des politiques concertées et la décentralisation conduit nécessairement à un modèle d'explication multi-dimensionnel. Il apparaît que la tutelle municipale sur les dispositifs transversaux a stimulé paradoxalement les collaborations hors de son contrôle. Ces relations, développées en marge des procédures consensuelles, peuvent être perçues comme des réactions envers une menace de main mise politique mais aussi comme une mise en question de la légitimité encore fragile des municipalités à occuper une place centrale dans le domaine socio-préventif. S'interroger sur le principe de ces interactions amène à distinguer des liens fonctionnels généralement antérieurs à la période 1981-86 et des coopérations établies au bénéfice réciproque des acteurs impliqués. Que ces bénéfiques concernent une clientèle particulière et/ou la réalisation d'objectifs ministériels, ils sont indissociablement des profits institutionnels, propres à développer la sphère d'influence d'un service extérieur ou d'une association. Toutefois, ces collaborations ne peuvent se nouer qu'à partir d'un investissement personnel des agents qui requiert une affinité entre leurs modèles professionnels respectifs. Sans doute, un des principaux effets positifs des politiques concertées aura été de favoriser la rencontre de modèles professionnels consonnants, par le décroisement des

./...

modes d'intervention et l'assouplissement des territoires institutionnels. Leur principal handicap fut peut-être d'avoir été confiées aux municipalités. A cet égard, il faut rappeler que les conseils communaux de prévention, comme l'ensemble du dispositif imaginé par la Commission des Maires, suscitèrent l'opposition des administrations centrales auxquelles le projet fut soumis en décembre 1982 (Chevalier, 1987, pp. 14-15). Elles envisagèrent notamment d'attribuer la gestion des financements d'Etat aux bureaux d'aide sociale ou à des organismes spécifiques créés à cette fin. Autant de propositions qui visaient à éluder une tutelle municipale directe. Le rapport de forces qui s'établit au sein du gouvernement à cette époque imposa finalement la solution que l'on sait.

Toutefois, cette appréhension des faits sous-tend une représentation de l'action étatique qui écarte les facteurs exogènes. L'organisation des dispositifs socio-préventifs reste partiellement inexpliquée si l'on en fait un simple produit des rapports entre instances parisiennes ou encore le résultat d'une stratégie politique ou d'un calcul budgétaire. Le choix des maires comme responsables des CCP, des Missions Locales et des Commissions de Développement Social des Quartiers ne peut se comprendre indépendamment du mouvement de restructuration du pouvoir périphérique en faveur des grandes municipalités au cours des années 1970 (Chevalier, 1987, p. 169).

Durant cette période, le renforcement de la capacité des exécutifs municipaux s'accompagna d'un développement des recours directs aux administrations centrales contournant la charnière préfectorale traditionnelle (Grémion, 1976 et 1981). Parallèlement, les métropoles de province recherchèrent un cadre de référence plus large que le département, à l'échelle régionale, nationale et à présent européenne pour certaines d'entre elles.

./...

Cette redéfinition des rapports centre-périphérie conditionna l'organisation des dispositifs nationaux. La part de responsabilité laissée aux communes s'inscrit dans un mouvement de "municipalisation" dont la Commission des Maires sur la Sécurité constitua le premier prolongement remarquable, durant la législature 1981-1986. Inséparable de cette dimension structurelle, la stratégie adoptée par le gouvernement revenait finalement à faire de nécessité vertu.



R E F E R E N C E S

- Bailleau (F.) et Tricart (J.P.), Recomposition des politiques sociales, polycopié, avril 1986.
- Bailleau (F.) et Garrioud (G.), La sécurité : un nouvel objet pour les politiques locales, Rapport intérimaire, IRESCO, juillet 1988.
- Cardi (J.L.), La prévention spécialisée, un secteur spécifique du travail social : transformations, modalités de fonctionnement, idéologie (1945-1982), Thèse de 3<sup>o</sup> cycle, Paris VIII, avril 1987.
- Chevalier (G.), L'intérêt central pour le local. Analyse des politiques socio-préventives entre 1981 et 1986, CESDIP, 1987, collection Déviance et Contrôle Social n° 45.
- Cotte (R.), Où en est le travail social par quartier aux Minguettes, Vénissieux, juin 1984.
- Cotte (R.), Delaye (M.), Travailleurs sociaux aux Minguettes. Commission Réhabilitation, Vénissieux, juin 1986.
- Cotte (R.), Tachouni (R.), Plasse (S.), Le travail social aux Minguettes. Les équipes de quartier, bilan d'activité 1985-1986, Vénissieux, juin 1986.
- Duprez (D.), Dupe (M.), Hess (R.), Lamarche (C.), La gestion de la délinquance, représentations de la jeunesse et politiques locales, CLERSE, 1986.
- Grémion (P.), Régionalisation, régionalisme, municipalisation sous la V<sup>o</sup> république, Le Débat, 1981, N° 16, pp. 5-15.

Ion (J.), Politiques sociales, normes d'action et acteurs de terrain : territorialisation des politiques de prévention et modèles professionnels des travailleurs sociaux, Communication aux journées de la Société Française de Sociologie, Bordeaux, 20-21 novembre 1987.

Peyre (V.) et Pineau (J.), Politiques de prévention et acteurs de la protection judiciaire de la jeunesse (1983-1986), CRIV, septembre 1987.

Tachon (M.), Institutions et politiques de la jeunesse in coll. Les jeunes et les autres, CRIV, 1986, II, pp. 111-135.

LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS

- ASEA : Association pour la Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence.
- CAF : Caisse d'Allocations Familiales.
- CAP : Contrat d'Action de Prévention.
- CCP : Conseil Communal de Prévention
- CLDSQ : Commission Locale de Développement Social des Quartiers.
- CNDSQ : Commission Nationale de Développement Social des Quartiers.
- CNL : Confédération Nationale du Logement.
- CNPD : Conseil National de Prévention de la Délinquance.
- CSCV : Confédération Syndicale du Cadre de Vie.
- DAFCO : Délégation Académique à la Formation Continue.
- DAS : Direction de l'Action Sociale (Isère et ministère des affaires sociales).
- DATAR : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale.
- DDASS : Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale.
- DIPSJD : Délégation Interministérielle à l'Insertion Professionnelle et Sociale des Jeunes en Difficulté.

./...

**DPAS** : Direction Départementale de la Prévention et de  
l'Action Sociale (Nièvre).

**GRETA** : Groupement d'Etablissements (Education Nationale).

**HVS** : Habitat et Vie Sociale.

**ML** : Mission Locale.

**ZEP** : Zone d'Education Prioritaire,

## ETUDES ET DONNEES PENALES

- 1 - ROBERT (Ph.), Vagabondage et mendicité, schéma de base, Paris, S.E.P.C., ronéo, épuisé.
- 2 - ROBERT (Ph.) & SAUDINOS (D.), La médecine légale en France, Paris, S.E.P.C., 1968, ronéo.
- 3 - ROBERT (Ph.), La réforme de la justice criminelle, Paris, S.E.P.C., 1969.
- 4 - ROBERT (Ph.), L'emprisonnement dans le système français de justice pénale, Paris, S.E.P.C., 1972, ronéo.
- 5 - ROBERT (Ph.), Recherche criminologique et réforme du Code pénal, Note N° 1, Paris, S.E.P.C., 1972, ronéo.
- 6 - ROBERT (Ph.), GABET-SABATIER (C.), Le statut des jeunes adultes délinquants, Paris, S.E.P.C., 1972, ronéo, épuisé.
- 7 - ROBERT (Ph.), FAUGERON (C.), KELLENS (G.), Les attitudes des juges à propos des prises de décision, (pré-recherche exploratoire), Paris, S.E.P.C., 1972, ronéo.
- 8 - ROBERT (Ph.), L'avenir du milieu ouvert, Paris, S.E.P.C., 1972, ronéo.
- 9 - FAUGERON (C.), Recherche criminologique et casier judiciaire, Paris, S.E.P.C., 1973, dact.
- 10 - LASCOUMES (P.), Langage et justice, Paris, S.E.P.C., 1973, dact.
- 11 - FAUGERON (C.), Note sur la diversification des sentences, Paris, S.E.P.C., 1973, dact.
- 12 - ROBERT (Ph.), Note de politique criminelle, Paris, S.E.P.C., 1973, dact.
- 13 - LAMBERT (Th.), AUBUSSON de CAVARLAY (B.), ROBERT (Ph.), La justice pénale et sa "clientèle", quelques données statistiques succinctes, Paris, S.E.P.C., 1974, ronéo.
- 14 - ROBERT (Ph.), LASCOUMES (P.), La crise de la justice pénale et sa réforme, Paris, S.E.P.C., 1974, ronéo.
- 15 - AUBUSSON de CAVARLAY (B.), La prévision de l'évolution des condamnations à partir des différences géographiques, Paris, S.E.P.C., 1975, ronéo.
- 16 - GODEFROY (Th.), Le coût du crime en France, Paris, S.E.P.C., 1975, ronéo.
- 17 - GODEFROY (Th.), Alcoolisme et coût du crime, Paris, S.E.P.C., 1975, ronéo.

- 18 - WEINBERGER (J.C.), La perception de la gravité relative à des infractions dans la population française, Paris, S.E.P.C., 1975, ronéo.
- 19 - FAUGERON (C.), L'image de la justice pénale dans la société, Paris, S.E.P.C., 1975, ronéo.
- 20 - ROBERT (Ph.), MOREAU (G.), La presse française et la justice pénale, Paris, S.E.P.C., 1975, ronéo.
- 21 - FAUGERON (C.), Les femmes, les infractions, la justice pénale : une analyse d'attitudes, Paris, S.E.P.C., 1975, ronéo.
- 22 - LASCOURMES (P.), MOREAU (G.), L'image de la justice pénale dans la presse, Paris, S.E.P.C., 1975, ronéo.
- 23 - GODEFROY (Th.), Une analyse programmatique du système de justice pénale dans un arrondissement judiciaire, Paris, S.E.P.C., 1975, ronéo.
- 24 - AUBUSSON de CAVARLAY (B.), LAMBERT (Th.), Condamnations, âges et catégories socio-professionnelles, analyse et prévision, Paris, S.E.P.C., 1975, ronéo.
- 25 - WEINBERGER (J.C.), La perception de la gravité des infractions - une étude des divergences dans la population française, Paris, S.E.P.C., 1975, ronéo.
- 26 - HURE (M.S.), AUBUSSON de CAVARLAY (B.), Evolution des condamnations par nationalités et par professions, Paris, S.E.P.C., 1975, ronéo.
- 27 - GODEFROY (Th.), Le coût du crime en France en 1972 et 1973, Paris, S.E.P.C., 1976, ronéo.
- 28 - WEINBERGER (J.C.), La perception de la gravité des infractions - une étude du consensus dans la population française, Paris, S.E.P.C., 1976, ronéo.
- 29 - LAMBERT (Th.), Sélection et orientation des affaires pénales, Paris, S.E.P.C., 1977, ronéo.
- 30 - GODEFROY (Th.), Le coût du crime en France en 1974 et 1975, Paris, 1977, ronéo.
- 31 - 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.
- 32 - ROBERT (Ph.), Mémoire présenté à la Commission de révision du Code Pénal, (Document réservé), Paris, S.E.P.C., 1975, ronéo.
- 33 - ROBERT (Ph.), Mémoire sur l'état de la justice pénale (Document destiné et réservé au Comité National de Prévention), Paris, S.E.P.C., 1978, dactylo.

./...

- 34 - ROBERT (Ph.), Les tendances lourdes du système pénal (Document destiné et réservé à la Commission de pré-planification Justice - VIII° Plan), Paris, S.E.P.C., 1978, dactylo.
- 35 - AUBUSSON de CAVARLAY (B.), Note sur les condamnations par défauts, Paris, S.E.P.C., 1979, ronéo, non publié.
- 36 - GODEFROY (Th.), LAFFARGUE (B.), Le coût du crime en France en 1976-1977, Paris, S.E.P.C., 1980, ronéo.
- 37 - LAFFARGUE (B.), La détention provisoire et le contrôle judiciaire au cours de ces dix dernières années, Paris, S.E.P.C., 1980, dactylo, non publié.
- 38 - LASCOUMES (P.), Délinquance d'affaires et justice pénale, Paris, S.E.P.C., 1980, ronéo.
- 39 - GODEFROY (Th.), HURE (M.S.), LAFFARGUE (B.), Statistiques sur les morts violentes, Paris, S.E.P.C., 1981, dactylo.
- 40 - GODEFROY (Th.), LAFFARGUE (B.), Le droit de grâce et la justice pénale, Paris, S.E.P.C., 1981, ronéo.
- 41 - FAUGERON (C.), Femmes victimes, femmes délinquantes ; états des données, Paris, S.E.P.C., 1981, ronéo.
- 42 - LEVY (R.), ZAUBERMAN (R.), La pratique du sursis en France depuis 1960. Données juridiques et approche statistique, Paris, S.E.P.C., 1982, ronéo.
- 43 - GORTAIS (J.), PEREZ-DIAZ (C.), Stupéfiants et justice pénale ; enquête pour l'année 1981, Paris, S.E.P.C., 1983, ronéo.
- 44 - GORTAIS (J.), La médecine légale en France, Paris, S.E.P.C., 1983, ronéo.
- 45 - LOMBARD (F.), Les systèmes d'indemnisation des victimes d'actes de violence, Paris, S.E.P.C., 1983, ronéo.
- 46 - TOURNIER (P.), La population carcérale - Dimension, structure et mouvements, Paris, C.E.S.D.I.P., 1984, ronéo.
- 47 - GODEFROY (Th.) et LAFFARGUE (B.), Les coûts du crime en France - données 1980, 1981 et 1982, Paris, C.E.S.D.I.P., 1985, ronéo.
- 48 - LEVY (R.), Du flagrant délit à la comparution immédiate : la procédure d'urgence d'après les statistiques judiciaires (1977-1984), Paris, C.E.S.D.I.P., 1985, ronéo.
- 49 - TOURNIER (P), LECONTE (B.), MEURS (D.), L'érosion des peines : analyse de la cohorte des condamnés à une peine de trois ans et plus, libérés en 1982, Paris, C.E.S.D.I.P., 1985, ronéo.

- 50 - BARRE (M.D.), TOURNIER (P.), avec la collaboration de LÉCONTE (B.), Le travail d'intérêt général. Analyse statistique des pratiques, Paris, C.E.S.D.I.P., 1986, ronéo.
- 51 - LEVY (R.), PEREZ-DIAZ (C.), ROBERT (Ph.), ZAUBERMAN (R.), Profils sociaux de victimes d'infractions ; premiers résultats d'une enquête nationale, Paris, C.E.S.D.I.P., 1986.
- 52 - HERTRICH (V.), FAUGERON (C.), Les élèves-surveillants de 1968 à 1985, données statistiques, Paris, C.E.S.D.I.P., 1987.
- 53 - GODEFROY (Th.), LAFFARGUE (B.), Justice pénale et contentieux du travail, Paris, C.E.S.D.I.P., 1987.
- 54 - OCQUETEAU (F.), PEREZ-DIAZ (C.), L'évolution des attitudes des français sur la justice pénale (rapport intérimaire), Paris, C.E.S.D.I.P., 1988.
- 55 - BARRE (M.D.), Fréquence du recours à des peines privatives de liberté dans les pays du Conseil de l'Europe, Paris, C.E.S.D.I.P., 1988.
- 56 - TOURNIER (P.), Réflexion méthodologique sur l'évaluation de la récidive, C.E.S.D.I.P., 1988.
- 57 - FAUGERON (C.), LE BOULAIRE (J.M.), La création du service social des prisons et l'évolution de la réforme pénitentiaire en France de 1945 à 1958, C.E.S.D.I.P., 1988.

DÉPÔT LÉGAL  
JANVIER 1989

