

50377
1994
226-2

Université des Sciences et Techniques de Lille
Faculté de Sciences Economiques et Sociales
Institut de Sociologie

20138577
50377
1994
226-2



*DE L'INSECURITE
ET DE SES REPRESENTATIONS*

Thèse de doctorat de Sociologie
présentée par Dominique DUPREZ

Directeur de recherche :
Monsieur le Professeur Michel SIMON

Tome 2
Travaux : articles et chapitres d'ouvrages collectifs

-Novembre 1994-



Table des matières du Tome 2

[1.1] Stratégies préventives des années 80 : les opérations anti "été-chaud", <i>Les cahiers de l'animation</i> , n°48, 1984.	1
[1.2] De la mise à l'écart éducative à la rééducation par le travail : le cas des opérations Eté-jeunes en France, Montréal, <i>Revue internationale d'action communautaire</i> , n° 11/51, 1984.	13
[1.3] (coll. M. AUTES), L'intervention du sociologue dans l'espace local, <i>Cahiers Internationaux de Sociologie</i> , vol. LXXIX, 1985.	20
[1.4] Les histoires de vie, <i>Cahiers Internationaux de Sociologie</i> , vol. LXXVIII, 1985.	41
[1.5] Décomposition-recomposition du travail social, in <i>Les opérations "été-jeunes" ; analyse longitudinale d'une politique publique</i> , Paris, CTNERHI/PUF, 1986.	46
[1.6] L'émergence du "jeune leader" dans les cités populaires et les nouvelles vocations à l'animation, in <i>Problèmes de jeunesse et régulations sociales</i> , Paris, Publications du CRIV, 1986.	62
[1.7] (coll. C. LAMARCHE), Redéfinition des politiques locales face à la délinquance et à l'insécurité, <i>Ancres</i> , n° 8, 1986.	73
[1.8] Politiques locales de la jeunesse et gestion de l'ordre dans la cité, <i>Cahiers Jeunesses et Sociétés</i> , n°12, 1989.	85
[1.9] (coll. C. LAMARCHE), Les politiques locales d'ordre de la cité. De l'innovation à la gestion du quotidien", <i>Les Cahiers de la Sécurité Intérieure</i> , La Documentation Française, n°2, 1990.	105
[1.10] La réorganisation des politiques de prévention en France. Le cas des dispositifs "été-jeunes" et des conseils communaux de prévention de la délinquance, in <i>Prévention psychosociale pour l'enfance et l'adolescence</i> sous la direction de J.F. Saucier et L. Houde, Les Presses de l'Université de Montréal, 1990.	126
[1.11] De l'anomie de la gestion du social aux représentations de l'insécurité, Genève, <i>Déviance et Société</i> , n° 3, 1991.	140
[1.12] La délinquance dans le Nord Pas-de-Calais, <i>Dossier Social</i> , INSEE, 1993.	159
[1.13] La lutte contre l'immigration irrégulière : le difficile arbitrage des fins et des moyens, <i>Plein Droit</i> , 1993.	175
[1.14] Douaniers et policiers : des missions communes, des éthiques différentes, <i>Les Cahiers de la Sécurité Intérieure</i> , La Documentation Française, n°16, 1994.	181
[1.15] Les politiques de la jeunesse en France, in ouv. col. <i>Les mutations de la jeunesse et de ses représentations en France et en Allemagne dans les années 80</i> , Paris, A. Colin, Col. Bibliothèque Européenne, 1994.	195

[1.1] **Stratégies préventives des années 80 :**
les opérations anti "été-chaud",
Les Cahiers de l'animation, n°48, 1984.

Stratégies préventives des années 80 :

Les opérations anti « été-chaud »

Dominique Duprez

LA prévention de la délinquance est au centre des discours portés sur les jeunes depuis le début des années 70. Non pas que dans les périodes précédentes, la question ne soit pas à l'ordre du jour. En effet, le développement de la prévention spécialisée avec ses objectifs d'intervention sur la population jeune « à risques » dans les années 60, se fait essentiellement sur la base d'initiatives bénévoles. Il faut attendre 1972 pour voir fixer par arrêté (1) les conditions d'agrément des clubs de prévention. Deux variables sont centrales dans cette stratégie de prévention ; la première « contextualise » l'intervention sur un secteur géographique marqué par un niveau élevé de délinquance ; la seconde indique que la cible de l'intervention est une population jeune délinquante ou susceptible de le devenir. L'objet n'est pas de faire ici un historique de la prévention spécialisée (2) mais de comprendre les enjeux des réorientations des politiques de prévention aujourd'hui.

La prévention spécialisée telle qu'elle s'est développée depuis 72 est une curieuse combinaison d'initiative bénévole et d'une extrême professionnalisation. D'abord, l'initiative bénévole est présente par les origines de la prévention. Fernand Deligny dans le Nord de la France avait suscité dès les années 50 des expériences de prévention élaborées avec la participation de cadres issus du milieu ouvrier (3). L'idée fut ensuite reprise par d'autres : l'internat, les structures asilaires ne sont pas une bonne réponse aux problèmes de jeunes de « milieu défavorisé », il faut promouvoir des actions en milieu ouvert. La rançon du succès de ces expériences se traduisit par une reconnaissance de l'appareil d'État qui apporta des financements importants aux associations poursuivant ces objectifs. L'effet fut double : l'introduction d'une logique de professionnalisation, un contrôle de fait par les pouvoirs publics des interventions qui dénatura progressivement le caractère souvent militant des projets éducatifs.

La professionnalisation de la prévention s'est assise quasi-exclusivement sur le métier d'éducateur spécialisé. La transplantation des internats dans

Dominique Duprez

la rue a donc été aussi le transfert d'une profession sur un nouveau champ d'intervention. C'est peut-être la raison pour laquelle la connotation de l'intervention reste marquée par la notion de handicap qui connaît bien entendu une extension de sens jusqu'à la thématique de l'inadapté et du marginal.

Cette extrême professionnalisation s'est traduite par un système de valeurs et de représentations relativement unifié qui a permis l'adoption d'un code déontologique qui s'appuie sur l'initiative privée et qui s'oppose à des stratégies de municipalisation de la prévention et du contrôle de l'État.

Le paradoxe que représente la cohabitation initiative privée/forte professionnalisation, n'est donc qu'apparent car il permet l'autogestion d'une forme spécifique d'intervention sociale par ses propres acteurs ; cette situation induit des effets tant sur les cibles de la prévention que sur le contenu des politiques préventives.

Des interprétations idéalistes du fonctionnement de la prévention spécialisée

La prévention spécialisée relève de l'initiative privée. Pour beaucoup d'auteurs, la prévention serait avant tout une action de stigmatisation ; il faut donc des agents sociaux en position de domination pour étiqueter certaines catégories de population : « pour qu'il y ait naissance d'une action de prévention spécialisée, il faut des acteurs pour lire en termes d'inadaptation, de déviance, les signes qui indiquent en fait un mode de vie autre. C'est la coexistence de groupes sociaux différents, aux modes de vie et aux valeurs opposés, dans les mêmes espaces, qui produit à la fois cette lecture et les réponses institutionnelles préventives qu'elle implique » (4).

Certes ce type d'analyse directement lié aux thèses de J.C. Chamboredon, et M. Lemaire (5) a le mérite de sociologiser les enjeux sociaux de la prévention mais une lecture institutionnaliste de ces travaux tend à présenter les appareils sociaux comme les créateurs quasi-directs des divisions en classes et des situations de ségrégation. Plus exactement, elle part d'une réalité conflictuelle de catégories sociales dans des espaces urbains pour laisser supposer qu'elle conduit à des formes de gestion de la domination se traduisant en stratégie de prévention qui serait une manière d'établir un consensus autour de la norme des catégories dominantes. Or, il s'avère que les bénévoles de la prévention ne sont pas les petits-bourgeois qui vivent dans des quartiers d'habitat hétérogène mais des patrons, des magistrats, des professions libérales voire des sociologues.

Notre propos n'est pas de faire une sociologie des présidents et administrateurs de club de prévention. Il y aurait manifestement une hypothèse fructueuse qui partirait des traditions d'assistance de certaines fractions de la bourgeoisie issues notamment du catholicisme social. D'ailleurs, si une logique très professionnalisée a pu s'imposer dans la prévention, c'est bien parce qu'elle n'était pas articulée à une catégorie sociale direc-

tement engagée dans une stratégie de domination. Dans le cas contraire, les règles du jeu seraient bouleversées (*).

Cette catégorie des présidents de clubs de prévention se retrouve dans une position de « management », de représentation. Elle se repose totalement sur les professionnels de la prévention auxquels elle délègue ses pouvoirs. Si l'évaluation de la prévention ne se produit jamais, c'est qu'elle s'autogère à travers les rapports d'activités qui sont produits par les éducateurs avec la complicité parfois des techniciens de l'écriture qui apportent une caution de scientificité à l'action des professionnels (6).

Le métier d'éducateur : initiative et représentation

L'hypothèse centrale que développait F. Muel sur le champ de l'enfance inadaptée semble pouvoir être reprise pour le sous-secteur spécifique que constitue la prévention spécialisée. Si la rencontre entre l'initiative privée, le « terrain » de l'éducation spécialisée, et un métier, celui d'éducateur spécialisé, a pu se produire, c'est parce que ce secteur professionnel a permis « la rencontre entre des systèmes d'aspirations récemment produits et la logique de développement des anciennes institutions pour « déshérités » qui ont une longue histoire derrière elles. Elle est à l'origine de ces multiples changements de sens qui transmuent, par exemple, le territoire hérité de l'ancienne philanthropie en terrain d'aventure » (7).

Le noyau dur des éducateurs spécialisés est constitué par les membres des classes moyennes en situation d'échec scolaire (**)

(*) Dans de rares cas, des habitants des quartiers où se déroule l'opération de prévention peuvent jouer un rôle non négligeable dans l'administration des structures de prévention. Il semble à travers l'examen de différentes situations lilloises que, dans ce cas, les logiques professionnelles sont bouleversées : la maîtrise d'un savoir technique est rapidement exigée par ces habitants qui semblent d'ailleurs être plutôt des leaders, des porte-parole que des membres des catégories réputées conservatrices comme certaines fractions de la petite bourgeoisie traditionnelle (plutôt des militants de la C.S.C.V. que des commerçants sympathisants du Front National).

(**) A partir d'une enquête du S.E.I.S. (Ministère de l'Education Nationale) sur 16 écoles d'éducateurs spécialisés de province en 1973-1974, F. Muel relève environ 45 % d'étudiants dont le père appartient à la petite bourgeoisie. Rappelons que le baccalauréat n'est pas exigé à l'entrée de la formation d'éducateur spécialisé et que les processus de sélection reposent plus sur les « qualités humaines » que sur les connaissances. Il me semble que le secteur de la prévention spécialisée attire plus que d'autres secteurs de l'éducation spécialisée les enfants de la petite bourgeoisie que des classes populaires par la non-définition précise du poste qu'il suggère. C'est l'initiative de chacun qui contribue à gérer le temps, les relations sociales et le sens des interventions auprès des jeunes. Ce n'est cependant qu'une hypothèse qui pourra certainement être vérifiée par la recherche que mène Colette Lamarche-Calvanus à Lille, sur le devenir des éducateurs spécialisés. Il faut également relativiser l'échec scolaire qui s'entend par rapport au marché des titres dans les années 80. Du « niveau de terminale », les éducateurs en formation sont au-dessus de la réussite scolaire moyenne des classes populaires, mais ils n'ont pas en général la précocité et les types de baccalauréat pour engager des études où la sélection est sévère ou réputée difficile. Des enquêtes que j'ai menées sur des promotions lilloises indiquent cependant qu'il ne s'agit pas de « sous-étudiants » comme on le dit parfois ou de ratés de la reproduction sociale.

Dominique Duprez

terrain propice à la redéfinition d'un profil de poste qui permet de maintenir la représentation d'une profession où on est son « propre patron », où les hiérarchies sont floues voire inexistantes et où l'agent assure un travail important de représentation tant auprès des institutions que des représentants attitrés des appareils locaux.

Cette rencontre entre un type très spécifique de professionnels de l'action sociale que sont les éducateurs spécialisés de prévention et un réseau associatif qui tient pour beaucoup des anciens patronages d'une part, des traditions charitables d'autre part, permet à l'initiative privée de définir d'une manière autonome ses besoins, donc de garder son indépendance tant vis-à-vis des municipalités que des incitations étatiques.

Les nouveaux dispositifs de prévention : le cas des opérations « anti-été-chaud »

Or, cette politique de prévention semble être remise en cause depuis 82 par un ensemble d'événements dont la décentralisation n'est pas le moindre (*). Les opérations « été-jeunes » — souvent appelées opérations « anti-été-chaud » dans les médias — sont particulièrement typiques des nouvelles stratégies préventives.

Gilbert Bonnemaïson, vice-président du Conseil National de la prévention de la délinquance, a résumé lors d'une conférence de presse le 11 juillet 1984, les orientations actuelles des pouvoirs publics : « aujourd'hui, et depuis trois ans, nous avons acquis quelque chose de considérable. Il est prouvé que la prévention de la délinquance est un service public. Elle n'est plus le fait d'utopistes ou de bonnes œuvres ». Il ne faudrait pas croire cependant qu'on assiste à la fonctionnarisation de la prévention spécialisée mais ce dont il s'agit c'est plutôt l'émergence de nouveaux acteurs qui développent des stratégies spécifiques dans le champ de la prévention.

De la mise à l'écart « éducative » à l'initiation au travail

On se souvient de mai 81 et des mois qui suivirent en France : c'est l'euphorie du succès de la gauche aux élections présidentielles, renforcée par le résultat des législatives. La période de « l'état de grâce » caractérise le climat politique du moment.

Or, l'opinion publique assiste quelques mois après, par l'intermédiaire des médias, à une révolte de jeunes dans l'Est de la banlieue lyonnaise, qui va se traduire par un ensemble d'événements particulièrement violents, qui vont prendre des formes tout-à-fait nouvelles. Le pouvoir politique et l'opinion publique découvrent soudainement que des

(*) C'est l'existence même de certains clubs de prévention qui est mise en cause comme à Paris où les contacts seront réexaminés à la fin de l'année 1984.

révoltes sociales violentes, à partir de centres d'habitat paupérisés, peuvent se développer comme cela s'était passé en Angleterre depuis les années 75 dans les vieilles cités industrielles.

Pour éviter la reproduction des événements de 1981, la formule la plus efficace consiste à écarter les jeunes délinquants des lieux où ils ont fait parler d'eux, à savoir ces grands ensembles populaires où ils vivent. La logique des opérations « Eté-82 » est donc une mise à l'écart « éducative » dont l'opération la plus typique est le camp organisé en Ardèche conjointement par la Direction du Club Méditerranée (Gilbert Trigano) et le ministère de l'Intérieur.

Les conditions matérielles de la tenue de ce camp qui est, en soi, banal, ont polarisé l'attention des médias et, par contre-coup, l'opinion publique. Cela tient d'une part au fait que la coordination de l'opération dépendait directement du ministre de l'Intérieur, d'autre part à l'implication des plus prestigieux cuisiniers et animateurs du Club Méditerranée. A des activités classiques comme le karaté mais dont les animateurs venaient des brigades de C.R.S., s'ajoutaient des activités auxquelles ces jeunes de familles populaires ne peuvent ordinairement accéder comme le kart ou le trial.

Le succès du « camp Ardèche » semble indéniable quant à son objectif prioritaire : la non-reproduction des événements et des actes de violence de l'été 81. Le gouvernement de gauche voulait « faire un coup » pour démontrer à l'opinion publique qu'il savait contenir le développement de la délinquance, de ce point de vue l'opération est une réussite.

Cependant, le bilan de l'été 82, avec sa dimension totalement ludique, semble peu cohérent avec la volonté gouvernementale de réaliser un grand projet d'insertion sociale et professionnelle des jeunes et de promouvoir des interventions innovantes sur les quartiers d'habitat social.

Au contraire de l'année précédente, l'opération « Eté-83 » a privilégié les actions sur les grandes cités d'habitat social : « le programme ne vise donc pas des adolescents nominativement désignés, mais des quartiers à forte population jeune en situation difficile » (8). On voit également apparaître un glissement important de 82 à 83. L'idéologie de la « rééducation » par le travail remplace la notion de mise à l'écart éducative. L'analyse de contenu des dossiers de presse montre clairement que les déplacements des ministres se font là où se sont développées des expériences liées à une mise au travail des jeunes.

Ainsi, durant le mois d'août 1983, le ministre de l'Intérieur et celui de la Jeunesse et des Sports, visitent le camp de Peynier organisé par les scouts des Bouches-du-Rhône. Un millier de jeunes de 14 à 17 ans ont participé* à une opération de surveillance et de prévention des incendies. Leur tâche : reconnaître et identifier toute fumée suspecte à partir de vigiles implantés dans les zones sensibles, utiliser les moyens de transmission radio et éventuellement porter secours à des personnes en danger. Des vacances « fatigantes » mais « utiles » qui les ont enthousiasmés. « Au début du mois, expliquent des scouts d'Arras, en chemise écarlate, il y avait des feux

(*) Voir *Le Monde* en date des 21 et 22 août 1983.

Dominique Duprez

partout, on a peu dormi, mais personne n'a tiré au flanc. Et, en plus, les pompiers ont été très sympas avec nous ». Si le côté ludique du camp Deferre-Trigano marquait l'année 82, on voit à travers cet exemple la mise en avant d'expériences où les jeunes ont un rôle économique évident. Pour limiter les effets désastreux de la désertification de certaines régions du Sud de la France, pour éviter de faire appel à une armée de professionnels qu'il faudrait rétribuer, l'État et les administrations régionales font appel aux jeunes pour les intégrer totalement dans le dispositif de surveillance des incendies de forêt.

Ce type d'initiative, en 1983, reste cependant marginale par rapport aux nombreuses interventions directes sur les cités populaires. La circulaire du Premier Ministre adressée aux préfets en date du 23 mars 83 demandait de promouvoir « des activités liant loisirs et insertion professionnelle, et, par exemple, utiliser la période de vacances pour permettre à un groupe de *découvrir le monde du travail* sans les contraintes à court terme d'un cadre professionnel strict. Ainsi, on pourra rechercher des stages permettant de concilier des périodes de loisirs avec des activités professionnelles ou utiliser le cadre collectif de la vie en groupe pour mener des actions de formation et d'insertion professionnelle ».

On peut citer des exemples d'opérations de prévention qui visaient cet objectif. C'est le cas de l'opération « Karting » à Lille. Le promoteur du projet était un club de prévention suffisamment structuré pour avoir lancé, avant l'été 83, une forte dynamique de vie associative sur le quartier et avoir monté des stages d'insertion sociale et professionnelle. Le projet karting visait à articuler de manière logique et cohérente les activités d'animation de l'été avec des actions de formation menées dans les ateliers de mécanique et des stages d'insertion. Il cherchait également à ce que les activités professionnelles (la fabrication des karts) soit redistribuées à l'ensemble de la collectivité. En conséquence, durant l'été, les jeunes stagiaires ont procédé à l'entretien et à la réparation des karts le matin ; l'après-midi, ils ont assuré l'animation du karting sur l'espace public municipal qui avait été mis à leur disposition (9).

Stratégies d'insertion et découverte des nouvelles technologies

Depuis 83, le gouvernement a défini une nouvelle politique économique qui prend appui sur le développement d'entreprises de pointe à base de nouvelles technologies. Une autre circulaire du Premier Ministre, en date du 30 mars 1984, donne le cadre de l'opération « Prévention Été 84 » et intègre cet objectif général.

Non seulement, les liaisons animation-insertion sont accentuées par rapport à l'année précédente mais il est précisé que cette insertion doit s'appuyer sur une sensibilisation aux nouvelles technologies : « il doit clairement s'agir de proposer aux jeunes des quartiers retenus des activités très diversifiées qui allient des animations locales et des séjours de vacances, des activités de loisirs et des perspectives d'insertion sociale et professionnelle. Ces actions d'initiation aux techniques modernes ne doivent plus seulement exister à l'état expérimental, mais il faut tendre à les générali-

Dominique Duprez

de nouvelles formes d'intervention mais contribue à révéler ce qui serait de l'ordre d'un néo-travail social. C'est ainsi qu'une association à logique militante telle que le Service Civil International (objecteurs de conscience) est reconnue, en 1982, dans le travail « alternatif » qu'elle mène depuis plusieurs années dans des quartiers populaires de Lille. Les nouveaux acteurs du « travail social » sont aussi certains éléments de l'armée et de la police qui interviennent directement, et souvent efficacement, sur le travail social.

L'été 82 est donc marqué par un investissement du champ de l'animation par de nouveaux intervenants (animateurs issus des quartiers populaires, militaires, policiers, bénévoles) tandis que les structures lourdes de l'animation et du social sont, temporairement, mises hors circuit par la rapidité de la mise en œuvre de l'opération.

En 1983, la situation est modifiée : le succès de l'opération « Eté 82 » conduit les travailleurs sociaux à participer — avec des implications variables — à la définition de projets subventionnés dans le cadre des opérations « prévention-été ».

Les autorités administratives imposent cependant une logique de concertation : les initiatives doivent être coordonnées par les différents partenaires de l'action éducative et culturelle au niveau des quartiers. « L'organisation du projet d'été se fait d'une part, par les activités proposées au niveau de chaque association ou club, d'autre part, par les activités communes proposées par plusieurs structures. Il arrive que l'organisation par type d'activités proposées se juxte avec une autre organisation selon un critère d'âge » (12).

Cette logique de concertation est une réponse à des critiques souvent portées au travail social, précisément ce cloisonnement entre structures qui fait que jamais celles-ci ne se rencontrent et n'échangent à partir de leurs pratiques. La « coordination sociale » pourrait donc être la conceptualisation de ces procédures d'échanges et de collaborations dans le champ de l'animation. On peut contradictoirement se demander si ces processus de concertation ne sont pas factices et conjoncturels : n'est-ce pas la réponse défensive apportée par le travail social à l'opération coup de poing de l'été 82 et à l'entrée en lice de nouveaux acteurs comme les C.R.S. ?

*Ventilation des projets « Prévention - Eté 84 »
dans le Département du Nord suivant le type de structure*

Centres Sociaux Maisons quartier	Mairie	M.J.C.	Etabli. Scolaires	Clubs et équipes prévention	Associa. d'éducation populaire	Associa. Sportives	Autres	Total
45	34	11	9	8	4	2	14	127
35,43 %	26,77 %	8,66 %	7,09 %	6,30 %	3,15 %	1,57 %	11,03 %	100 %

Plusieurs indicateurs nous indiquent que cette concertation est déjà moins visible pour les opérations « prévention — Eté 84 ». C'est le cas

ser », et, un peu plus loin dans le texte, il est précisé qu'il faudra « rechercher des stages dans des lieux où des activités de vacances peuvent se conjuguer avec, d'une part la découverte de la vie professionnelle (activités de tourisme, par exemple) et d'autre part l'initiation à l'informatique et aux techniques de pointe ».

L'analyse exhaustive des opérations « Prévention Eté 1984 » dans le Département du Nord (127 cas recensés), indique que 70 % des projets n'avaient pas de finalité d'insertion et que le côté exclusivement ludique d'activités de type socio-culturel était largement dominant. On constate donc que les incitations gouvernementales sont relativement peu suivies d'effets sur le terrain.

Nous avons déjà eu l'occasion d'écrire que le travail social a ses logiques propres. Les pratiques qu'il génère peuvent s'analyser comme un certain type de rapport au social et au local, qui donne à ces pratiques leur sens et leur efficacité propre et qui ne peut se mesurer dans les cadres habituels des rationalités institutionnelles. Le travail social n'est pas un appareil idéologique centralement téléguidé par les instances étatiques ; c'est pourquoi nous pensons que les explications en terme de contrôle social tendent à rater leur objet (10).

Dans la distribution interne des activités d'insertion se déroulant dans le cadre des opérations « Prévention Eté 84 » pour le département du Nord, on note cependant trois fois plus de projets liés aux nouvelles technologies que d'activités traditionnelles (mécanique, mesuiserie, etc...). Il faut cependant remarquer que beaucoup de ces projets sont des ateliers d'informatique qui ne sont pas toujours au centre des animations sauf dans certains cas comme ceux des établissements scolaires.

On peut bien sûr imputer la responsabilité de cet état de fait aux agents chargés de concevoir ces opérations de prévention. Mais on constate aussi que les jeunes ne sont pas toujours aussi consommateurs d'informatique qu'on veut bien le dire. C'est encore plus vrai pour d'autres types de nouvelles technologies comme l'électronique. C'est aussi parce que le jeu, le ludique est un élément de la socialisation (11).

La « coordination sociale » : un nouveau concept du champ de l'animation

Après les événements de l'été 81, la fonction implicite de l'opération « Eté-jeunes 82 » est aussi une interpellation du travail social. En 81, les travailleurs sociaux de l'Est Lyonnais avaient brillé non seulement par leur inefficacité mais, surtout, par leur absence. Pour les pouvoirs publics, l'été est une période qui devrait mobiliser les énergies. Il est donc apparu inadmissible que beaucoup de structures soient fermées durant cette période, les personnels se trouvant en congés annuels. Ce constat s'adressait aussi bien aux équipements socio-culturels qu'aux infrastructures sportives.

L'opération « Eté-jeunes 82 » consistait donc à mobiliser les ressources existantes, tant humaines qu'administratives, sur une action conjoncturelle visant l'inertie du travail social en matière de prévention des jeunes durant l'été. Cette interpellation du travail social tient aussi au caractère expérimental de l'opération « Eté 82 » qui, non seulement, suggère

de l'analyse qu'on peut faire à partir de la distribution des structures ayant proposé des projets.

On constate donc qu'une part importante des propositions de projets de prévention pour l'été 84 émane des équipements socio-culturels. On remarque cependant que les projets gérés directement par une municipalité représentent plus du quart des propositions. Il y a donc une entrée en force dans le champ de l'animation d'un interlocuteur qui avait l'habitude d'intervenir à travers des relais (associations diverses, organismes spécialisés). La montée du thème de l'insécurité dans le discours politique n'est certainement pas étranger à la volonté de beaucoup de municipalités de s'approprier directement les mérites d'une politique de prévention de la délinquance (*).

Le fait le plus surprenant est la faible implication des clubs de prévention dans ces opérations. Comme on pouvait dénombrer vingt-cinq clubs de prévention dans le département du Nord en 1984, ce n'est donc qu'une structure de prévention sur trois qui a proposé un projet pour l'été. En fait, c'est un indice parmi d'autres de la mauvaise adaptation de la prévention spécialisée au temps présent et de son recul dans le champ de la prévention tandis que celui-ci est investi de plus en plus par l'« animation » (**).

Le croisement des organismes et de la référence au quartier indique que seulement 35 % des projets font explicitement mention d'une collaboration de quartier dans l'énoncé des projets de l'année 84 tout en notant des différences sensibles selon le type de structure. Si la référence au quartier est présente à 75 % dans les projets des clubs de prévention, à 64 % pour les Maisons des Jeunes et de la Culture, Locaux Collectifs Résidentiels, Centres Sociaux, Maisons de Quartier, elle tombe à 50 % pour les établissements scolaires et même à 20 % pour les projets émanant des mairies. Certes, la concertation peut se faire à l'échelon municipal mais on sait qu'il s'agit alors d'une procédure formelle qui a peu d'efficacité pratique sauf dans les petites villes.

L'analyse qu'on peut faire de cette évolution est que l'opération « Eté 82 », par la soudaineté de sa mise en œuvre, avait permis de déceler de nouveaux enjeux et l'introduction de pratiques innovantes. Avec le temps, ces opérations de prévention ont été investies par les structures lourdes de l'action sociale et de l'animation avec leurs mécanismes de régulation. De ces opérations de prévention, on retiendra que le phénomène le plus significatif est, sans aucun doute, l'introduction de nouveaux agents dont la figure de proue est incarnée par le « jeune leader ».

(*) Le corollaire de cette attitude est, par opposition, l'expression d'un refus de la prévention au profit d'une politique plus répressive. C'est le cas de la mairie de Paris qui refuse toute participation aux opérations de prévention durant l'été.

(**) C'est ainsi que les animateurs en formation, notamment ceux qui sont « issus du milieu » (comme à l'E.F.A.S. de Lille) s'orientent, de plus en plus, sur le versant social plutôt que sur le versant culturel. Significative aussi, la décision de la région du Nord de supprimer les bourses des éducateurs spécialisés en formation estimant que ce n'est plus un métier d'avenir contrairement à celui d'animateur. On peut, bien entendu, analyser ce phénomène comme enjeux catégoriels à relier aux interventions d'acteurs en position de dominance. On peut également y voir l'effet du discours sur la stigmatisation qui conduit aujourd'hui à de nouvelles formes de prévention et donc à l'introduction d'autres modes de professionnalisation.

Dominique Duprez

L'auto-encadrement des jeunes de milieu populaire : du « jeune leader » à l'« animateur issu du milieu »

Le recours à des jeunes leaders issus de terrain pour la mise en œuvre des formules modernistes de prévention de la délinquance fait appel à deux mécanismes complémentaires. L'un se situe au niveau de la gestion du pouvoir politique local ; l'autre au niveau d'une territorialisation de la prévention.

En ce qui concerne la gestion du pouvoir politique local, l'objectif est d'établir un consensus social en rapprochant les dominés eux-mêmes de l'exercice du pouvoir. Implicitement on pense que le clivage entre les dominants et les dominés serait atténué par une valorisation des idées de citoyenneté et de participation à la vie locale.

La territorialisation de la prévention vise à circonscrire des vagues de violences potentielles telles que celle de Vénissieux en 81. Si elles parviennent à être rattachées à l'unité géographique, sociale et économique que représente le quartier, elles ne se propagent pas dans un ensemble plus grand, ne contaminent pas d'autres sphères locales et ne prennent pas l'apparence d'un affrontement direct contre l'État. Le jeune leader qui devient animateur joue alors la fonction de « garde-champêtre » au même titre que les îlotiers de quartiers.

Ces formes modernistes de participation des jeunes leaders à encadrement des jeunes de milieu populaire n'est peut-être qu'une réitération, sous des formes nouvelles, de certains modes de participation des acteurs sociaux au contrôle social. Jean-Pierre Garnier cite des expériences menées aux Etats-Unis dans les années 60 : « les administrations démocrates lançaient de grands programmes de réformes sociales en réponse aux émeutes raciales qui avaient éclaté dans plusieurs grandes métropoles... La guerre à la pauvreté est menée selon une stratégie new-look où l'accent est mis sur la « participation à la communauté ». Pour ce faire, les leaders de quartier, souvent « contestataires », se voient offrir des emplois « d'animateurs » qui leur assurent une certaine promotion individuelle pour prix de leur collaboration à la mise en place de cette assistance « auto-gérée » (13).1

A partir des rôles qu'ils tiennent dans la vie sociale de leurs quartiers et d'agents de prévention qu'ils sont appelés à tenir, on peut s'interroger sur ce qui se joue dans la constitution d'une gestion du local s'appuyant sur des animateurs issus de milieu populaire.

Nous n'avons pas de réponse définitive et globale à ces interrogations qui sont l'objet d'une recherche en cours (14). Nous nous limiterons à noter deux types d'interrogation. Il apparaît que la reconnaissance comme « leader » au niveau des quartiers populaires tient, pour une bonne part, à une reconnaissance par les pairs dans la hiérarchie de la délinquance juvénile. La rencontre de ces ex-leaders et des travailleurs sociaux classiques doit conduire à des cheminements encore insoupçonnés... D'autre part, la tonalité militante donnée par ces jeunes animateurs à leurs interventions doit pouvoir conduire à des transformations du rapport des jeunes de milieu populaire au champ politique.

Dominique Duprez
Chargé de recherche au C.N.R.S.
C.L.E.R.S.E.-Lille

- (1) *Arrêté du 4 juillet 1972 sur les clubs et équipes de prévention.*
- (2) *On peut se reporter à LASCOUMES (Pierre). Prévention et contrôle social. Les contradictions du travail social, Paris, Masson, 1977.*
- (3) *DELIGNY (Fernand), Vagabonds efficaces, Petite collection Maspéro, 1975 (réédition de l'ouvrage paru en 1947) et Graine de crapule, Conseils aux éducateurs qui voudraient la cultiver, Edition Victor Michon.*
- (4) *AUTES (M.), Echouer, c'est réussir, Revue Internationale d'Action Communautaire, n° 11/51, 1984.*
- (5) *CHAMBOREDON (J.C.), LEMAIRE (M.), « Proximité spatiale et distance sociale dans les grands ensembles », Revue Française de Sociologie, Vol. XI, 2, janvier-mars 1970.*
- (6) *Le recours au point de vue « scientifique » découle du dossier d'agrément qui exige une enquête sociologique, pièce nécessaire à l'installation d'un club de prévention. A travers cette familiarisation au travail d'enquête, la prévention trouve régulièrement un nouveau soutien pour justifier de... continuer à intervenir. Chacun sait qu'il est très difficile de mesurer les actes de délinquance et, a fortiori, de rendre compte de populations désignées comme « asociales ». Le recours à l'enquête permet le déplacement de l'évaluation de l'action à une tentative de mesure des « problèmes » sociaux par des indicateurs comme le nombre de jeunes, le chômage, la faiblesse des revenus, etc...*
- (7) *MUEL — DREYFUS Francine, l'Initiative privée, le « terrain » de l'éducation spécialisée, Actes de la recherche en sciences sociales, n° 32/33, 1980.*
- (8) *Circulaire du Premier Ministre aux Préfets du 23 mars 1983.*
- (9) *DUPE (Michèle), avec la collaboration de Dominique DUPREZ, Les politiques de prévention de la jeunesse : le cas des opérations « Eté 83 », recherche pour la M.I.R.E. (Ministère des Affaires Sociales), A.D.R.E.S., 150 p., 1984.*
- (10) *Ce qui n'exclut pas des intentions de certains secteurs de l'appareil d'Etat en ces termes. Cf. notamment DUPREZ (Dominique), La paupérisation dans les grands ensembles en France ou la cohabitation en question in « Les enjeux sociaux de la décroissance », Editions Saint-Martin, Montréal 1983.*
- (11) *DUPE (Michèle), ouv. cit., p.133-134 ; Michel MAFFESOLI développe cette thèse d'une manière plus générale : le plaisir remplit une fonction sociale. Cf. MAFFESOLI (Michel), « L'ombre de Dionisos ; contribution à une sociologie de l'orgie », Editions Méridiens, 1982.*
- (12) *DUPE (Michèle), ouv. cit. pp.45-46.*
- (13) *GARNIER (J.P.) Des inconnus dans la ville. Espaces et Sociétés, n° 40, 1982. On notera que des programmes s'appuient dans les années 80 sur une participation des habitants au contrôle de la sécurité dans les quartiers, cf. SMITH (Peter Michaël), Tulane University New-Orléans, Louisiana, U.S.A. Structure, Agency, and Neighborhood Political Mobilization, Paper prepared for International Conference, International Sociological Association, October 10-12, 1983.*
- (14) *L'émergence du « citoyen jeune » dans la gestion des quartiers populaires : représentations de la jeunesse et politiques locales. Recherche collective menée par D. DUPREZ, M. DUPE, R. DELACROIX, R. HESS et C. LAMARCHE pour le C.N.R.S. et le Conseil National de Prévention de la Délinquance.*

**[1.15] Les politiques de la jeunesse en France,
in ouv. col. *Les mutations de la jeunesse et de ses représentations
en France et en Allemagne dans les années 80,*
Paris, A. Colin, Col. Bibliothèque Européenne, 1994.**

la prévention, entre le contrôle et l'autogestion

1/51



revue internationale
d'action communautaire

international review of community development

la prévention :
l'expérience
française



De la mise à l'écart éducative à la rééducation par le travail : le cas des opérations Été-jeunes 83 en France

D. Duprez

Les éducateurs qui reviennent de leur congé d'été, en septembre 1982, sont souvent surpris de voir les jeunes leur raconter leurs propres vacances, souvent survalorisées, passées de surcroît avec les C.R.S. ¹ pour certains d'entre eux. C'est que le travail social traditionnel s'est bel et bien trouvé pris dans un piège dont il va tenter de se défaire en 1983. En effet, la fonction implicite de l'opération Été-Jeunes 82 a été une interpellation du travail social. Elle a consisté à mobiliser des ressources, tant humaines qu'administratives, sur une action conjoncturelle visant l'inertie du travail social en matière de prévention des jeunes. En fait, l'opération Été 82 a été marquée

par trois logiques ² : une mise à l'écart des jeunes « délinquants » des cités populaires durant l'été, une intervention plus directe de l'État pour développer de nouvelles formes de travail social, une redéfinition encore très provisoire des politiques de prévention de la jeunesse.

Les résultats de l'opération Été 82 ont conduit le gouvernement à décider du renouvellement de l'expérience en 1983 en essayant de répondre aux critiques que les travailleurs sociaux avaient pu émettre : à savoir, limiter le côté spectaculaire de certains camps et développer des actions directes sur les quartiers.

L'opération Été-Jeunes 83 : le mythe de la rééducation par le travail³

Une circulaire du Premier ministre, en date du 23 mars 1983 et adressée aux préfets, dégage la philosophie gouvernementale pour l'opération Prévention Été 83. Elle souligne d'emblée l'action menée quant à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, et le fait que 40 % des jeunes de 4 à 18 ans ne partent pas en vacances actuellement.

Par ailleurs, cette circulaire donne priorité aux programmes d'actions concernant les jeunes de 12 à 18 ans à qui « des projets de loisirs attractifs pourront être proposés dans des domaines très variés » tout en précisant qu'il conviendra d'assurer la permanence des actions⁴. L'insertion sociale des jeunes, si elle passe par l'emploi et la formation, doit « se réaliser également dans les temps libres de vacances et de loisirs sur les lieux de vie ». La circulaire insiste beaucoup sur cet aspect : il faut développer, pour 1983, « des activités liant loisirs et insertion professionnelle et, par exemple, utiliser la période de vacances pour permettre à un groupe de découvrir le monde du travail⁵ sans les contraintes à court terme d'un encadrement professionnel strict. Ainsi, on pourra rechercher des stages permettant de concilier des périodes de loisirs avec des activités professionnelles ou utiliser le cadre collectif de la

vie en groupe pour mener des actions de formation et d'insertion professionnelle ».

On voit donc apparaître un glissement important de 1982 à 1983 : à la mise à l'écart éducative qui avait marqué l'été 82, s'est substituée l'idéologie de la rééducation par le travail. L'analyse de contenu des dossiers de presse montre clairement que les déplacements de ministres se font là où se sont développées des expériences liées à une mise au travail des jeunes.

On peut citer les visites de M. Defferre (ministre de l'Intérieur) et de M^{me} Avice (ministre déléguée au Temps libre, à la Jeunesse et aux Sports) au camp des pionniers de Peynier organisé par les scouts des Bouches-du-Rhône⁶. Un millier de jeunes de 14 à 17 ans ont participé, comme le relate le journal *Le Monde*, « à une opération de surveillance et de prévention des incendies. Leur tâche : reconnaître et identifier toute fumée suspecte à partir de vigiles implantés dans les zones sensibles, utiliser les moyens de transmission radio et éventuellement porter secours à des personnes en danger. Des vacances « fatigantes » mais « utiles » qui les ont tous enthousiasmés. Au début du mois, expliquent des scouts d'Arras, en chemise écarlate, il y avait des feux partout, on a peu dormi, mais personne n'a tiré au flanc. Et, en plus, les pompiers ont été très sympas avec nous ».

Si le côté ludique du camp Defferre-Trigano marquait l'année 82, on voit, à travers cet exemple, la mise en avant d'expériences où les jeunes ont un rôle économique évident. Pour limiter les effets désastreux de la désertification de certaines régions du Sud de la France, pour éviter de faire appel à une armée de professionnels qu'il faudrait rétribuer, l'État et les administrations régionales font appel aux jeunes pour les intégrer totalement dans le dispositif de surveillance

des incendies de forêt.

Dans une optique un peu différente, on peut citer la visite de M^{me} Yvette Roudy, ministre des Droits de la femme, visitant à Béthune un des deux cents ateliers d'initiation à l'informatique mis en place dans le cadre de l'opération Été 83⁷. Comme le relate un autre journal, *Libération*, « les ateliers d'initiation à l'informatique mis en place pendant les vacances ont accueilli plusieurs milliers de personnes, pour des stages gratuits d'une à deux semaines ou selon la formule "portes ouvertes-séance permanente" ».

L'enquête que nous avons menée ensuite sur Béthune, indique très clairement que cette initiative gouvernementale n'a guère eu de succès auprès des jeunes par rapport aux activités « ludiques » soutenues par des animateurs recrutés par la mairie et des fonctionnaires de la police, que ce soit à travers des camps ou des activités d'animation sur les quartiers.

Plus globalement, le mot d'ordre gouvernemental consistant à impulser des activités d'animation liées au travail, ne s'est pas concrétisé sur le terrain. Certes, il y a eu des exceptions dont on a beaucoup parlé : c'est le cas de l'opération Karting à Lille. Le promoteur du projet était un club de prévention suffisamment structuré pour avoir lancé, avant l'été 83, une forte dynamique de vie associative sur le quartier et monté des stages d'insertion sociale et professionnelle. Le projet Karting visait à articuler de manière logique et cohérente les activités d'animation de l'été avec les activités menées dans les ateliers de mécanique et les stages d'insertion. Il cherchait également à ce que les activités professionnelles (la fabrication des karts) soient redistribuées à l'ensemble de la collectivité. En conséquence, durant l'été, les jeunes stagiaires ont procédé à l'entretien et à la réparation des karts le matin ;

l'après-midi, ils ont assuré l'animation du karting sur l'espace public municipal qui avait été mis à leur disposition.

Ce type d'initiative est resté très isolé dans la masse des activités proposées aux jeunes. On peut par ailleurs s'interroger sur le sens politique de cette conception de la prévention : les idéaux du travail semblent, à nouveau, redevenir nécessaires à la « moralisation » de la jeunesse⁸.



Opération Été 83 : le réveil du travail social

Dans la recherche menée à Lille⁹, nous envisageons l'hypothèse du développement d'un néo-travail social à partir de structures militantes et bénévoles. L'intervention de l'État avait permis, en 1982, la professionnalisation de nouveaux intervenants à profil « intellectuel déclassé ». La soudaineté de la mise en place de l'opération Été 82 avait souvent empêché les structures lourdes et bureaucratisées du travail social de concevoir un projet ; celles dont la logique était militante, beaucoup plus souples, en avaient profité pour se faire subventionner.

Le développement d'un néo-travail social s'est, en fait, trouvé entravé en 1983 par un ensemble de facteurs :

- beaucoup de militants sont « absorbés » durant l'année par des embauches massives pour

les missions locales et l'encadrement des stages d'insertion sociale et professionnelle ;

- les secteurs traditionnels du travail social, au moins ceux de la prévention, après quelques hésitations, se lancent dans l'aventure des opérations Été-Jeunes ;
- un ensemble de facteurs conjoncturels favorisent l'implication directe des jeunes « leaders » issus des quartiers où se déroulent des actions, le plus souvent appuyées par des travailleurs sociaux.

Il semble que l'attitude quelquefois hostile au travail social de certains hauts fonctionnaires ne s'est pas traduite au niveau des politiques départementales des D.D.A.S.S.¹⁰. Les liens entre travailleurs sociaux et administrateurs de l'action sociale sont anciens, ils ne peuvent se dénouer si vite ! Dans beaucoup de cas, comme à Lille, une logique de concertation sur le terrain a été quasiment imposée pour pouvoir participer aux opérations Été-Jeunes.

La logique de concertation consiste en ce que les partenaires de terrain définissent une politique d'animation et/ou de prévention à l'échelle du quartier. Cette organisation consiste généralement en ce que chaque structure reste dans l'axe de son travail d'année pour définir ses propres activités. Ceci apparaît comme d'autant plus important que la notion de suivi implique une liaison entre activités de l'année et activités de l'été. L'organisation du projet d'été se fait, d'une part, sur la base des activités proposées par chaque association ou club, d'autre part, au niveau des activités communes proposées par plusieurs structures. Il arrive que l'organisation par type d'activités proposées se joute avec une contre-organisation selon un critère d'âge.

La définition d'une politique commune oblige les différents clubs ou associations à se rencontrer et

à échanger leurs pratiques, et si nécessaire, à les rectifier. Cette logique contribue donc à répondre à une des critiques souvent émises à l'endroit du travail social, précisément celle qui a trait au cloisonnement entre différentes structures, qui fait que jamais celles-ci ne se rencontrent et n'échangent à partir de leurs pratiques.

On peut se demander si ces processus de concertation ne sont pas factices et conjoncturels : n'est-ce pas la réponse défensive apportée par le travail social à l'opération coup de poing de l'été 82 et à l'entrée en lice de nouveaux acteurs comme les C.R.S. ? Ces nouveaux rapports entre institutions se poursuivront-ils durant l'année ? Cela semble être souvent le cas dans les bilans des opérations Été 83. On peut alors se demander si, structurellement, certaines populations ne sont pas menacées dans leur identité : tout le monde sait, par exemple, que parmi les catégories sous-prolétarisées, beaucoup échappent aux mécanismes de désignations et de prises en charge grâce aux incohérences, sur le terrain, des structures sociales. N'y a-t-il pas là en germe, par un curieux effet de paradoxe, l'installation d'un nouvel enfermement, d'une nouvelle forme de processus totalitaire ? Il est bien entendu impossible de répondre à ces questions actuellement. D'une manière plus immédiate, c'est une autre menace qui pèse sur le travail social : la professionnalisation des jeunes leaders des quartiers populaires.

Les animateurs issus du milieu : les nouveaux balayeurs du travail social¹¹ ?

Dès l'opération Été 82, on voit se professionnaliser — certes le plus souvent comme vacataires — des jeunes leaders issus des cités populaires qui étaient souvent à l'avant-scène de la contestation violente en 1981.

Ces jeunes animateurs permettent de toucher une population nouvelle... Ils connaissent les parents qui leur accordent une confiance qu'ils ne peuvent donner à un travailleur social français. Ils sont aussi de plain-pied avec la culture et avec les habitudes de vie des cités. Ce sont souvent des leaders qui ont la capacité d'entraîner un groupe. Si ces jeunes sont intégrés, ils ne sont absolument pas représentatifs de la population ; souvent en mobilité sociale, ils ont un niveau d'études un peu supérieur à celui des autres jeunes et une longue fréquentation des animateurs leur a donné une information, un vocabulaire, parfois un engagement idéologique qui les séparent un peu de la communauté. Cette position, à la fois intégrée et relativement extérieure, permet de porter un regard critique sur la cité et donne une tonalité militante à l'action entrepreneur¹².

La circulaire du Premier ministre du 23 mars 1983 rappelait dans ses principes d'action :

Chaque fois que cela sera possible, il conviendra de « prévenir autrement » en laissant une large place aux initiatives des jeunes eux-mêmes et en favorisant un processus de solidarité inter-jeunes. En effet, le concours des jeunes eux-mêmes constitue un facteur de réussite important de ce programme. Dans cette perspective, vous veillerez (MM. les Préfets, N.D.L.R.) à favoriser toutes les initiatives susceptibles de permettre à des jeunes, issus des quartiers,

de devenir les futurs animateurs des projets retenus (par des actions de sensibilisation ou de formation, en les associant étroitement à la préparation).

C'est ainsi que de nombreuses associations ont vu le jour dans les départements français concernés par l'opération Été 83, comme les « Craignos » à Lille, association constituée en majorité de Maghrébins, qui est le résultat concret d'une *auto-organisation* ; durant l'été, elle a été responsable, sur son quartier, d'une bonne partie des activités d'animation dirigées vers les autres jeunes.

Comme le note Michèle Dupé :

Certaines formes de reconnaissance sociale et une politique de formation sont susceptibles de faire accéder une frange (certes minime) de la population dominée à une promotion individuelle. Il ne s'ensuit pas nécessairement que les « nouveaux promus » participent au même titre que les opérateurs traditionnels à une politique préventive¹³.

Sur plusieurs terrains observés, ces animateurs issus du milieu sont les seuls directement en contact avec les jeunes tandis que les professionnels se spécialisent dans les tâches administratives et de représentation.

Dans ce processus, on peut retrouver la lutte entre anciens et nouveaux bien décrite par P. Bourdieu pour la constitution d'un « territoire » :

On sait que dans tout champ, on trouvera une lutte dont il faut à chaque fois rechercher les formes spécifiques, entre le nouvel entrant qui essaie de faire sauter des verrous d'entrée et le dominant qui essaie de défendre le monopole et d'exclure la concurrence... Cette structure, qui est au principe des stratégies destinées à la transformer, est elle-même toujours en jeu : les luttes dont le champ est le lieu ont pour enjeu le monopole de la violence légitime (auto-rité spécifique)...¹⁴.

Mais la professionnalisation des jeunes « issus du milieu¹⁵ » constitue une source de conflits à l'intérieur du travail social en développant de nouveaux enjeux ; elle n'est pas, non plus, sans ambiguïté quant aux rapports de ces jeunes leaders

à leur milieu d'origine. Les faits divers de la fin de l'été 83 l'attestent : deux jeunes sont blessés par balle (l'un à Tourcoing dans le Nord, l'autre aux Minguettes dans l'Est Lyonnais) ; ils sont tous deux animateurs issus du milieu ; en voulant s'interposer entre policiers et loubards, ils sont victimes de leur position.

En occupant une position dominante dans leur milieu d'origine et une position subalterne dans les catégories d'encadrement auxquelles ils appartiennent, ils se retrouvent, à la charnière des rapports sociaux, à gérer des contradictions. Ils peuvent contribuer à changer la « conscience » des jeunes loubards en positivant, par exemple, une appartenance ethnique : c'est le cas des « beurs », ce groupe de quelques jeunes partis en septembre 83 des Minguettes pour arriver triomphalement à Paris après un périple dans toute la France.

Ils peuvent aussi être utilisés par les instances de l'État pour canaliser les mécontentements populaires, arriver à faire accepter leur sort aux populations les plus dominées et les plus exploitées : ils deviennent alors de simples travailleurs sociaux chargés essentiellement d'une pratique discursive ayant pour finalité d'empêcher le développement de mouvements revendicatifs avec leurs formes spécifiquement violentes chez les jeunes.

Il n'est pas sûr que l'on puisse apporter une réponse à cette ambivalence. En fonction des circonstances, des tensions sociales, ils peuvent tout aussi bien apporter les armes de leur capital culturel à leur milieu d'origine que l'anesthésier par des discours lénifiants.

Dominique Duprez
CRAM
CNRS-Lille

NOTES

- ¹ C.R.S. : Compagnie républicaine de sécurité, corps de police placé sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur.
- ² Dubet, F., Jazouli, A., Lapeyronnie, D., Schaller, F., *Opération « Été-82 »*, rapport C.A.D.I.S., 1983. Voir aussi dans ce numéro, l'article de F. Dubet et A. Jazouli.
- ³ Cette partie s'appuie sur la recherche réalisée par Michèle Dupe (avec la collaboration de D. Duprez), *Les Politiques de prévention de la jeunesse : le cas des Opérations « Été-83 »*, Rapport A.D.R.E.S. pour le ministère des Affaires sociales et de la Solidarité nationale, 1984.
- ⁴ Souligné dans la circulaire.
- ⁵ Souligné par nous : on notera la connotation religieuse de cette expression qui est souvent utilisée dans les organisations catholiques.
- ⁶ La visite s'est déroulée le vendredi 19 août 1983.
- ⁷ Visite du 18 août 1983.
- ⁸ Les discours politiques sur la jeunesse après 1945 s'alimentent de causes conjoncturelles liées à l'après-guerre pour avancer la nécessité d'une politique de prévention de la jeunesse, fortement connotée en objectifs moralisateurs, et glisse progressivement vers une législation pour « protéger » la jeunesse. La loi du 16 juillet 1949 constitue un premier pas dans l'établissement d'un nouvel ordre moral ; l'article 2 établit une censure sur les publications destinées aux jeunes. Nous nous référons ici aussi essentiellement aux travaux de Françoise Tetard. Notons que les travaux d'historiens sur la jeunesse pour la période contemporaine sont quasiment inexistantes et que le plus souvent cité est Philippe Ariès, spécialiste de l'Ancien Régime ! Voir Tetard, F., *Document de travail du 6-X-83 pour le réseau « Jeunesses et sociétés »*, Centre de Recherche Interdisciplinaire de Vaucresson.
- ⁹ Dupe, M., *Les Politiques de prévention de la jeunesse : le cas des Opérations « Été-83 »*, *op. cit.*
- ¹⁰ D.D.A.S.S. : Direction départementale de l'action sanitaire et sociale.
- ¹¹ L'expression est de Michèle Dupe *in op. cit.*
- ¹² Dubet, F., *et alii*, *op. cit.*, p. 167-168.
- ¹³ Dupe, M. *op. cit.*
- ¹⁴ Bourdieu, P., « Quelques propriétés des champs », dans *Questions de Sociologie*, Paris, Minuit, 1980.
- ¹⁵ Cette professionnalisation est accélérée par la création de sections spécifiques à l'intérieur des écoles de formation de travailleurs sociaux dont l'E.F.A.S. a été le promoteur en France.

[1.3] (coll. M. AUTES).
L'intervention du sociologue dans l'espace local,
Cahiers Internationaux de Sociologie, vol. LXXIX, 1985.

INTERVENTION DU SOCIOLOGUE DANS L'ESPACE LOCAL

par Dominique DUPREZ et Michel AUTÉS

RÉSUMÉ

En examinant les résultats d'une recherche sur les rapports sociaux dans deux grands ensembles du nord de la France, les auteurs mettent en scène les personnages et les masques où se jouent des pièces de la vie quotidienne. Ils interpellent la place du sociologue et de l'intervention dans les enjeux que structurent les pouvoirs locaux sur l'urbain. En perspective, c'est une réflexion sur les finalités de la sociologie qui est ici esquissée.

SUMMARY

When studying the results of a research survey on the social relationships existing in two large urban units in the North of France, the authors present individual actors and maskers performing plays devoted to daily life events. They query the role of sociologists and the value of interference in the challenges created by local rulers in an urban context. In perspective, this is the very end of sociology which is outlined here.

Pendant la période des années soixante, les spécialistes de l'urbain ont mis l'accent sur la spécificité des conditions architecturales et urbanistiques pour expliquer le malaise social des grands ensembles qui trouvait sa traduction dans une forme d'anomie généralisée, c'est-à-dire la désuétude des systèmes normatifs traditionnels, avec le développement de diverses formes d'inadaptations (le « mal-vivre », la délinquance, l'ennui, l'isolement...). Le contrecoup de ces divers énoncés fut le développement d'une critique sociologique rejetant directement l'origine des difficultés de cohabitation dans les rapports sociaux et non dans un caractère architectural spécifique.

A l'intérieur de ce courant critique, on note plus particulièrement les travaux de J.-C. Chamboredon et M. Lemaire¹. Ces auteurs avancent l'hypothèse que les conflits de cohabitation renvoient à la présence de différents groupes sociaux avec leurs systèmes normatifs propres et qui sont amenés artificiellement, c'est-à-dire par une procédure administrative, à vivre dans un même espace. Le grand ensemble représente des moments distincts dans les trajectoires résidentielles des différentes catégories sociales qui expliquent une diversité de rapports à l'habitat HLM.

J.-C. Chamboredon et M. Lemaire laissent entendre que tous les groupes sociaux n'ont pas un rapport négatif au logement collectif en HLM. Il apparaît en effet que sur les deux grands ensembles étudiés à Roubaix dans le cadre d'une de nos recherches², une majorité d'habitants déclare être satisfaite de vivre en HLM. Pour beaucoup d'individus, le grand ensemble constitue un progrès considérable dans leur habitat. Presque tous les interviewés mettent en avant le confort de leur logement actuel au regard de leurs conditions de logement antérieures.

La recherche-intervention menée à Roubaix s'inscrit dans cette thématique qui lie les rapports humains et l'espace dans lequel ils se déroulent, avec une double particularité : d'abord au niveau de l'objet de la recherche, la cohabitation, ensuite au niveau de la stratégie de recherche qui a été choisie.

Partie d'un objet portant sur la cohabitation de groupes ethniques différents, dans un même espace d'habitat social, la recherche montre comment l'espace local se constitue d'une multiplicité de rapports sociaux entre groupes d'âges, entre fractions de classes, entre ethnies. Les analyses classiques qui insistent sur les stratégies sociales des classes ou des acteurs sont impuissantes à rendre compte de cette complexité de l'espace local où le conjoncturel rend invisibles les logiques souterraines de construction de l'espace et des rapports sociaux. Le cadre bâti, le peuplement, les équipements, l'environnement, l'histoire du groupe locatif, le type de liaison ou de préoccupation du pouvoir local par rapport à lui, ou leur absence, produisent des contextes locaux qui ont leur problématique et leur complexité propres, lesquelles, cependant, ne peuvent être comprises que resituées dans des contextes plus vastes. La recherche prend donc comme objet cette production du local, afin d'en montrer les mécanismes.

1. Jean-Claude Chamboredon et Madeleine Lemaire, Proximité spatiale et distance sociale dans les grands ensembles, *Revue française de Sociologie*, XI, 2, 1970.

2. Placée sous la responsabilité scientifique de D. Duprez, cette recherche a été financée par le ministère de l'Urbanisme et du Logement. Elle a donné lieu à un rapport de fin de contrat : D. Duprez, M. Autes, A. Petit, *L'anomie des grands ensembles : quelle issue ?*, Lille, CLERSE, 1982.

Le sociologue et l'espace local

Mais la particularité de l'objet se double d'une particularité de la stratégie de recherche. En effet, à une recherche classique qui découpe et analyse la réalité pour en rendre compte, s'ajoute une démarche d'intervention qui vise à modifier les éléments de cette réalité, à peser sur cette réalité. Ainsi, dans les quartiers, on verra les sociologues organiser la concertation entre les habitants et avec les institutions pour aboutir, ici à un conseil d'habitants, là à une démarche avec des jeunes du quartier pour obtenir un local d'animation et une structure d'hébergement.

L'ANOMIE DES GRANDS ENSEMBLES

Les deux grands ensembles roubaisiens sur lesquels a porté l'intervention sociologique rentrent dans la catégorie des espaces urbains anomiques au sens où ils sont porteurs d'un « mal vivre », au moins dans l'imaginaire des techniciens du social. Nous utilisons ici le terme d'anomie au sens de R. K. Merton³ en entendant par là une situation où les normes sociales qui régissent la vie collective en HLM ne correspondent plus aux buts et aux valeurs considérés comme légitimes par une majorité d'habitants. Cette notion d'anomie ainsi précisée recouvre une certaine forme d'apathie qui semblait, pour la plupart des acteurs institutionnels, caractériser les habitants.

La cohabitation ou l'euphémisation des rapports de classes

A partir des éléments que nous obtenons de l'analyse des récits de vie recueillis sur les terrains roubaisiens, il semble que l'habitat ancien qu'ont connu la plupart des familles soit caractérisé par des relations de voisinage assez denses. On reprendrait volontiers à notre compte l'analyse de J.-C. Kaufmann et M. Laigneau⁴ : « La dynamique de l'usage nécessaire du logement et, plus généralement, du mode de vie du ménage, reposait alors fondamentalement sur ces rapports entre voisins, alors qu'aujourd'hui les médias et diverses instances de l'appareil d'État y suppléent efficacement. » Il n'en reste pas moins que les entretiens insistent au moins autant sur les conflits qui pouvaient régenter la vie en courée que sur les rapports de solidarité qui existaient dans ce type d'habitat.

3. R. K. Merton, *Éléments de théorie et de méthode sociologique*, 2^e éd., Glencoe-The Free Press, 1957, trad. franç., Paris, Plon, 1965.

4. J.-C. Kaufmann, M. Laigneau, *L'usage nécessaire du logement HLM*, ronéo, rapport de fin de contrat pour le Plan Construction, Rennes, ARES, 1979.

J.-L. Lacascade⁵ note que le terme de cohabitation est l'un de ces mots à significations multiples et imprécises dont la sociologie spontanée ou savante est friande. Il est amené à dire que « les relations de cohabitation supposent une certaine intimité, un voisinage, la notion d'un « intérieur » opposé à l' « extérieur » ».

En fait, le contenu flou de la notion de cohabitation renvoie à des formes de sociabilité très intenses qui devraient s'effectuer au niveau du voisinage. On fixe ainsi un niveau d'échanges nécessaires entre les gens suffisamment imprécis pour qu'on puisse toujours lui imputer de ne pas être atteint et donc *d'impliquer une réponse institutionnelle*.

La théorie du vide social⁶ permet de légitimer l'intervention d'agents spécialisés dans les quartiers populaires. Le discours de ces spécialistes s'appuie d'une manière privilégiée sur la notion de conflit. Ce qu'il est important de noter, c'est que *ces spécialistes sont avant tout des agents idéologiques* en ce sens qu'ils sont surtout là pour produire un discours qui va ensuite se diffuser prioritairement dans les institutions mais également dans la population. Un exemple type dans les entretiens réalisés repose sur le nombre d'immigrés : « J'ai entendu dire que les HLM ne donneraient plus de logements aux Arabes parce qu'il y en a de trop ! » Les agents diffuseurs de cette « information » sont les travailleurs sociaux du quartier et les concierges. Ce sont donc les représentants de l'autorité extérieure, pour reprendre l'expression de G. Althabe⁷, considérés comme étant proches des décideurs, donc comme étant des personnages bien informés. Ce type d'information se répand très rapidement et a des effets sur tout le tissu social.

Le discours en termes d'anomie des grands ensembles HLM accrédite donc l'idée que cette forme d'habitat est problématique, nécessitant l'intervention de divers spécialistes du social. Ceci permet également aux institutions (organismes HLM, municipalités, centres sociaux) de légitimer des demandes d'aides financières pour pouvoir répondre aux difficultés que posent ces « populations spécifiques » qui ne sont généralement, somme toute, que des ouvriers. Le contexte de récession est ainsi « récupéré » par diverses instances pour développer des pratiques de contrôle social.

5. J.-L. Lacascade, La cohabitation en question, *Revue H*, Paris, n° 62, avril 1981, p. 20-28.

6. Yves Barel, *La marginalité sociale*, Paris, PUF, 1982.

7. G. Althabe, Rapports sociaux et espace de cohabitation, *Revue Non !*, Paris, n° 5, 1981.

Le sociologue et l'espace local

Crise des modes de vie et transformations des rapports sociaux

Une certaine forme d'approche mécaniste tend à dire que le grand ensemble serait un microcosme de la lutte des classes. En fait, il est difficile de ne pas rapporter les divisions de classes aux réalités concrètes de la vie quotidienne. En effet, qu'est-ce qui fait les différences, qu'est-ce qui crée des oppositions, sinon les conditions concrètes, matérielles dans lesquelles les différents acteurs sociaux vivent/subissent un mode de vie spécifique ?

Dans l'enquête que nous avons menée à Roubaix, il semble que les différences culturelles, ethniques, voire socio-économiques, pèsent moins que les capacités différentielles des différents groupes sociaux à surmonter leurs difficultés matérielles respectives et les effets de la récession. Nous avons été amenés à croire que les situations conflictuelles auraient moins de chances de se développer si tout n'était pas fait administrativement pour bien repérer les différences sociales et donner à ceux qui occupent une position dominante les moyens de se distinguer.

La première forme de ségrégation administrative est constituée par les catégories de financement de différents immeubles sur un même espace résidentiel dont l'attribution de logements est strictement liée à des niveaux de revenus⁸.

Bien souvent, la catégorie HLMO bénéficie d'avantages matériels et symboliques par rapport à des PLR ou des PSR (notamment en ce qui concerne l'existence d'ascenseurs ou l'entretien par un personnel spécialisé). Dans le cas du groupe de L'Epeule, un même ensemble architectural peut comporter des entrées classées en PLR et d'autres en HLMO, la différenciation se fait ici uniquement en regard du peuplement.

Cependant, la ségrégation spatiale dépasse le carcan des règlements administratifs, elle est directement gérée par des politiques de peuplement. Au sein d'une même catégorie de logements HLM, on trouve des entrées avec une majorité d'immigrés, alors que d'autres se démarquent par leur absence, on constate la quiétude des îlots sans enfants contrastant avec les concentrations juvéniles porteuses de bruit et de désordre, etc. Ces politiques de peuplement ségréгатives contribuent à construire les

8. La répartition des catégories d'HLM résulte du niveau des loyers et du système des plafonds de revenus qui règle l'accès à telle ou telle catégorie de logements sociaux. On distingue notamment les HLMO (Habitation à Loyer modéré ordinaire), les PLR (Programme à Loyer réduit) et les PSR (Programme social de Relogement). Cette répartition est ségréгатive au sens où elle favorise l'homogénéité sociale d'un même immeuble.

oppositions sociales et ethniques et ne se limitent pas à les gérer.

Par ailleurs, le développement du non-entretien et de la dégradation des groupes HLM anciens contribue à dévaloriser le statut des gens qui y habitent. La politique du mouvement HLM et les incitations gouvernementales, en privilégiant l'investissement dans la construction de logements neufs au détriment de la réhabilitation du patrimoine existant, ont contribué à accélérer la paupérisation des ensembles anciens.

Enfin, dans un contexte de crise où les systèmes de valeurs traditionnels se transforment, on ne peut en rester à l'état des relations de cohabitation telles qu'elles existaient dans les années soixante. Ces rapports, rappelons-le⁹, dépendaient étroitement de la capacité de certains groupes sociaux à quitter rapidement le logement HLM.

L'augmentation considérable des taux de crédit, l'élévation tout aussi importante du coût de la construction, alors que les effets de la crise ne se font pas seulement sentir sur les chômeurs, sont des réalités qui contribuent certainement à changer la physiologie du logement HLM dans les années quatre-vingts. Il semble, par ailleurs, que les jeunes couples sont moins sensibles au mythe pavillonnaire que leurs aînés et moins tentés de réduire certains postes de consommation (loisirs, vacances, habillement...) au profit d'un surinvestissement dans le logement.

Nous déduisons donc de ce nouveau contexte relatif au logement social, que certaines catégories sociales (l'aristocratie du logement HLM) risquent de se maintenir plus durablement dans le logement HLM. Le rapport de distanciation qu'ils entretenaient avec cette forme d'habitat risque donc de se transformer. C'est dans ce cadre d'analyse que se déroule l'intervention du sociologue.

L'intervention du sociologue

Précédant l'intervention, le regard sociologique vient mettre de l'ordre — un certain ordre — dans la réalité complexe de rapports sociaux faits de difficultés de la vie quotidienne engendrées par les différences sociales. Différences qui s'accroissent dans l'espace créé par l'habitat social, espace où, à la visibilité des comportements, répondent les malentendus d'une communication rendue impossible.

L'intervention sur le premier groupe HLM, celui de L'Epeule, tend à reconstituer une négociation sur la gestion de l'espace, son entretien, entre les habitants, et entre ceux-ci et l'Office d'HLM gestionnaire des logements. En passant par l'organisation d'un

9. Jean-Claude Chamboredon et Madeleine Lemaire, *op. cit.*

référendum sur les espaces libres, en aidant les adolescents du quartier à faire entendre leurs voix, elle ira jusqu'à la constitution par élection, sur la base spatiale des cages d'escaliers, d'un conseil d'habitants, structure propre à organiser les relations entre les partenaires sociaux. Le champ d'intervention de ce conseil est large : les questions directement liées au logement, la politique de peuplement, l'animation sur le quartier, l'accueil des jeunes et même le problème de l'emploi. Sans la mise en négociation, par l'équipe de sociologues, des différents partenaires : municipalité, Office d'HLM, habitants, on n'aurait probablement pas connu cette dynamique sociale.

Dans la ZUP des Trois-Ponts, l'intervention se centre sur le problème des jeunes de la ZUP et du quartier voisin du Pile. Elle débouchera sur la triple création d'un club de prévention, d'une structure d'animation et d'un lieu d'hébergement pour les jeunes. Bien sûr pas à elle seule, mais en s'appuyant sur les dynamismes propres au quartier instituant la négociation entre les partenaires. Cette histoire est aussi celle — mythique et bien réelle à la fois — de la Limace Bleue, une école ouverte où commencent à s'ébaucher, par bribes, ces discours impossibles à tenir ailleurs, sur la vie, sur l'adolescence et ses rapports avec l'âge adulte, sur la sexualité, sur le racisme. Sans ces ébauches, couvertes par le bruit de la rumeur et assourdies par elle, l'intervention n'aurait sans doute pu porter aussi loin ses effets.

Entre l'intervention dans le jeu social et la production de connaissances, comment le sociologue peut-il s'inscrire dans les enjeux qui structurent les pouvoirs locaux sur l'urbain ?

ÉLÉMENTS POUR UNE THÉORIE DE L'INTERVENTION

Pour qualifier le travail que nous avons mené, nous employons le plus souvent l'expression « intervention sociologique ». En ce domaine, comme en toutes choses, le vocabulaire n'est pas neutre. Si la question de l'utilité et des applications pratiques de la science n'est pas neuve, il est vrai que dans le domaine de la sociologie, elle connaît un regain d'actualité. En employant les mots d'intervention sociologique, on ne met donc pas en avant un courant particulier.

Après avoir décrit brièvement¹⁰ la démarche qui a été suivie sur le terrain, on essaiera de la situer au sein des courants actuels qui traversent la sociologie, en s'interrogeant sur ce que sont ces pratiques qui se donnent le social pour objet.

10. On trouvera cette démarche exposée en détail dans le rapport de recherche cité note 2.

Enfin, une fois ces précisions apportées, on ira plus loin dans l'analyse théorique pour poser davantage les questions à leur fondement même. Au plan épistémologique d'abord, pour envisager les problèmes de la théorie de la connaissance que pose ce type de pratique. Au plan déontologique ensuite, parce qu'un certain nombre de questions sont posées au niveau de l'intervention même du sociologue dans les rapports sociaux.

Quelle pratique ? Quelle méthodologie ?

On prendra ici le point de vue du technicien qui explique comment ça marche, renvoyant à plus loin les interrogations sur ce qui fonde et légitime sa technique.

Sans doute les choses rapportées ici paraîtront somme toute un peu banales. C'est que, dépouillée de ses mystères, c'est-à-dire acceptant de dévoiler ses « trucs », l'intervention sociologique donnera un peu plus à voir ce qu'elle est en réalité. On risque de couper court ainsi à bien des débats sur le nécessaire désintéressement de la science ou sur la noirceur des intentions des sociologues, nouveaux manipulateurs du social. Il est vrai, néanmoins, que pour être plus triviales, les pratiques ici décrites n'en sont pas forcément moins pourvues d'effets sociaux, fussent-ils même pervers. Notre seul propos est de ramener les choses à leurs dimensions, qui ont été pour nous celles de la réalité, c'est-à-dire d'un engagement avec des personnes, des acteurs sociaux, des groupes, des institutions. Et en énonçant ces quatre termes, c'est bien quatre niveaux différents d'engagement que nous énonçons.

L'organisation. — La première stratégie que nous avons développée est une stratégie d'organisation.

Il faut l'entendre à deux niveaux :

Le premier, pour être le plus banal, n'en est pas moins le plus important. Il concerne les problèmes d'intendance. Qui est présent sur le terrain ? Qui faut-il inviter ? Sous quelles formes ? Pendant l'intervention, nous avons imprimé des milliers de tracts pour inviter aux réunions, déposé et collé des dizaines d'affiches. Ceci avec l'aide de travailleurs sociaux, d'habitants, de jeunes qui les ont distribués avec nous. Pour les premières réunions organisées aux Trois-Ponts, chaque locataire a eu dans sa boîte aux lettres un tract l'invitant en expliquant les points essentiels de la démarche. De même, à L'Epeule, le suivi des commissions nécessitait une vigilance constante pour l'organisation des réunions : avoir une salle, tenir compte de qui vient ou ne vient pas selon le lieu, la date, l'heure. La façon dont sont réglés ces petits problèmes quotidiens est essentielle. Organiser

Le sociologue et l'espace local

une réunion un soir où on retransmet un match de coupe d'Europe de football à la télévision, c'est voir se dépeupler soudain l'assistance à partir de 20 h 20 - 20 h 25, l'ordre du jour fût-il à ce moment-là capital. Cette trivialité veut dire : tenir compte du mode de vie des habitants, de leurs contraintes, de leurs loisirs. Intéresser, participer, mobiliser peut être un slogan, c'est d'abord une pratique de terrain qui se gère au jour le jour, au plus près des réalités. Il faut insister là-dessus. Le sociologue n'a pas seulement à connaître la réalité : il a à en tenir compte. Surtout s'il pense concourir à la transformer.

Mais, à un niveau différent, l'organisation c'est aussi la base des transformations qui sont souhaitées dans les rapports sociaux. Pour que la parole des habitants puisse se faire entendre, pour qu'ils puissent dire leur mot dans les décisions qui concernent leur cadre de vie quotidien, il faut qu'ils disposent d'une organisation. Il faut entendre ici le terme dans son sens plus sociologique d'organisation sociale. Cette forme d'organisation peut être la vie associative. Mais, plus concrètement, il faut forger les outils organisationnels en fonction des objectifs et des possibilités réelles du moment. Il n'est pas non plus souhaitable de structurer trop vite une organisation trop formalisée, que les acteurs sociaux ne s'approprient pas, qu'ils n'investissent pas.

Ainsi, aux Trois-Ponts, le passage de ce que les acteurs eux-mêmes ont baptisé le « collectif », à une association plus structurée, ne se fait pas sans heurts ni déperditions. A L'Épeule, ce n'est qu'après presque deux ans de travail sur le terrain qu'un conseil de résidents est élu, et avec une très grande participation des habitants. Pour les habitants, ce conseil n'est pas un cadre vide qui ne sert à rien, mais l'aboutissement d'une expérience qu'ils ont vécue.

Le sociologue doit prêcher pour l'organisation, il doit veiller à ce qu'elle colle à la réalité, c'est-à-dire qu'elle réussisse, qu'elle permette aux acteurs d'entrer en négociation et d'obtenir des résultats qu'ils pourront considérer comme des succès. Ces résultats doivent également être valorisés aux yeux des acteurs, car ils sont un moteur puissant pour l'action.

Le sociologue intervenant doit être un spécialiste de l'organisation, il doit savoir comment une organisation marche, comment elle se gère, au niveau des rapports de force internes et externes, mais aussi au niveau de l'implication des personnes et des phénomènes de groupe. Parce que la réalité est tissée de ces relations. C'est dire que, pour intervenir, il est préférable d'être une équipe, afin de maîtriser au mieux les différents niveaux d'implication dans la réalité.

Les réunions. — Les réunions ponctuent le déroulement de la démarche.

Il y a, d'une part, les réunions que le sociologue organise avec une catégorie d'acteurs. Elles visent à produire une organisation et à créer le consensus suffisant permettant à un acteur de s'identifier comme tel, d'appréhender les enjeux des rapports sociaux où il est engagé. Ces réunions sont plus du registre de l'aide technique dont il sera fait état plus loin.

Les réunions qui ponctuent la démarche d'interventions ont celles qui mettent en présence les différents acteurs. Elles sont les temps forts de l'intervention. Par ces réunions, nous créons les conditions d'un dialogue qui n'existait pas entre des acteurs sociaux qui ne se rencontraient pas. Pour des locataires, rencontrer des responsables de l'Office ou son directeur n'est pas une situation coutumière. De même, pour des travailleurs sociaux, appartenant à des structures différentes mais travaillant dans le même quartier, il n'est pas si fréquent de se rencontrer pour échanger leurs vues sur leur action. Nous créons de la possibilité de parole là où elle n'existait pas.

C'est au cours de ces réunions que les acteurs sont amenés à négocier entre eux leurs positions. Des décisions se prennent sur ce qu'il y a à faire dans le quartier et sur les démarches à effectuer. Une organisation du quartier se structure ainsi peu à peu.

Cet équilibre est toujours fragile. Notre rôle, ici, est d'aider à l'expression de chacun, de veiller à ce que chaque point de vue puisse être formulé, entendu, compris. Et c'est bien dans cet ordre que les choses doivent être prises. Nous assurons l'animation et la conduite des réunions et, outre les invitations, nous écrivons les comptes rendus envoyés à chaque participant.

Le but à atteindre est de donner à chacun la possibilité de l'expression la plus large. Ainsi, les jeunes ont beaucoup de mal à s'exprimer et à se faire entendre. Les adultes ont finalement de la peine à les considérer comme des interlocuteurs. La réalisation d'un dossier, la présentation d'un document audiovisuel réalisé par les jeunes sont des moyens pour qu'ils puissent être entendus.

Ainsi, pendant toute la durée de l'intervention, nous avons géré les réunions sous tous leurs aspects avec, en plus, la préoccupation d'assurer les relais, de donner la structuration qui permettrait à la dynamique de se poursuivre une fois notre mission achevée.

L'aide technique. — On pourrait qualifier de « techniques » l'ensemble des rôles que nous avons tenus. C'est bien ainsi

Le sociologue et l'espace local

qu'il faut l'entendre pour ce qui concerne l'organisation et les réunions dont nous venons de parler.

L'aide technique telle qu'on l'entend ici recouvre des actions menées avec des groupes, des acteurs spécifiques, pour les aider à aller jusqu'au bout de leur démarche : aider les jeunes à mettre en forme et à présenter leur dossier de demande de local, informer les habitants sur le fonctionnement de l'Office, sur les charges locatives, aider à définir les statuts d'une association, d'un conseil de résidents, informer sur les démarches administratives à suivre, aider à élaborer un règlement intérieur, organiser un référendum sur l'utilisation des espaces ou l'élection d'un conseil de résidents. Cette liste rapide n'est pas exhaustive, mais donne une idée des différents points sur lesquels nous sommes intervenus, jamais pour *faire* à la place des gens, mais pour les aider à faire, pour créer les conditions d'un acte, d'une décision, d'une démarche.

Nous essayons de ne pas intervenir sur le fond. Nous attirons l'attention sur les inconvénients, les difficultés de tel ou tel choix. Nous essayons de jouer le rôle de contradicteur, afin que les acteurs du terrain puissent défendre leur point de vue, affirmer leur argumentation, percevoir les failles et les points faibles de leur stratégie pour y remédier.

Pour ce faire, nous n'hésitons pas à donner notre opinion, à dire notre préférence pour telle option plutôt que pour telle autre. D'autant plus que, souvent, notre connaissance de la stratégie de l'ensemble des acteurs nous fait mieux percevoir les issues possibles, les compromis réalisables, sans pour autant éviter systématiquement la confrontation.

Par exemple, quand il faut opter pour une formule juridique pour l'association de prévention, nous défendons plutôt la thèse d'une association de quartier que celle de la gestion par l'association des Amis de la Limace Bleue ; parce que nous savons que la première solution est plus réalisable. Si nous prenons une position, c'est toujours par rapport à l'efficacité immédiate recherchée : obtenir un local, un club de prévention au plus vite. C'est une vision étroite, à court terme, en cela, technique. Dans ces cas-là, notre stratégie est : on obtient d'abord, on négocie après.

La mise en négociation. — La mise en négociation est l'objectif, la finalité de l'intervention : faire en sorte, créer les conditions pour que les acteurs du terrain négocient entre eux, sans exclusion, les décisions concernant le devenir de ce qui les concerne : le quartier, l'habitat, l'animation, etc.

L'organisation, les réunions, l'aide technique sont des moyens pour y parvenir.

Le rôle du sociologue est de connaître le mieux possible la stratégie de chaque acteur, afin de créer les meilleures conditions de négociation. La mise en négociation, c'est cela. Elle suppose de rencontrer chaque acteur, éventuellement de l'aider à clarifier ses intérêts, ses stratégies, éventuellement aussi d'aboutir à ce qu'il prenne conscience de ceux des autres.

Si la relation entre deux acteurs est en crise, nous servons d'intermédiaire, nous tentons de renouer les fils du dialogue cassé. Nous expliquons à chacun de ceux qui ne peuvent plus se parler les intentions, les souhaits de l'autre. Nous essayons de recréer les conditions d'un dialogue, de faire comprendre à chacun les contraintes du système de relations dans lequel il se trouve.

Par rapport aux institutions et à leurs représentants, notre rôle est de les préparer à écouter, à entendre. Les institutions ont une surdité sélective à tout ce qui risque de perturber leur fonctionnement, souvent acquis à l'aide d'équilibres, de dosages, de compromis, car elles sont placées, elles aussi, dans un jeu très serré. Les contraintes financières et politiques, pour les collectivités locales, les préoccupations électorales jamais absentes limitent les marges de manœuvre, les possibilités d'adaptation à la réalité. Le rôle du sociologue est de percevoir ces limites et de contribuer, si possible, à les faire reculer, afin que des changements sociaux puissent s'opérer, afin que l'adaptation à la réalité puisse être la plus adéquate possible. Tout ceci sans volontarisme ni artificialisme excessifs.

C'est sans doute la tâche la plus difficile.

* * *

Nous définissons avant tout le rôle du sociologue comme un rôle technique. En expliquant ce qu'il était, nous avons dit pourquoi nous y tenons. Mais ceci étant réaffirmé, il ne faut pas se leurrer sur la réalité de ce rôle. Comme cela a déjà été dit, il n'y a pas d'extérieur aux rapports sociaux. Nous ne revendiquons pas l'idéologie de la neutralité. La neutralité que nous revendiquons pour le sociologue, c'est qu'il exprime clairement ses choix, qu'il dise pourquoi il les fait, qu'il ne s'y engage pas par intérêt personnel et corporatiste.

C'est ce que nous avons essayé de faire.

La pratique mise en œuvre consiste à prendre au pied de la lettre ce que chaque acteur affirme dans son idéologie. Le conseil de résidents, le local pour les jeunes, tout le monde les souhaite. Et, cependant, il n'y en a pas. En créant les conditions pour que ce qui est souhaité par tous existe dans la réalité, on sent bien

Le sociologue et l'espace local

qu'il faut vaincre des résistances. Car ça résiste à ce que la réalité soit ce que l'idéologie énonce qu'elle devrait être.

Dans ce sens-là, le sociologue est un manipulateur. Il aide à réaliser ce que les acteurs souhaitent. Et comme ça résiste, il crée les conditions pour vaincre ces résistances.

Situation de notre intervention dans les différents courants actuels

Il ne s'agit pas ici d'entrer dans une discussion générale sur les courants actuels d'intervention sociologique ou de recherche-action¹¹. On pointera seulement au départ qu'ils ne sont que le resurgissement d'une question très ancienne : celle des applications de la science, celle de son activité sociale, posée ici à l'endroit de la sociologie. On parlait naguère de recherche appliquée et de recherche fondamentale ; c'était — c'est encore — souvent l'origine des crédits affectés qui faisait la distinction entre ce qui était « étude » (recherche appliquée) et ce qui était recherche pure ou fondamentale. Ce qui avait des effets jusque dans le statut social des personnes selon qu'elles s'occupaient de l'une ou de l'autre. C'est certainement aller chercher, dans des lieux qui lui sont bien étrangers, les déterminations de ce qui s'appelle la science.

La science sert à produire des connaissances. La question de son utilité est celle de leur utilisation.

Mais depuis longtemps dans les sciences humaines, des courants théoriques ou méthodologiques ont frayé des chemins qui tentaient de mettre en articulation les démarches de recherche et les préoccupations quotidiennes des acteurs sociaux.

Telle était la préoccupation de Kurt Lewin, inventeur de la méthode d'*action-research*, qu'on s'est tout de suite appliqué à traduire par « recherche-action », sans doute pour bien marquer où étaient les préséances.

De la démarche de K. Lewin, on retiendra ici un élément important : elle était tournée vers le changement. Son but était d'obtenir des modifications des comportements, afin d'introduire des changements dans la vie quotidienne, et de vaincre les « résistances au changement » sur lesquelles Lewin et son école insistaient beaucoup. Modifier des habitudes alimentaires, introduire des innovations techniques, tels étaient les objectifs de l'*action-research*.

Ces démarches ont toujours été regardées avec une certaine

11. On trouvera dans deux ouvrages récents un exposé assez complet de ces démarches. Voir R. Barbier, *La recherche-action dans l'institution éducative*, Paris, Gauthier-Villars, 1977, et R. Hess, *La sociologie d'intervention*, Paris, PUF, 1981.

condescendance par les sociologues de tradition française. Ceci d'autant plus qu'elles souffraient à leurs yeux d'une double tare : elles étaient psychosociologiques et anglo-saxonnes. Ce qui est, du reste, indubitable.

Dans ce contexte intellectuel, méfiant vis-à-vis de tout ce qui pourrait être pour la Science ou des compromissions ou des risques possibles de manipulation, d'autres grands mythes se sont développés : ceux de l'enquête participation ou de l'enquête conscientisante. L'idée est de faire participer ceux qui sont l'objet de la recherche à la recherche elle-même. Ces procédures se fondent sur une critique de la notion d'objet, considérant qu'en sciences humaines cette dénomination pose un problème moral. On voit bien que cette position repose sur une méconnaissance de la distinction épistémologique nécessaire entre l'objet réel et l'objet de connaissance.

Dans les années soixante, l'irruption de la psychanalyse dans le champ des sciences sociales devait donner naissance à toute une série de démarches tentant de relier une approche de type analytique et une autre de type sociologique : la sociopsychanalyse de G. Mendel, la socio-analyse d'E. Jaques en sont des illustrations.

Ces démarches tentent de prendre en compte la dimension du sujet dans l'action sociale et, inversement, les déterminations sociohistoriques constitutives du sujet.

Elles sont également tournées vers le changement ou vers l'adaptation, soit vus du côté du sujet, soit vus du côté des institutions.

A la fin des années soixante, l'analyse institutionnelle de G. Lapassade et R. Lourau représente un courant de sociologie critique tournée vers l'intervention dans l'institution.

Les institutionnalistes, maintenant fractionnés en plusieurs courants nuancés les uns par rapport aux autres, ont également une visée fortement orientée vers le changement, la transformation des institutions. Ils développent en outre une théorie de l'institution, où les conceptualisations de type analytique ne sont pas absentes.

Tous ces courants ont en fait toujours été regardés comme marginaux par rapport à la recherche sociologique académique. Jugés ou trop à droite (*l'action-research*) ou trop à gauche (les institutionnalistes), trop tournés vers l'action, trop peu sociologiques, ils sont considérés, en somme, comme peu scientifiques. Comme s'il était suspect de se montrer trop préoccupé des utilités sociales de l'activité scientifique.

Mais il est vrai que depuis peu, un certain nombre de retournements de cette perspective sont en train de s'opérer. C'est certainement un tournant important et significatif dans l'évo-

Le sociologue et l'espace local

lution des sciences sociales, ou en tout cas dans leur institutionnalisation.

D'une époque marquée par une épistémologie de la rupture idéologique, dont P. Bourdieu et L. Althusser ont été les principaux théoriciens, on revient à une période de réconciliation de la théorie et de la pratique. L'effacement du terme idéologie dans le vocabulaire des sociologues en est certainement un signe patent.

Une entreprise comme celle de P. Bourdieu¹² marque bien à la fois la continuité et les nuances entre l'époque de la rupture et celle de la réconciliation. La sociologie y est envisagée dans ses effets pratiques, à partir d'une analyse des pratiques. « Elle offre un moyen, peut-être le seul, de contribuer, ne fût-ce que par la conscience des déterminations, à la construction, autrement abandonnée aux forces du monde, de quelque chose comme un sujet »¹³.

Dans la sociologie des organisations, a toujours existé la préoccupation de l'intervention dans l'organisation, dans le but d'améliorer son fonctionnement. Cette préoccupation du reste est nettement affirmée, par exemple, dans un travail récent de M. Crozier et E. Friedberg¹⁴ où se trouve définie une méthodologie de recherche très proche d'une méthode d'intervention. L'analyse stratégique conduite dans les « construits sociaux de l'action collective » permet non seulement de comprendre le fonctionnement organisationnel, mais aussi d'introduire des modifications dans ce fonctionnement ne serait-ce qu'en améliorant la perception des acteurs par rapport aux règles du jeu dans lesquelles ils sont pris, ou bien en confrontant les stratégies des différents groupes d'acteurs.

Plus nettes encore sont les évolutions de la sociologie d'Alain Touraine vers l'intervention sociologique, ce terme lui servant même à définir une nouvelle stratégie de recherche¹⁵. Conçue comme une intervention directe du ou des sociologues avec des groupes d'acteurs représentatifs des mouvements sociaux étudiés, l'intervention sociologique vise non seulement à la connaissance, mais à l'organisation, à la structuration du mouvement « social-objet » de l'intervention. Le mouvement de conversion, qui marque la phase ultime de l'intervention, est bien un moment d'autotransformation du mouvement social, moment impulsé par l'intervention sociologique.

Il ne nous appartient pas ici de discuter les fondements de

12. Dans *Le sens pratique*, Paris, Ed. de Minuit, 1980.

13. P. Bourdieu, *op. cit.*, p. 41.

14. M. Crozier et E. Friedberg, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.

15. Cf. Alain Touraine, *La voix et le regard*, Paris, Seuil, 1978, pour un exposé général de cette méthode et de ses implications.

chacune des méthodes et des théories qui n'ont été citées que pour tracer rapidement le contexte dans lequel se situe notre propre intervention. On voit cependant se dégager des constantes de la plupart d'entre elles, qui apparaissent aussi dans notre propre démarche. Notamment l'orientation vers le changement social, qu'on retrouve aussi bien chez Lewin que chez Crozier ou Touraine, de même que dans les méthodes d'inspiration psychanalytique.

La participation des acteurs au changement social, la négociation par eux de ce changement est ce qui caractérise notre propre démarche. D'inspiration sociologique, insistant sur les contraintes institutionnelles et les limites imposées par le jeu social, nous essayons aussi, au niveau du quotidien, d'être attentifs à l'implication des personnes non seulement en tant qu'acteur, mais aussi en tant que sujet.

L'intervention sociologique est avant tout une pratique sociale, avant d'être une pratique de recherche. C'est plus une articulation dialectique d'une démarche de connaissance et d'une pratique sociale, que l'imposition d'une logique de recherche à l'action, ou d'une logique d'action à la recherche. A toutes les méthodes que nous avons citées, on peut faire l'un ou l'autre reproche.

Il s'agit bien pour nous de la production d'une autre pratique. On trouve les prémisses de cette position chez Gramsci, telle qu'elle est formulée, par exemple, dans le passage suivant :

« Si le problème d'identifier théorie et pratique se pose, il se pose dans ce sens : construire sur une pratique déterminée une théorie qui, en coïncidant avec les éléments décisifs de la pratique elle-même, et en s'identifiant avec eux, accélère le processus historique en acte, en rendant la pratique plus homogène, plus cohérente, plus efficace dans tous ses éléments, c'est-à-dire en lui donnant la force maximum ; ou bien, étant donné une certaine position théorique, organiser l'élément pratique indispensable pour sa mise en œuvre. L'identification de la théorie et de la pratique est un acte critique par lequel est démontré que la pratique est rationnelle et nécessaire ou la théorie réaliste et rationnelle »¹⁶.

Notre démarche est une tentative de mettre en œuvre cette articulation dialectique, où théorie et pratique se transforment l'une l'autre pour produire une autre forme de pratique qui n'est ni l'une ni l'autre¹⁷.

Cette articulation, Gramsci la nomme identification, ce qui

16. A. Gramsci, in *Gramsci dans le texte*, Paris, Ed. Sociales, 1977, p. 192.

17. Nous avons à une autre occasion mis en œuvre une pratique de ce type que nous avons appelée action-recherche, avec une équipe de travailleurs sociaux de la CAF de Lille. Cf. Michel Autes, *Travail social et changement social ; analyse d'une action-recherche en milieu défavorisé*, Etudes CAF, n° 24, 1981.

Le sociologue et l'espace local

n'est pas sans résonance avec le concept freudien désigné du même mot : « processus psychologique par lequel un sujet assimile un aspect, une propriété, un attribut de l'autre et se transforme, totalement ou partiellement, sur le modèle de celui-ci »¹⁸.

Quelles sont les conséquences de cette position du chercheur sur la production des connaissances, et quelles questions soulève-t-elle au plan déontologique ?

La recherche et l'action

S'il paraît tout à fait essentiel de traiter à part les problèmes épistémologiques et les problèmes déontologiques, c'est qu'ils sont si souvent confondus que cette confusion permet au chercheur de faire l'économie d'une réflexion sur les effets de sa pratique dans son rapport au monde. Il est commode et confortable — le statut de chercheur n'est pas si mauvais — d'éluder les questions pratiques au nom du désinvestissement nécessaire à la science. Désintéressement, objectivité, neutralité se combinent aisément pour forger une représentation de la science comme retranchée du monde.

Ces questions épistémologiques sont au cœur de notre pratique qui est, en elle-même, une réponse à ces questions.

Quant à l'extériorité, nous l'avons déjà dit, il n'y a pas de dehors aux rapports sociaux, sauf, peut-être, dans des extrêmes limites, comme la folie. Ces expériences limites étant du reste elles-mêmes extrêmement marquées socialement, circonscrites dans des territoires sur-investis, sur-socialisés, sur-administrés. Dans notre société, les marges sont plus déterminées que le centre. La science comme pure extériorité serait, à la limite, une expérience psychotique¹⁹.

Par ailleurs, il ne faut pas trop se leurrer sur la notion d'objectivité dans les sciences humaines. Celle-ci ne saurait être conçue à l'image de ce qu'elle est dans les sciences expérimentales. Les sciences humaines sont avant tout des sciences conjecturales.

Compte tenu de cette double spécificité des sciences humaines quant à l'extériorité du sujet connaissant et quant à la notion d'objectivité, il est sûr qu'une pratique de recherche inscrite dans les rapports sociaux est productrice de savoir.

L'intervention crée des situations, précipite des événements, cristallise des relations. Ce n'est pas un laboratoire de la vie sociale mais, à partir d'une situation inhabituelle, exceptionnelle,

18. Laplanche et Pontalis, *Vocabulaire de la psychanalyse*, p. 187, Paris, PUF, 1968. C'est nous qui soulignons.

19. « La schizophrénie, c'est la production désirante comme limite de la production sociale », G. Deleuze et F. Guattari, *L'anti-Œdipe*, Paris, Minuit, 1972, p. 43.

la création d'une situation privilégiée d'observation, de connaissance. L'implication du sociologue dans cette situation est ambiguë : il est impliqué parce qu'il agit *dans* les rapports sociaux, mais il n'est pas impliqué comme les autres acteurs, il n'a pas d'intérêt propre en tant qu'acteur de terrain, il n'est animé que d'un double désir : un désir de connaissance, et un désir « technique » ; il faut que les choses marchent, c'est-à-dire que les situations créées débouchent sur des décisions, des résultats, au travers des négociations que l'intervention institutionnalise.

La neutralité est une illusion, aussi bien dans la science que dans l'intervention sociale. La seule position tenable est celle qui consiste à énoncer ses positions, à les rendre claires. Faut de quoi, la neutralité de celui qui se pose comme extérieur n'est que l'alignement implicite et aveugle sur les positions et les forces dominantes d'une relation sociale donnée. C'est vrai, le sociologue — du moins c'est notre pratique — tend à favoriser l'expression des acteurs dominés, à leur permettre d'entrer dans des négociations sociales, de participer à l'élaboration de décisions, d'où ils seraient, sinon exclus, du moins réduits à une participation insignifiante.

Notre neutralité est celle-là. On peut parler de manipulation s'il faut nommer les moyens pris pour aboutir à ces résultats. Il ne faut pas s'effrayer des mots, surtout quand ils prétendent cacher des réalités. Les relations sociales sont des relations de pouvoir. La manipulation est la chose la plus répandue qui soit. L'institutionnalisation des contre-pouvoirs, même si elle est souhaitée dans leur discours, n'est jamais bien vécue par les institutions qui, de fait, y résistent. Le sociologue parle toujours de quelque part. Sa crédibilité nécessite qu'il énonce le lieu d'où il parle. A moins qu'il préfère inscrire la science dans le registre de la croyance où tout, y compris les intérêts matériels, le pousse à se cantonner.

L'implication a certes des limites quant à la production des connaissances. Nous pensons qu'elle a aussi des avantages. La très grande distance, sans être forcément schizoïde ou solipsiste, a aussi ses inconvénients, moins visibles, mais plus redoutables.

Il n'y a pas, finalement, d'argument épistémologique légitimement opposable à la pratique de l'intervention. Quelle que soit la pratique du chercheur, la validité des connaissances qu'il produit, laquelle est toujours contingente et conjecturale, dépend des techniques de distanciation qu'il utilise. Celles-ci ne changent pas, qu'on soit impliqué ou non dans les situations qu'on étudie. Peut-être simplement l'implication renforce-t-elle la nécessité et la rigueur du travail en équipe, pour des raisons d'intercontrôle de l'implication personnelle de chacun.

Simplement, nous pensons que la pratique de l'intervention crée une conjoncture favorable à la production des connaissances. Les arguments épistémologiques qui tendent à critiquer l'intervention du chercheur et son implication, comme une limite à son objectivité, et donc à la validité de ses résultats, sont le plus souvent un faux débat qui en masque un autre, plus fondamental, au niveau de l'éthique de la recherche.

Ces arguments sont une manière de tourner une question qui est pourtant incontournable : A quoi sert la recherche ? Quelles sont les utilités sociales de la recherche sociologique ? Il est absolument sûr que la recherche, en tant que pratique sociale, contient ses propres finalités, ses propres logiques, ses propres nécessités, qui impliquent une indépendance du chercheur et de ses choix scientifiques. Nous sommes également partisans de la recherche désintéressée, indépendante du pouvoir et des pressions sociales. Mais nous ne sommes pas partisans d'une recherche qui ignorerait, ou ferait semblant d'ignorer, ses liens avec les réalités sociales et politiques. Et plus particulièrement dans le cas des sciences sociales, où les choix scientifiques ne sont pas indépendants des choix éthiques. Ce lien n'est pas une tare, il doit être explicite, et non caché honteusement sous le bric-à-brac d'une épistémologie bricolée pour cet usage.

Défendre et garantir les procédures théoriques et méthodologiques qui correspondent à la logique nécessaire de la production du savoir et à la rigueur de l'activité scientifique est une chose à laquelle nous tenons, comme tout chercheur. Mesurer les effets sociaux de sa pratique scientifique doit faire partie de cette rigueur.

Le sociologue peut jouer plusieurs rôles : rôle du savant libéré des contraintes matérielles et qui parle du lieu de la science ; rôle du conseiller politique, celui qui aide à la décision, qui éventuellement la pré-forme, qui joue d'un pouvoir technocratique ; rôle du technicien, spécialiste du social qui, par sa technique, améliore le fonctionnement social, corrige les effets néfastes ou délétères du jeu social. A vrai dire, il est difficile d'opter pour un rôle ou un autre, car y être serait s'y enfermer.

Il est vrai, cependant, que notre pratique dans cette recherche-intervention, nous place dans un rôle de technicien du social, qui participe de cette montée du pouvoir socioculturel, à l'égard de laquelle les sociologues qui en sont un élément auraient bien tort d'être naïfs ou aveugles²⁰.

Néanmoins, il est sûr que dans notre travail, à côté des

20. Cf. D. Bleitrach *et al.*, *Classe ouvrière et social-démocratie : Lille et Marseille*, Paris, Ed. Sociales, 1981.

préoccupations du chercheur quant à la connaissance du social, existaient les préoccupations tournées vers le changement social. C'est le versant de l'intervention qui a, en retour, des effets bénéfiques sur la connaissance elle-même. On peut à juste titre s'interroger sur la légitimité de ces préoccupations, et des rôles qui en découlent. Nous nous en tenons à ce principe que, pour agir sur les règles du jeu, il faut les connaître. Les connaître découle de la pratique sociale du chercheur qui répond à une logique épistémologique. Agir sur elle, c'est une préoccupation d'acteur qui fait appel à des principes éthiques et déontologiques. Le problème des sciences sociales réside dans le fait que, plus que dans toute autre science, ces secteurs n'y sont pas séparés.

CONCLUSION

Partie d'une appréhension de la cohabitation entre Français et Etrangers, la réalité des grands ensembles où nous sommes intervenus est apparue comme un réseau plus complexe de relations entre fractions de classe, entre groupes d'âges, entre groupes ethniques qui, en s'entrecroisant, tissent un réseau social où les contradictions secondaires arrivent souvent à prendre le pas sur les contradictions principales.

La recherche a également montré le rôle, sinon déterminant, du moins résolument opératoire, des travailleurs sociaux dans la gestion-production du local. Le travail social est inséré dans les rapports sociaux locaux, il participe à leur quotidienneté contrairement à l'intervention sociologique, qui a un caractère exceptionnel.

Néanmoins, il faut s'interroger sur la montée de ces nouvelles pratiques, que ce soient celles, massives, du travail social, ou celles, hautement symboliques, de l'intervention sociologique. Encore faut-il affiner, nuancer l'analyse de ces pratiques. Elles n'ont pas toutes la même forme. Pour s'en tenir au travail social et à ses dispositifs institutionnels, il est clair qu'une analyse univoque, par exemple en termes de contrôle social, raterait considérablement son objet. Ces pratiques changent selon le type de public, le type d'habitat, le type d'équipement. Elles n'ont pas forcément le même rapport au local. Le plus souvent, elles sont assez étanches aux rapports sociaux, développant leur logique en toute méconnaissance du contexte social où elles se déploient. Cette méconnaissance peut s'analyser comme une dysfonction, une amélioration à apporter au système. Ou au contraire, c'est plutôt notre point de vue, elle peut s'analyser comme un certain type de rapport au local et au social qui donne

Le sociologue et l'espace local

à ces pratiques leur sens et leur efficacité propre, qui ne peut pas se mesurer dans les cadres habituels des rationalités institutionnelles. La critique des théories sociologiques du travail social/contrôle social est faite. Elle n'en a pas éclairé pour autant le sens de ces pratiques et de ces dispositifs institutionnels; ni su dégager les formes de socialité, les types de logiques sociales dont elles sont porteuses. Dans ce sens-là, l'intervention sociologique peut être un révélateur.

L'anomie est dans la gestion des rapports sociaux et non dans les rapports sociaux eux-mêmes. Si une issue existe, elle passe donc par une transformation des pratiques du travail social et, plus largement, de la gestion du local²¹. Dans le grand ensemble, c'est sur le fond d'une idéologie de l'absence de vie sociale que ces pratiques interviennent. Qu'est-ce qui garantit dès lors, que ce n'est pas *un* type, *un* modèle de vie sociale que ces pratiques tendent à imposer? Le débat est actuel, prenons garde qu'il ne soit déjà tranché par les logiques — d'autant plus souterraines qu'elles sont professionnalisées et institutionnalisées — des spécialistes du social et de la communication.

Du mythe de la déshumanisation du grand ensemble à celui du changement social par la concertation et la négociation, nous avons parcouru un chemin semé d'embûches. Le type d'intervention que nous avons défini est une réponse possible. Son projet est de faire en sorte que les négociations entre acteurs, le jeu qui règle les décisions qui engagent l'avenir soient les plus ouverts possible.

Nous pensons avoir montré que l'intervention n'était pas un obstacle à la connaissance, au contraire. Nous pensons aussi qu'elle n'est pas contraire à l'éthique de la science, ni plus immorale, ni plus légitime qu'une pratique d'acteur engagé dans la vie sociale.

CLERSE-CNRS, Lille.

21. Il ne s'agit pas pour nous de trancher entre de bonnes pratiques de travail social et d'autres qui ne le seraient pas. Néanmoins, il y a dans l'intervention sociologique une part de volontarisme qu'il convient d'assumer en sachant les limites, qui sont celles de l'artificialisme. Le sociologue n'est pas, quoi qu'il en veuille, le spectateur des rapports sociaux, car il n'y a pas d'en-dehors des rapports sociaux. L'intervention est une mise en scène de la sociologie. En poursuivant cette métaphore théâtrale, on rencontrerait les analyses de P. Legendre (*La passion d'être un autre*, Paris, Seuil, 1978) qui montrent que dans le spectacle de la danse, la mise en scène est un espace créé par la loi. Plus prosaïquement, cela veut dire que toute critique de l'intervention sociologique portant sur ses aspects volontaristes succomberait implicitement au mythe idéologique de la neutralité. Le sociologue n'est jamais neutre, comme n'importe quel acteur, il faut tenter de maîtriser le réel et non de l'oublier.

[1.4] Les histoires de vie,
Cahiers Internationaux de Sociologie,
vol. LXXVIII, 1985.

CAHIERS INTERNATIONAUX DE SOCIOLOGIE

CAHIERS INTERNATIONAUX DE SOCIOLOGIE

PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

Revue publiée avec le concours du C. N. R. S.

VOLUME LXXVIII - 1985

SOCIOLOGIES

NOUVEAUX BILANS

TENDANCES

<i>Pour une sociologie relativiste (II)</i>	Michel MAFFESOLI
<i>Les transformations de l'analyse sociologique</i>	Alain TOURAINE
<i>Une sociologie « généralisée »</i>	Raymond LEDRUT
<i>Sociologie de la sociologie</i>	Edgar MORIN

DIVERSITÉS SOCIOLOGIQUES

<i>La sociologie de la Chine avant 1949</i>	Georges-M. SCHMUTZ
<i>La sociologie en Italie</i>	Franco FERRAROTTI
<i>La sociologie compréhensive aux Etats-Unis</i>	Bennetta JULES-ROSETTE
<i>La sociologie de la connaissance au Royaume-Uni</i>	Withman OUTHWAITE
<i>La sociologie au Brésil</i>	Roberto MOTTA
<i>L'enjeu démocratique espagnol et la recherche sociologique</i>	Alfonso PEREZ-AGOTE

THÉMATIQUES

Problèmes généraux	
<i>Les masses</i>	Vincent LEMIEUX
<i>La socialité</i>	P. WATIER et K. STEBLER
<i>L'identité sociale</i>	Sonia DAYAN-HERZBRUN
Sociologies spécialisées	
<i>La socialisation et la scolarisation</i>	Jean-Michel BERTHELOT
<i>Les sociologies religieuses</i>	Emile POULAT
<i>Socio-anthropologie du travail</i>	Pierre BOUVIER
<i>Tourisme international</i>	Jean-Didier URBAIN
<i>Conflit et violence</i>	M. C. GROSHENS
Méthodes	
<i>Problèmes méthodologiques</i>	Michel MIRANDA
<i>Les histoires de vie</i>	Dominique DUPREZ

DEUX ESSAIS SUR LE TEMPS

<i>Sociologie du temps, anthropologie du présent</i>	Alain GRAS
<i>Le temps perdu</i>	Serafina CERNUSCHI-SALKOFF

Méthodes

Interventions de l'auditoire et réponses

De toutes les interventions du public, nous ne retiendrons que les plus significatives :

- L'une d'elles, s'adressant à Crespi et à Miranda, soulignera la richesse de la perspective phénoménologique, notamment husserlienne, qui conçoit le mode d'être, aussi bien dans notre modernité que dans la mythologie traditionnelle, comme « négativité positive ».
- F. Lugassy insistera, pour sa part, sur le fait que la plupart des exposés ont ceci de commun de dégager des oppositions antinomiques. Elle posera la question suivante : les valorisations du quotidien, de l'aléa, de la subjectivité, bref des turbulences, ne perdent-elles pas de vue la puissance des structures totales et ne conduisent-elles pas à démissionner par rapport à elles ?
- J.-P. Sironneau se demandera si le sociologue peut construire une méthodologie de l'aléatoire ; ou bien doit-il, pour parler de l'aléa, se faire romancier ou poète ?

Réponses

A. Moles indiquera que la théorie des systèmes, ainsi qu'en mathématiques le spectre d'autocorrélation, fournissent, sur le plan de la logique formelle, une méthode pour appréhender l'aléatoire avec précision. L'ordre ne s'y oppose pas au désordre. Il rappellera, d'autre part, que, loin d'avoir posé antinomiquement structuralisme et phénoménologie, il a simplement voulu affirmer, sur un plan didactique, qu'il fallait ordonnancer la façon de familiariser les étudiants à la recherche.

Crespi se demandera si la « négativité positive », telle que la développe la phénoménologie, ne reste pas, elle aussi, prisonnière d'une tendance à l'absolutisation.

Fabbri avancera que l'histoire des idées montre qu'il n'y a pas dichotomie entre science et philosophie (linguistique et philosophie du langage) mais interpénétration.

Cipriani réaffirmera la nécessité d'une approche interdisciplinaire et se refusera à un choix antinomique entre méthode quantitative et méthode qualitative.

Miranda conclura la table ronde en soulignant que la plupart des exposés ont manifesté le souci de penser le mouvant, hors d'une conceptualité qui, selon Bergson, est formée à l'image des solides. L'intérêt pour des « objets résiduels », comme la qualité, le quotidien, l'aléa, ne doit pas être compris, à ses yeux, comme volonté d'une originalité à tout prix. Leur caractère résiduel n'est que le produit d'une raison classificatrice et révèle, par là même, la résistance de l'indécomposable.

Michel MIRANDA.

Université de Grenoble.

LES HISTOIRES DE VIE

Le récit de vie n'est pas une invention récente des sciences sociales mais il a connu un développement rapide au cours des dernières années après une longue période d'oubli. Certes, nombre de chercheurs se réjouissent de cette reconnaissance symbolique d'approches qui contribuent à l'avancement de la connaissance et du savoir, mais on peut se demander, comme

Thématiques

F. Ferrarotti (Rome), si les succès des récits de vie ne sont pas qu'apparents. On ne peut éviter de s'interroger sur ce phénomène de mode qui conduit nombre de sociologues à (re)découvrir les histoires de vie.

Il est apparu clairement lors du débat sur ces questions au Colloque *Les Sociologies II* qu'il n'y a pas d'unanimité tant sur le plan méthodologique qu'épistémologique. On a pu constater l'existence d'une pluralité de pratiques de recherche qui ont leurs postulats et leurs problématiques propres.

Pour M. Catani (CNRS, Paris), la véritable utilisation de l'approche biographique orale consiste à écouter comment le représentant, le membre d'une culture organise son expérience de vie ; cette écoute renseigne sur les valeurs et le corpus culturel duquel cette personne participe. Partant de la constatation de notre mauvaise connaissance de certaines périodes historiques récentes, M. I. Maciotti (Rome), sur la base de la méthode biographique, a tenté la reconstruction d'une période historique pour comprendre certains phénomènes globaux de la société romaine, par exemple la question de la pauvreté.

Dans une filiation ethnologique explicite, J. Poirier (Nice) présenta sa conception de l'ethnobiographie où « le récit de vie n'est pas considéré comme un produit fini mais comme une matière première à partir de laquelle on va commencer à travailler, dans l'espace de l'enquête ». J. Poirier explique cet engouement pour les histoires de vie par l'extraordinaire bouleversement des années cinquante et la fin de la transmission de la connaissance orale.

D. Duprez (CNRS, Lille) se situe dans une logique d'enquête sociologique où ce qui est tenté d'être saisi est moins l'analyse intrinsèque d'une subjectivité, qu'à travers des subjectivités, certains aspects de la réalité sociale et des mécanismes de production de cette réalité. Pour D. Duprez, il s'agit moins de recueillir une narration que de multiplier des croisements de récits de vie pour saisir un social événementiel (selon l'expression de D. Bertaux) mais aussi son sens et son impact sur les individus.

Mais la démarche de l'histoire de vie a déjà ses applications à la marge de la recherche. Ainsi G. Jobert (Univ. de Paris IX) a évoqué les rapports entre la formation des adultes et les histoires de vie. Le récit de vie « apparaît comme le moyen d'explorer notre processus d'autoformation ». Il apparaît « comme une méthode de formation chaque fois que la formation engage profondément l'individu et qu'elle exige un sens ».

Une des questions centrales qui a cependant marqué les débats est l'originalité de l'approche biographique vis-à-vis d'autres méthodologies. Sans nul doute, cette originalité est la question de la place du sujet et de la subjectivité dans l'analyse du sociologue.

C. Corradi (Rome) a développé une analyse du processus dialectique sujet-objet comme producteur de connaissance. Sa thèse repose sur le concept d'interaction : il n'y a pas un sujet qui connaît et un objet qui est connu mais il s'instaure entre les deux une compréhension et une modification mutuelles. Par le moyen de l'interaction, les limites heuristiques et existentielles du sujet et de l'objet sont effacées et tracées à nouveau. La vérité des histoires de vie n'est pas dans une adéquation de la proposition à la chose, c'est une expérience modifiante. C'est une vérité pour ainsi dire chorale, qui n'est pas dans le sujet ou dans l'objet considérés séparément, mais se retrouve dans la fusion des deux, dans un processus intersubjectif à plusieurs voix.

La question du sujet dans l'analyse des histoires de vie a conduit, bien entendu, le débat sur les rapports entre l'approche biographique et la psychanalyse. A partir du cas d'un créole noir à la Réunion, J. Poirier pense que le récit de vie peut avoir une fonction thérapeutique. Plusieurs intervenants firent alors remarquer qu'il est déjà assez difficile pour le sociologue d'analyser des récits de vie à des fins cognitives dans un cadre déontolo-

Méthodes

gique acceptable sans afficher en plus des prétentions à devenir thérapeute. C. Lalive d'Épinay (Genève) indiqua que sur cent-cinquante récits de vie de personnes âgées, il n'y eut pas un seul cas qui nécessita l'intervention d'une assistante sociale spécialisée pourtant prévue dans le dispositif de soutien à la recherche. Il remarqua que l'on prend trop souvent nos partenaires pour des dépendants, des sujets honteux. Pour lui, la question importante est la négociation du contrat qui va fixer les normes de notre rapport à la personne.

Un second axe dans les débats de cette table ronde est la question du sens épistémologique de l'utilisation des histoires de vie. Pour M. Catani, l'originalité de la démarche tient à ce qu'elle ne cherche pas la représentativité mais la pertinence : « La différence est méthodologiquement le temps qu'on passe avec lui (la personne qui se raconte) pour l'insérer non dans des classes ou catégories artificiellement construites du point de vue de l'observateur mais pour s'insérer soi-même en tant qu'auditeur de ce narrateur dans cette culture-là, celle qui est de l'autre. »

Il semble à M. Diani (CNRS, Paris) que cette opposition entre représentativité et pertinence pose problème. Selon lui, à partir d'une vingtaine d'histoires de vie, il y a possibilité de construire un microcosme, un monde idéal, un idéal-type collectif au sens wébérien ; il y a là une représentativité et pas seulement une pertinence.

C'est aussi l'avis de D. Duprez, dont la recherche sur les mouvements de squatters part de cette logique d'idéal-type wébérien. Une structure sociale locale est décryptée à partir d'un montage à plusieurs voix de récits de vie. L'élaboration de profils biographiques permet ensuite au chercheur de retenir des itinéraires, des trajectoires typiques.

On retiendra aussi de ces débats une polémique entre F. Ferrarotti et M. Catani, ce dernier étant lié à l'école des « maximalistes » critiquée par le premier. F. Ferrarotti, tout en refusant une conception étroite, figée, de l'histoire de vie, pense qu'avec l'approche biographique, on est passé dans une phase post-disciplinaire, ce que récuse M. Catani. Pour F. Ferrarotti, l'objet de la sociologie, ce sont les situations humaines, les problèmes sociaux. Il ne lui paraît donc pas nécessaire d'apposer des étiquettes d'ethnologues ou d'anthropologues à des chercheurs qui ont une pratique plus restrictive des récits de vie que ceux qui s'appuient sur la logique du récit unique.

Dominique DUPREZ.

CLERSE-CNRS, Lille.

[1.5] Décomposition-recomposition du travail social,
in *Les opérations «été-jeunes» ; analyse longitudinale*
d'une politique publique,
Paris, CTNERHI/PUF, 1986.

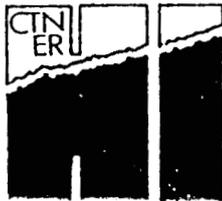
les opérations «été-jeunes»

ANALYSE LONGITUDINALE D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE

par
FRANÇOIS DUBET, MICHÈLE DUPE, DOMINIQUE DUPREZ,
ADIL JAZOULI, DIDIER LAPEYRONNIE, BRUNO LEFEBVRE,
PHILIPPE PITAUD et FRANÇOIS PORTET

ASH
FORMATIONS
néro hors série

publications
du C.T.N.E.R.H.I.
diffusion P.I.F.



institut
de l'enfance
et de la famille

DECOMPOSITION-RECOMPOSITION DU TRAVAIL SOCIAL

Dominique DUPREZ (*)

Depuis le début des années 1970, la prévention de la délinquance est placée au coeur des discours sur la jeunesse. Certes l'idée n'est pas neuve, mais elle connaît une assise beaucoup plus forte. La prévention spécialisée telle qu'elle s'est développée depuis 1972 est une curieuse combinaison d'initiative bénévole et d'une extrême professionnalisation. Dans le contexte des années 80, cette organisation de la prévention est l'objet de contestations diverses. Les opérations Eté-Jeunes, connues également sous le nom d'opérations anti-été chaud, sont particulièrement typiques des vocations aux métiers de l'animation et permettent l'entrée en scène de nouveaux acteurs : la police, l'armée et surtout, les "jeunes leaders". L'auteur fait l'hypothèse qu'on assiste à un double processus de décomposition-recomposition du travail social de prévention.

(*) CNRS/CLERSE - Université de Lille I

L'encadrement de la jeunesse n'est pas une idée neuve. Si elle est étroitement liée à la période du gouvernement de Vichy, elle trouve ses fondements dans l'histoire industrielle du XIXe siècle. Nous ne nous attacherons pas ici à la prise en charge judiciaire qui constitue, dans le contexte français, un champ bien particulier. Nous privilégierons l'examen du domaine de la prévention de la jeunesse en analysant les opérations "été-jeunes", connues également sous le nom d'opérations anti-été chaud, et qui marquent indubitablement une tentative de transformation par l'Etat de ses stratégies préventives. En effet, reposant sur l'initiative privée, échappant au contrôle municipal, les clubs de prévention seront très contestés après les débordements violents que connurent certaines cités populaires lors de l'été 1981, en particulier dans l'est-lyonnais.

C'est à partir de 1982, à l'occasion des opérations "Eté-jeunes" que l'on voit apparaître de nouveaux acteurs dans le champ de la prévention de la délinquance juvénile, notamment ceux que les institutions appelleront les "animateurs issus du milieu".

Ces mouvements d'auto-organisation des jeunes de milieu populaire occuperont une place centrale dans les questions soulevées ici dans le cadre d'une problématique qui met en évidence le processus de décomposition-recomposition du travail social de prévention.

Pour comprendre certains enjeux, il nous semble nécessaire de rappeler les grands traits des politiques d'encadrement de la jeunesse et de l'organisation de la prévention de la délinquance.

1 - LES STRATEGIES D'ENCADREMENT DE LA JEUNESSE EN FRANCE A PARTIR DU XIXÈME SIECLE

Si les travaux de Philippe ARIES (1) indiquent que la promotion de l'adolescence comme catégorisation sociale d'un cycle de vie se produit au XVIIIème siècle, il faut attendre le XIXème siècle pour que l'objet jeunesse devienne un champ d'interventions sociales. Ce sont surtout les catholiques qui promouvent, simultanément à la "question sociale", la création d'institutions orientées vers les jeunes ; le Sillon de Marc SANGNIER condamné en 1910 par Pie X, l'Association Catholique de la Jeunesse Française (A.C.J.F.) créée en 1886 et enfin la Jeunesse Ouvrière Chrétienne (J.O.C.) qui n'apparaît qu'en 1926.

L'objectif de la J.O.C. est la "formation intégrale" du sujet ; il y entre donc une visée éducative qui touche la totalité du jeune. "Nous ne sommes pas loin de l'ambition hygiéniste qui voit médecins et psychologues prendre bientôt la place des philanthropes bourgeois ou

des ecclésiastiques du début du siècle. Investies plus profondément, l'enfance et la jeunesse, après avoir été scolarisées, sont aussi progressivement médicalisées" (2).

En France, c'est dans la période de l'entre-deux-guerres (1920-1940) que se développent les interventions dirigées vers les jeunes, et donc pour une part, la construction de l'objet jeunesse, dont on a une conception positive : on repère dans les discours des termes comme "salut", "idéal", "élan", "enthousiasme", etc.

L'analyse de cette période de l'entre-deux-guerres montre clairement que le phénomène social "jeunesse" n'impliquait pas alors des interventions en termes de prévention, d'intégration ou d'insertion.

Jusqu'à la seconde guerre mondiale, on considère que les jeunes constituent une force qui prépare l'avenir de la société : en ce sens, la conception pétainiste de la jeunesse, pendant la guerre, n'est qu'un renforcement des représentations en vigueur depuis le début du XXème siècle, même si elle y ajoute la nécessité d'une mobilisation par de saines expériences collectives (3) et un encadrement des institutions de jeunesse (création en 1943 du Commissariat général de la jeunesse et des inspecteurs généraux de la jeunesse).

Il faut attendre la libération pour que la structure profondément idéaliste du discours politique sur les jeunes se transforme progressivement : il s'intensifie, prend du contenu, et l'on observe l'introduction de termes moralisateurs.

Après 1945, les discours politiques sur la jeunesse s'alimentent de faits liés au contexte de l'après-guerre pour avancer la nécessité d'une politique de prévention de la délinquance, fortement connotée en objectifs moralisateurs, qui se traduit progressivement par une législation destinée à "protéger la jeunesse" (4).

2 - PREVENTION ET PROTECTION DE LA JEUNESSE

En France, la loi du 16 juillet 1949 marque le début de l'instauration d'un nouvel ordre moral pour la jeunesse ; l'article 2 établit une censure sur les publications destinées aux jeunes : "les publications ne doivent comporter aucune illustration, aucun récit, aucune chronique, aucune rubrique, aucune insertion présentant sous un jour favorable le banditisme, le mensonge, le vol, la paresse, la lâcheté,

la haine, la débauche ou tous les actes qualifiés crimes ou délits ou de nature à démoraliser l'enfance ou la jeunesse ou à inspirer ou entretenir des préjugés ethniques".

A partir des années 50, initiatives privées et incitations publiques sont étroitement imbriquées dans la définition d'une "politique de la jeunesse" qui s'orientera moins vers le traitement de "problèmes sociaux" que dans une stratégie de prévention de la délinquance.

Ces interventions sont dominés par une idéologie. Les rapports de confiance jugés indispensables entre les jeunes et les intervenants ne peuvent s'établir par l'intervention directe des pouvoirs publics. La prévention est donc confiée à ses débuts à des bénévoles qui ont pour tâche d'entrer en contact avec des bandes de jeunes afin d'orienter ces groupes sans les démanteler. Le plus souvent, ces initiatives vont prendre la forme de clubs de prévention. Le premier a été créé à Nancy en 1949 puis d'autres furent fondés dans d'autres grandes villes de province et à Paris. Leur objectif est de prévenir l'évolution des jeunes vers la délinquance ; leur méthode consiste à agir sur les relations des groupes à leur environnement, tout en privilégiant le rapport direct jeune-adulte (le modèle de l'éducateur-père structure le discours des années 60 qui dénonce souvent la "défaillance de la famille").

Cependant, ce n'est qu'en 1972 que l'arrêté du 4 juillet fixe les conditions d'agrément des clubs de prévention. Cette stratégie de prévention s'appuie sur deux variables essentielles : la première contextualise l'intervention sur un secteur géographique marqué par un niveau élevé de délinquance, la seconde indique que la cible de l'intervention est une population jeune, délinquante ou susceptible de le devenir. L'objet n'est pas de faire ici un historique de la prévention spécialisée, mais d'analyser les enjeux des réorientations des politiques de prévention aujourd'hui.

La prévention spécialisée telle qu'elle s'est développée depuis 1972 est une curieuse combinaison d'initiative bénévole et d'une extrême professionnalisation. L'initiative bénévole est présente, car elle est à l'origine de la prévention. Dès les années 50 Fernand DELIGNY avait suscité, dans le Nord de la France, des expériences de prévention élaborées avec la participation de cadres issus du milieu ouvrier (5). L'idée fut ensuite reprise par d'autres pour répondre aux problèmes des jeunes de "milieu défavorisé", l'internat et les structures asilaires ne constituent pas des solutions satisfaisantes, il faut promouvoir des actions en milieu ouvert. La raison du succès de ces expériences se traduit par une reconnaissance de l'appareil d'état qui apporta des financements importants aux associations poursuivant ces objectifs. L'effet fut double : l'introduction d'une logique de professionnalisation et l'exercice d'un contrôle de la part des pouvoirs publics à travers la procédure des agréments et une tutelle administrative.

La professionnalisation de la prévention s'est assise quasi exclusivement sur le métier d'éducateur spécialisé. La transplantation des internats dans la rue a donc entraîné aussi le transfert d'une profession sur un nouveau champ d'intervention. Cela explique peut-être pourquoi la connotation de l'intervention reste marquée par la notion de handicap qui a conduit à la thématique de l'inadapté et du marginal. Cette extrême professionnalisation s'est traduite par un système de valeurs et de représentations relativement unifié débouchant sur l'adoption d'un code déontologique qui s'appuie sur l'initiative et qui s'oppose à des stratégies de municipalisation de la prévention et du contrôle de l'Etat.

L'hypothèse centrale que développait Francine MUEL (6) sur le champ de l'enfance inadaptée semble pouvoir rendre compte de ce sous-secteur spécifique que constitue la prévention de la délinquance. Si la rencontre entre l'initiative privée, le "terrain" de l'éducation spécialisée, et un métier, celui d'éducateur spécialisé, a pu se produire, c'est parce que ce secteur professionnel a permis "la rencontre entre des systèmes d'aspirations récemment produits et la logique de développement des anciennes institutions pour "deshérités" qui ont une longue histoire derrière elles. Elle est à l'origine de ces multiples changements de sens qui transmutent, par exemple, le territoire hérité de l'ancienne philanthropie en terrain d'aventure" (6).

Le noyau dur des éducateurs spécialisés est constitué par les membres des classes moyennes en situation d'échec scolaire (7) qui trouvent là un terrain propice à la redéfinition d'un profil de poste qui permet de maintenir la représentation d'une profession où l'on est son "propre patron", où les hiérarchies sont floues, voire inexistantes, et où l'agent assure un travail important de représentant attitré des appareils locaux.

Cette rencontre entre un type très spécifique de professionnels de l'action sociale que sont les éducateurs spécialisés de prévention et un réseau associatif qui tient pour beaucoup des anciens patronages d'une part, des traditions charitables d'autre part, permet à l'initiative privée de définir d'une manière autonome ses besoins, donc de garder son indépendance tant vis-à-vis des municipalités que des incitations étatiques.

3 - LES NOUVEAUX DISPOSITIFS DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE

La prévention de la délinquance telle qu'elle s'était structurée au tournant des années 70, subit des critiques émanant des pouvoirs publics, mais aussi de certaines fractions de sa "clientèle". Les opérations "Eté-Jeunes" sont particulièrement typiques des nouvelles stratégies préventives des années 80.

Gilbert BONNEMAISON, vice-président du Conseil National de la Prévention de la délinquance, a résumé, lors d'une conférence de presse le 11 juillet 1984, les orientations actuelles des pouvoirs publics : "aujourd'hui, et depuis trois ans, nous avons acquis quelque chose de considérable. Il est prouvé que la prévention de la délinquance est un service public. Elle n'est plus le fait d'utopistes ou de bonnes oeuvres".

En 1982, le dispositif national de prévention mis en place durant l'été consistait, après les événements de l'été 1981 dans l'est lyonnais, à mobiliser les ressources existantes, tant humaines qu'administratives, pour mener une action conjoncturelle capable de pallier l'inertie du travail social de prévention à cette époque de l'année. Le caractère expérimental de l'opération "Eté 82" non seulement suggère de nouvelles formes d'intervention, mais contribue à révéler ce qui serait de l'ordre d'un néo-travail social. C'est ainsi qu'une association à logique militante telle que le Service Civil International (objecteur de conscience) est reconnue, en 1982, (cf. pages suivantes) dans le travail "alternatif" qu'elle mène depuis plusieurs années dans des quartiers populaires de Lille. D'autres protagonistes apparaissent dans le champ de l'animation : des militaires, des policiers interviennent auprès des jeunes, avec une efficacité que leur envient beaucoup de spécialistes.

L'été 1982 est donc marqué par un investissement du champ de la prévention de la délinquance par de nouveaux intervenants (animateurs issus des quartiers populaires, militaires, policiers, bénévoles) tandis que les structures lourdes de l'animation et du social se retrouvent temporairement hors circuit en raison de la rapidité de la mise en oeuvre de l'opération.

En 1983, la situation est modifiée : le succès de l'opération "Eté 82" conduit les travailleurs sociaux à participer (avec des implications variables) à la définition de projets subventionnés dans le cadre des opérations "prévention-été". Toutefois, les conséquences de l'opération de prévention "Eté 82" se feront sentir dans la période ultérieure. D'abord, l'armée et la police continueront à figurer dans le paysage de l'animation estivale. Nous considérons cependant que leur rôle est relativement mineur, moins en raison des moyens engagés qui ne sont pas négligeables, surtout pour la police, que par leur isolement. Dans le cas des C.A.J. par exemple, on peut considérer que c'est un dispositif d'animation qui s'ajoute à d'autres formules mais qui reste en général très peu articulé à d'autres animations et déconnecté d'un projet éducatif global portant sur une action de moyen-terme. Il n'en reste pas moins que les C.A.J. obtiennent un franc succès tant auprès

Le cas du S.C.I. à Lille

Un exemple de structure militante

Sur Lille, l'Association Service Civil International mène, depuis six ans, une action de réhabilitation et d'accompagnement social sur le quartier de Fives-Saint-Maurice et depuis trois ans une action socio éducative liée à l'animation sur le quartier du Vieux-Lille.

Les buts fondamentaux du S.C.I., depuis que le mouvement existe (les années 20) sont de promouvoir la paix. Celle-ci d'une part, passe par l'objection de conscience, d'autre part, par la justice sociale. Les groupes locaux organisent des projets à court et long terme toute l'année. Ce sont généralement "des groupes de volontaires qui passent quelques heures de leur temps libre à essayer de donner une vie locale aux idéaux du S.C.I."

Le groupe local de Lille ne comptait que des bénévoles jusqu'en 1982. A partir de cette date, il y a eu création de deux demi-postes salariés.

C'est avec des habitants et notamment avec les familles les plus fragiles, que le S.C.I. mène une action éducative. Celle-ci vise à la reconnaissance de l'identité des enfants et de leurs parents et à la prise en compte de leur mode de vie pour leur réintégration à la vie de la cité.

L'essentiel de la stratégie du S.C.I., sur le quartier du Vieux-Lille, a comme point de départ le **Terrain d'Aventure** (*), "structure indispensable pour que le gosse se retrouve, dans le sens d'une appropriation de l'espace".

Le Terrain d'Aventure est pour l'enfant "un lieu d'expérimentation et de transformabilité" ; c'est aussi "un espace collectif, une structure de quartier, une voie pour travailler ensemble". Lié à la réalité sociale du quartier et de ses usagers, il propose d'autres normes de fonctionnement que les équipements de loisirs traditionnels : "son accès est libre et gratuit ; il accueille des enfants exclus d'autres structures", dans la mesure par exemple où ceux-ci ne savent pas fonctionner dans une structure où des horaires sont établis.

(*) Il existe 3 terrains d'aventure à Lille, 2 sont municipaux et celui du Vieux-Lille est géré par le S.C.I.

Les différentes activités qui ont pu se développer à partir du Terrain d'Aventure veulent répondre à des objectifs pédagogiques qui se situent au niveau de l'individualité et de la collectivité.

Au départ, il semble que la moyenne d'âge des enfants qui fréquentaient le Terrain d'Aventure se situait entre 8 et 12 ans. Mais d'après les conclusions du "Bilan Animation 82" effectué par le S.C.I., les adolescents et préadolescents semblent y trouver un lieu de dialogue et de rencontre et le fréquenter de manière plus assidue.

L'implantation du S.C.I. sur le quartier du Vieux Lille, en 1980, résultait en bonne partie du constat "qu'il n'y avait rien pour les gosses" malgré la présence de deux clubs de prévention sur le quartier. Certes y existait un terrain d'aventure qui ressemblait plus à un dépotoir qu'à une structure de loisirs. L'objectif du S.C.I. est alors d'attirer l'attention des élus et de la population sur ce terrain, afin d'en éviter l'élimination. Le S.C.I. y mène une sorte d'opération "coup de poing", le transforme en chantier d'enfants.

Les militants du S.C.I. se situent comme des interpellateurs du travail social dont ils critiquent à la fois le cloisonnement structurel et une politique d'assistanat par des politiques de prise en charge de la population.

Le S.C.I., dans ses objectifs, se place sur le terrain d'animation et non de la prévention de la délinquance.

La notion de bénévolat apparaît comme un des éléments de l'efficacité des actions menées : "les inscriptions se font en faisant les courses" disent-ils. Le S.C.I. a un travail de suivi quotidien que n'a pas une assistante dans la mesure où une bonne partie des militants habitent le quartier et "qu'ils prennent le temps de discuter".

des familles que des jeunes eux-mêmes. La proximité culturelle des jeunes aux policiers engagés dans ces actions d'animation, un partage de valeurs comme celle de la virilité, et le contenu même des animations, toujours à dominante sportive, font que les C.A.J. obtiennent souvent des opinions positives de la part de leurs utilisateurs. Dans les interviews, les jeunes ne peuvent s'empêcher de comparer les éducateurs aux policiers : la comparaison se fait toujours en faveur des policiers qui maîtrisent des techniques (Karaté, tir, trial...).

Toutefois, cette forme spécifique d'intervention ne reste qu'une forme mineure de l'exercice du métier, en raison de l'appareil policier et des échelles de valeurs à laquelle elle renvoie. C'est ce que l'on avait d'ailleurs constaté en Angleterre il y a quelques années : "Les programmes de relations avec la communauté sont devenus une spécialité de plus au sein de la fonction policière ; mais il ne faut surtout pas que les agents qui en sont chargés se prennent pour des porte parole de la communauté et oublient qu'ils sont avant tout des policiers" (8). Comme le précise Yves DEZALAY dans le Monde Diplomatique du 18 janvier 1985, "ce type d'activité est ainsi quasiment condamné à rester marginal, voire dévalorisé, par rapport à des tâches plus nobles comme la recherche criminelle où se manifeste et se juge la compétence professionnelle". Si aucun policier du commissariat de Roubaix n'a accepté de participer au C.A.J., c'est peut-être en partie pour des questions d'éloignement de leur résidence au lieu d'exercice professionnel (beaucoup de policiers roubaisiens vivent dans le pays minier), mais c'est aussi parce que le policier animateur de C.A.J. est perçu comme une déviation de l'exercice du métier.

Parmi les nouveaux acteurs qui interviennent depuis 1982 dans le champ de la prévention de la délinquance, ceux qui tiennent une place beaucoup plus significative, ce sont sans doute les "animateurs issus de milieu défavorisé", quelquefois désignés comme "jeunes leaders".

4 - LEADERS OU ANIMATEURS ?

Le recours à des animateurs issus du terrain se développe à partir de l'été 1982 et atteindra sa vitesse de croisière en 1983. Cette stratégie s'appuie sur la notion de territorialisation de la prévention qui vise notamment à circonscrire des vagues de violence potentielles telles que celles des Minguettes en 1981. Si elles parviennent à être rattachées à l'unité géographique, sociale et économique que représente le quartier, elles ne se propagent pas dans un ensemble plus grand, ne contaminent pas d'autres espaces locaux et ne prennent pas l'apparence d'un affrontement direct contre l'Etat. Le jeune leader qui devient animateur joue alors la fonction de "garde-champêtre" au même titre que les îlotiers de quartiers. La genèse du développement

de l'association "Les Craignos" à Lille est certainement typique des processus à l'oeuvre. L'expérience a démarré avec deux jeunes du quartier dont l'un était en contrat "jeune volontaire", l'autre en formation d'animateur. Sur le quartier très populaire où ils habitaient, ils ont commencé à prendre en charge des secteurs d'animation comme les mini-camps. A la fin du contrat "jeune volontaire" de l'un d'entre eux, ils ont décidé de créer une association.

Un extrait d'interview rend compte des trajectoires sociales des jeunes qu'on retrouve dans ce genre d'association : "dans le langage administratif, on nous appelle fixateurs de bandes. En tout cas, nous, on n'est pas délinquant, c'est sûr, il faut le savoir car on nous assimile facilement à des délinquants. On a eu des phases difficiles dans notre jeunesse qui sont dues à des conditions de vie. Nous, on a réussi à bifurquer à temps, on a eu du pot, avec une volonté individuelle de s'en sortir, d'essayer de faire autre chose, de nous donner une autre image que celle qu'on veut bien nous donner actuellement, c'est ce qu'on est en train d'essayer de faire. C'est pourquoi, on a choisi des filières du type travail social pour s'en sortir, pour pouvoir réaffirmer une autre identité. On est tous actuellement dans des écoles soit d'éducateurs soit d'animateurs sociaux, on s'est heurté à des problèmes d'entrée dans les écoles, le vécu n'étant pas reconnu dans les écoles". C'est volontairement que j'ai retenu cet extrait d'interview car il met bien en lumière un certain nombre d'enjeux.

Du point de vue des caractéristiques sociologiques, les "fixateurs de bandes", pour reprendre la désignation administrative, devraient avoir les traits de la population cible des actions de prévention. De fait, ils sont souvent issus de milieux populaires, fils d'immigrés ou d'anciens harkis et surtout ils habitent des quartiers réputés pour leur dangerosité sociale. On peut cependant se demander à travers cette interview et d'autres observations qui vont dans le même sens s'il n'y a pas une mythologie quant aux rapports de ces jeunes à la délinquance. Nous savons très peu de choses sur la délinquance juvénile aujourd'hui en France. Cependant, la reconnaissance comme leader sur un quartier passe très probablement par une échelle de prestige d'où ne sont pas absents ni les actes délinquants ni l'expérience carcérale. La mythologie apparaît, me semble-t-il, lorsqu'on imagine que les animateurs du milieu sont tous des délinquants repentis. En réalité, ces jeunes ont eu généralement un type de scolarité légèrement supérieur à celui des jeunes de ces quartiers défavorisés et, surtout, ils ont acquis au contact des travailleurs sociaux un système de dispositions et de schèmes culturels typiques des spécialistes du social. Ceci nous amène à désigner un autre enjeu : qu'en est-il de l'émergence d'un néo-travail social à travers ces agents sociaux d'un nouveau type ?

Parler de néo-travail social suggère qu'à côté de la structuration traditionnelle du champ de l'action sociale, se développe un secteur alternatif s'appuyant sur d'autres types d'agents et promouvant des

logiques différentes. Or, il existe entre ces nouvelles formes de prévention et les institutions traditionnelles, notamment les clubs de prévention, une filiation trop forte, me semble-t-il, pour qu'il en soit ainsi. Des liens quasi-organiques rattachent ces associations, dites de "jeunes leaders", aux structures de prévention classiques qui propagent leur idéologie, voire leurs représentations du métier. Dans l'interview précédemment citée, les animateurs en voie de professionnalisation précise leur stratégie d'intervention : "nous, on est obligé de passer des annonces publicitaires pour embaucher, nous on dit qu'il n'y a pas assez de jeunes qui préparent les camps, nous on ne fait pas de camps, on sait qu'il y a une très forte demande sur le quartier, mais notre politique c'est de dire : les jeunes qui veulent partir en vacances, on est là pour les aider, on fera avec eux les démarches, mais en aucun cas, ce sera nous qui ferons les démarches. Ça on le faisait il y a trois ans. A cette époque, on prenait tout en charge nous-même, maintenant, avec le travail à long terme, on ne prend plus en charge cet aspect du travail". On voit à travers ces propos se jouer un certain type de rapport au social qui exprime déjà une distance à la population-cible et donc un dégagement d'une position militante. L'acquisition d'une position strictement professionnelle ne peut cependant qu'être progressive, ce qui rend le discours "public" de ces jeunes relativement ambigu. Leur stratégie de professionnalisation passe, au moins partiellement, à travers une identification à la cible de leur intervention. En face des institutions, ils se trouvent donc souvent en position de médiation, voire de porte-parole, ce qui peut donner une tonalité militante à leurs discours alors qu'ils adoptent parfois des positions d'autorité dans leurs interventions auprès des jeunes.

Il est clair, cependant, que se dessine une volonté d'encourager la professionnalisation d'animateurs issus des cités populaires, volonté qui se manifeste à travers les incitations des pouvoirs publics. Ainsi, pour les opérations Eté-Jeunes, la circulaire du Premier Ministre du 23 mars 1983 insiste sur la participation des jeunes issus des quartiers "chauds" : "chaque fois que cela sera possible, il conviendra de prévenir autrement en laissant une large place aux initiatives des jeunes eux-mêmes et en favorisant un processus de solidarité inter-jeunes. En effet, le concours des jeunes eux-mêmes constitue un facteur de réussite important de ce programme. Dans cette perspective, vous veillerez (MM. les Préfets, NDLR) à favoriser toutes les initiatives susceptibles de permettre à des jeunes issus des quartiers, de devenir les futurs animateurs des projets retenus".

A l'appui de cette thèse, on peut également citer les formations "d'animateurs issus de milieux défavorisés" (FMD). C'est l'E.F.A.S. à Lille qui, en 1977, a créé une unité expérimentale de formation à la suite d'une demande de terrains (clubs de prévention) de plusieurs régions de France. Un conseil des ministres a ensuite étendu l'expérience à plusieurs centres en France. L'hypothèse qui régit cette formation spécifique est la suivante : les travailleurs sociaux issus de milieux défavorisés formant la clientèle habituelle de la prévention ou de l'action sociale peuvent apporter un éclairage nouveau et surtout une pratique nouvelle plus en lien avec les milieux les plus défavorisés ; en particulier ces animateurs auront

une perception plus "intuitive" des "besoins" de la population et surtout de ses capacités d'actions collectives en vue du "développement communautaire" des quartiers. Il est bien évident que ces formations spécifiques ont un caractère stigmatisant mais elles conduisent, paradoxalement, non à un profil d'agent de développement mais aux métiers traditionnels de l'animation.

Ces nouvelles orientations préventives qui prennent appui sur des jeunes issus des zones à forte délinquance font penser aux expériences, citées par J.P. GARNIER, menées aux U.S.A. dans les années 60 : "les administrations démocrates lançaient de grands programmes de réformes sociales en réponse aux émeutes raciales qui avaient éclaté dans plusieurs grandes métropoles... La guerre à la pauvreté est menée selon une stratégie new-look où l'accent est mis sur la participation à la communauté". Pour ce faire, les leaders de quartier, souvent "contestataires", se voient offrir des emplois "d'animateurs" qui leur assurent une certaine promotion individuelle pour prix de leur collaboration à la mise en place de cette assistance "autogérée" (9). Dans la perspective de trouver des parades aux événements violents et non contrôlés de l'été 1981, on peut se demander si la stratégie de s'appuyer sur des animateurs proches des milieux délinquants n'est pas aussi une manière de contrôler des populations suspectées d'avoir des comportements déviants.

Cependant, nous ne pensons pas que les interprétations en terme de contrôle social soient suffisantes pour comprendre l'étendue de la restructuration en cours du champ de la prévention.

Notre hypothèse est qu'il s'opère actuellement un double processus de décomposition-recomposition du travail social de prévention. Décomposition d'abord, parce que les représentations traditionnelles du métier d'éducateur qui s'appuyaient sur le modèle de l'éducateur-père ne correspondent plus aux aspirations des générations récentes d'éducateurs, plus orientées vers un travail institutionnel. Les éducateurs sont devenus des gestionnaires du social qui préfèrent au travail de rue, l'animation de stages de formation ou d'ateliers de production. Recomposition, ensuite, du champ de la prévention de la délinquance, parce que ces nouvelles orientations nécessitent la mise en place de relais dans les quartiers les plus exposés à des comportements déviants. Le surgissement de nouvelles vocations à l'animation doit donc beaucoup à l'instauration d'une nouvelle hiérarchie dans le travail social de prévention. Les animateurs issus du milieu vont progressivement occuper les positions des éducateurs techniques dans les institutions asilaires : une position de médiation entre les jeunes et un corps de spécialistes de la prévention. Ils risquent de conserver longtemps une position dominée dans les organigrammes, car ils incarnent les travailleurs de terrain. La force du modèle légitime étant ce qu'elle est, ne doutons pas que de nouvelles générations de vacataires de l'animation s'intercaleront, elles aussi, entre les actuels "jeunes leaders" et les populations-cibles.

D'une certaine manière, les opérations Eté-Jeunes furent le révélateur d'un processus de recomposition du travail social qui suit ses logiques propres.

NOTES

- (1) ARIES (Philippe)
L'enfant et la vie familiale sous l'Ancien Régime .- Paris : Ed. du Seuil, 1973.
- (2) GALLAND (Olivier)
Les jeunes .- Collection Repères, Ed. la Découverte, 1985, p. 33.
- (3) PAXTON (Robert)
La France de Vichy, 1940-1944 .- Paris : Ed. du Seuil, 1974.
- (4) Nous nous appuyons essentiellement sur les travaux en cours d'une historienne du C.R.I.V. : Françoise TETARD.
- (5) DELIGNY (Fernand)
Vagabonds efficaces .- Paris : Petite Collection Maspéro, 1975 (réédition de l'ouvrage paru en 1947)
Graines de crapule, Conseils aux éducateurs qui voudraient la cultiver .- Ed. Victor Michon.
- (6) MUEL-DREYFUS (Francine)
L'initiative privée, le "terrain" de l'éducation spécialisée.
Actes de la recherche en sciences sociales, n° 32/33, 1980.
- (7) A partir d'une enquête du S.E.I.S. (Ministère de l'Education Nationale) sur 16 écoles d'éducateurs spécialisés de province en 1973-1974, F. MUEL relève environ 45 % d'étudiants dont le père appartient à la petite bourgeoisie. Rappelons que le baccalauréat n'est pas exigé à l'entrée de la formation d'éducateur spécialisé et que les processus de sélection reposent plus sur les "qualités humaines" que sur les connaissances.
- (8) CAIN (Maureen)
Society and the Policeman's Role .- London : Routledge and Kegan Paul, 1973.
- (9) GARNIER (Jean-Pierre)
Des inconnus dans la ville.
Espaces et sociétés, n° 40, 1982.

BIBLIOGRAPHIE : Travaux complémentaires de l'auteur

DUPE (M.), DUPREZ (D.)

Les politiques de prévention de la jeunesse : le cas des opérations été 1983 .- Rapport MIRE-ADRES, 1984, 146 p.

DUPREZ (D.)

De la mise à l'écart éducative à la rééducation par le travail : le cas des opérations "Eté-Jeunes" en France.

Revue Internationale d'Action Communautaire, Montréal n° 11/51, 1984.

DUPREZ (D.)

Stratégies préventives des années 80 : les opérations anti "été-chaud".

Les Cahiers de l'Animation, Paris, n° 48, 1984.

DUPREZ (D.)

La réorganisation des politiques de prévention en France. Le cas des dispositifs "Eté-jeunes" et des conseils communaux de prévention de la délinquance .- Communication au Colloque international sur la prévention, 29 avril-3 mai 1985 .- Montréal : Université de Montréal, Canada.

DUPREZ (D.)

L'émergence du "jeune leader" dans les cités populaires et les nouvelles vocations à l'animation .- Communication aux Cinquièmes journées internationales d'études comparées de la délinquance juvénile .- Vaucresson, 21-24 mai 1985.

DUPREZ (D.)

Les enjeux des réorientations des politiques de prévention aujourd'hui.
Correspondance Municipale, Paris, mars 1986.

[1.6] L'émergence du «jeune leader»
dans les cités populaires et les nouvelles vocations à l'animation,
in *Problèmes de jeunesse et régulations sociales*,
Paris, Publications du CRIV, 1986.

**problèmes de la jeunesse,
marginalité et délinquance juvéniles,
interventions sociales
au milieu des années 1980.**

VOLUME I

Problèmes de jeunesses et régulations sociales



**Actes des Cinquièmes
Journées Internationales
Vaucresson - Mai 1985**

L'EMERGENCE DU "JEUNE LEADER" DANS LES CITES POPULAIRES ET LES NOUVELLES VOCATIONS A L'ANIMATION.

par Dominique DUPREZ

Université de Lille 1 - C.N.R.S.
France

RESUME:

La prévention de la délinquance est au centre des discours sur la jeunesse depuis le début des années 70. Certes l'idée n'est pas neuve, mais elle connaît une assise beaucoup plus forte. Dans le contexte des années 80, la prévention de la délinquance suscite de nouvelles vocations notamment à travers les opérations de prévention "été-jeunes" et les formations spécifiques aux métiers de l'animation. On voit apparaître de nouveaux acteurs dans le champ de la prévention: la police, l'armée mais surtout les "jeunes leaders". L'auteur fait l'hypothèse qu'on assiste à un double processus de décomposition-recomposition du travail social de prévention.

SUMMARY:

THE "YOUNG LEADER": A NEW TYPE OF SOCIAL WORKER IN WORKING CLASS AREAS

Ever since the early 70's the prevention of delinquency has been a focal point of the debate on youth. Although not a new idea, it has gathered much greater momentum. During the 80's, a number of newcomers were drawn to preventive work by the "summer-youth" campaigns (organized with a view to providing recreational facilities for disadvantaged youngsters who cannot afford holidays), and by the availability of specific training courses. New actors are now involved in preventive work: the police, the army, and more significantly the "young leaders". The author contends that this reveals a twofold process of disintegration and reconstruction in the field of preventive social work.

Prévenir la délinquance est au centre des discours sur la jeunesse depuis le début des années 70. Certes l'idée n'est pas neuve mais elle connaît une assise institutionnelle beaucoup plus forte. Dans le contexte des années 80, la prévention de la délinquance suscite de nouvelles vocations. Reposant sur l'initiative privée, échappant au contrôle municipal, les clubs de prévention seront très contestés après les débordements violents que connurent certaines cités populaires lors de l'été 81 notamment dans l'est lyonnais. C'est

à partir de 82, à l'occasion des opérations "Eté-jeunes" que l'on voit apparaître de nouveaux acteurs des politiques préventives notamment ce qu'on appellera les "animateurs issus du milieu". C'est de ces mouvements d'auto-organisation des jeunes de milieu populaire que je traiterai dans cette communication non sans avoir rappelé préalablement les grands traits de l'organisation de la prévention de la délinquance en France.

1- PREVENTION ET PROTECTION DE LA JEUNESSE.

En France, c'est certainement la loi du 16 juillet 1949 qui constitue un premier pas dans l'établissement d'un nouvel ordre moral pour la jeunesse; l'article 2 établit une censure sur les publications destinées aux jeunes: "les publications ne doivent comporter aucune illustration, aucun récit, aucune chronique, aucune rubrique, aucune insertion présentant sous un jour favorable le banditisme, le mensonge, le vol, la paresse, la lâcheté, la haine, la débauche ou tous les actes qualifiés crimes ou délits ou de nature à démoraliser l'enfance ou la jeunesse ou à inspirer ou entretenir des préjugés ethniques".

A partir des années 50, initiatives privées et incitations publiques sont étroitement imbriquées dans la définition d'une "politique de la jeunesse" qui s'orientera moins vers le traitement de "problèmes sociaux" que dans une stratégie de prévention de la délinquance. Ces interventions sont dominées par une idéologie. L'établissement de rapports de confiance entre les jeunes et les intervenants ne peut se réaliser par l'intervention directe des pouvoirs publics. La prévention est donc à ses débuts la tâche de bénévoles qui entrent en contact avec des bandes de jeunes afin de provoquer des changements d'orientation des groupes de jeunes tout en prônant de ne pas les démanteler. Le plus souvent, ces initiatives vont prendre la forme de clubs de prévention. Le premier a été créé à Nancy en 1949 puis d'autres furent fondés dans d'autres grandes villes de province et à Paris. Leur objectif est de prévenir l'évolution des jeunes vers la délinquance en agissant sur les relations des groupes à leur environnement tout en privilégiant le rapport direct jeune-adulte (le modèle de l'éducateur-père structure le discours des années 60, la "défaillance de la famille" est donc souvent au coeur de la problématique de la prévention).

Il faut cependant attendre 1972 pour voir fixer par arrêté (4 juillet) les conditions d'agrément des clubs de prévention. Deux variables sont centrales dans cette stratégie de prévention: la première contextualise l'intervention sur un secteur géographique marqué par un niveau élevé de délinquance, la seconde indique que la cible de l'intervention est une population jeune, délinquante ou susceptible de le devenir. L'objet n'est pas de faire ici

D. DUPREZ

un historique de la prévention spécialisée mais d'analyser les enjeux des réorientations des politiques de prévention aujourd'hui.

La prévention spécialisée telle qu'elle s'est développée depuis 72 est une curieuse combinaison d'initiative bénévole et d'une extrême professionnalisation. D'abord, l'initiative bénévole est présente par les origines de la prévention. Fernand Deligny dans le Nord de la France avait suscité dès les années 50 des expériences de prévention élaborées avec la participation de cadres issus du milieu ouvrier (1). L'idée fut ensuite reprise par d'autres: l'internat, les structures asilaires ne sont pas une bonne réponse aux problèmes des jeunes de "milieu défavorisé", il faut promouvoir des actions en milieu ouvert. La rançon du succès de ces expériences se traduit par une reconnaissance de l'appareil d'Etat qui apporta des financements importants aux associations poursuivant ces objectifs. L'effet fut double: l'introduction d'une logique de professionnalisation, un contrôle de fait par les pouvoirs publics des interventions par la procédure des agréments et par une tutelle administrative. La professionnalisation de la prévention s'est assise quasi-exclusivement sur le métier d'éducateur spécialisé. La transplantation des internats dans la rue a donc été aussi le transfert d'une profession vers un nouveau champ d'intervention. C'est peut-être la raison pour laquelle la connotation de l'intervention reste marquée par la notion de handicap qui connaît bien entendu une extension de sens qui a conduit à la thématique de l'inadapté et du marginal. Cette extrême professionnalisation s'est traduite par un système de valeurs et de représentations relativement unifié qui a permis l'adoption d'un code déontologique qui s'appuie sur l'initiative et qui s'oppose à des stratégies de municipalisation de la prévention et du contrôle de l'Etat.

L'hypothèse centrale que développait Francine Muel (2) sur le champ de l'enfance inadaptée semble pouvoir être reprise pour le sous-secteur spécifique que constitue la prévention de la délinquance. Si la rencontre entre l'initiative privée, le "terrain" de l'éducation spécialisée, et un métier, celui d'éducateur spécialisé, a pu se produire, c'est parce que ce secteur professionnel a permis "la rencontre entre des systèmes d'aspirations récemment produits et la logique de développement des anciennes institutions pour "deshérités" qui ont une longue histoire derrière elles. Elle est à l'origine de ces multiples changements de sens qui transmutent, par exemple, le territoire hérité de l'ancienne philanthropie en terrain d'aventure" (2).

Le noyau dur des éducateurs spécialisés est constitué par les membres des classes moyennes en situation d'échec scolaire (3) qui trouvent là un terrain propice à la redéfinition d'un profil de poste qui permet de maintenir la représentation d'une profession où on est son "propre patron", où les hiérarchies sont floues voire inexistantes et où l'agent assure un travail important de représentant attitré des appareils locaux.

Cette rencontre entre un type très spécifique de professionnels de l'action sociale que sont les éducateurs spécialisés de prévention et un réseau associatif qui tient pour beaucoup des anciens patronages d'une part, des traditions

charitables d'autre part, permet à l'initiative privée de définir d'une manière autonome ses besoins, donc de garder son indépendance tant vis-à-vis des municipalités que des incitations étatiques.

2- LES NOUVEAUX DISPOSITIFS DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE.

La prévention de la délinquance telle qu'elle s'était structurée au tournant des années 70, subit des critiques tant des pouvoirs publics que de certaines fractions de sa "clientèle". Les opérations "été-jeunes" -souvent appelées opérations "anti-été-chaud" dans les médias- sont particulièrement typiques des nouvelles stratégies préventives des années 80.

Gilbert Bonnemaïson, vice-président du Conseil National de la prévention de la délinquance, a résumé lors d'une conférence de presse le 11 juillet 1984, les orientations actuelles des pouvoirs publics: "aujourd'hui, et depuis trois ans, nous avons acquis quelque chose de considérable. Il est prouvé que la prévention de la délinquance est un service public. Elle n'est plus le fait d'utopistes ou de bonnes oeuvres".

L'été 81 est l'événement qui permettra aux pouvoirs publics d'introduire des réorientations dans les pratiques et les stratégies de prévention. On se souvient que durant l'été 81, des heurts violents entre des jeunes et la police dans la banlieue est de Lyon, avaient conduit à des saccages et des courses poursuites avec des voitures volées qui étaient bien souvent brûlées à l'issue des rodéos. Cette violence gratuite a été expliquée par l'oisiveté des jeunes durant les périodes de vacances et renvoyait au fonctionnement des institutions. Il est apparu comme inadmissible que les structures soient fermées et les personnels en congés dans une période où les jeunes ont particulièrement besoin de lieux de loisirs et d'animateurs pour les encadrer.

En 1982, le dispositif national de prévention mis en place durant l'été consistait à mobiliser les ressources existantes, tant humaines qu'administratives, sur une action conjoncturelle visant l'inertie du travail social de prévention durant l'été. Cette interpellation de travail social par un dispositif interministériel tient aussi au caractère expérimental de l'opération "Été 82" qui, non seulement, suggère de nouvelles formes d'intervention mais contribue à révéler ce qui serait de l'ordre d'un néo-travail social. C'est ainsi qu'une association à logique militante telle que le Service Civil International (objecteurs de conscience) est reconnue, en 1982, dans le travail "alternatif" qu'elle mène depuis plusieurs années dans des quartiers populaires de Lille. D'autres protagonistes apparaissent dans le champ de l'animation: des militaires, des policiers interviennent auprès des jeunes, avec une efficacité que leur envient beaucoup de spécialistes.

D. DUPREZ

L'été 82 est donc marqué par un investissement du champ de la prévention de la délinquance par de nouveaux intervenants (animateurs issus des quartiers populaires, militaires, policiers, bénévoles) tandis que les structures lourdes de l'animation et du social sont, temporairement, mises hors circuit par la rapidité de la mise en oeuvre de l'opération.

En 1983, la situation est modifiée: le succès de l'opération "Eté 82" conduit les travailleurs sociaux à participer -avec des implications variables- à la définition de projets subventionnés dans le cadre des opérations "prévention-été".

Les conséquences de l'opération de prévention "Eté 82" sont cependant loin d'être négligeables pour la période ultérieure. D'abord, l'armée et la police continueront à figurer dans le paysage de l'animation estivale. Nous considérons cependant que leur rôle est relativement mineur moins en raison des moyens engagés qui ne sont pas négligeables, surtout pour la police, que par leur isolement. Dans le cas des C.A.J. par exemple, on peut considérer que c'est un dispositif d'animation qui s'ajoute à d'autres formules mais, en général, très peu articulé à d'autres animations et déconnecté d'un projet éducatif global portant sur une action de moyen-terme. Il n'en reste pas moins que les C.A.J. obtiennent un franc succès tant auprès des familles que des jeunes eux-mêmes. La proximité culturelle des jeunes aux policiers engagés dans ces actions d'animation, un partage de valeurs comme celle de la virilité, et le contenu même des animations, toujours à dominante sportive, font que les C.A.J. obtiennent souvent un franc succès. Dans les interviews, les jeunes ne savent s'empêcher de comparer les éducateurs aux policiers. La comparaison est toujours en faveur des policiers qui maîtrisent des techniques (karaté, tir, trial, ...). Il reste que pour moi, l'événement marquant reste le phénomène des animateurs issus de "milieu défavorisé".

3- LEADERS OU ANIMATEURS?

Le recours à des animateurs issus du terrain se développe à partir de l'été 82 et atteindra sa vitesse de croisière en 83. Cette stratégie s'appuie sur la notion de territorialisation de la prévention qui vise notamment à circonscrire des vagues de violence potentielles telles que celles des Minguettes en 1981. Si elles parviennent à être rattachées à l'unité géographique, sociale et économique que représente le quartier, elles ne se propagent pas dans un ensemble plus grand, ne contaminent pas d'autres espaces locaux et ne prennent pas l'apparence d'un affrontement direct contre l'Etat. Le jeune leader qui devient animateur joue alors la fonction de "garde-champêtre" au même titre que les îlotiers de quartiers. La genèse du développement de l'association "Les Craignos" à Lille est certainement typique des processus à l'oeuvre. L'expérience a démarré avec deux jeunes du quartier dont l'un

était en contrat "jeune volontaire", l'autre en formation d'animateur. Sur le quartier très populaire où ils habitaient, ils ont commencé à prendre en charge des secteurs d'animation comme les mini-camps. A la fin du contrat "jeune volontaire" de l'un d'entre eux, ils ont décidé de créer une association.

Un extrait d'interview rend compte des trajectoires sociales des jeunes qu'on retrouve dans ce genre d'association: "dans le langage administratif, on nous appelle fixateurs de bandes. En tout cas, nous, on n'est pas délinquant, c'est sûr, il faut le savoir car on nous assimile facilement à des délinquants. On a eu des phases difficiles dans notre jeunesse qui sont dues à des conditions de vie. Nous, on a réussi à bifurquer à temps, on a eu du pot, avec une volonté individuelle de s'en sortir, d'essayer de faire autre chose, de nous donner une autre image que celle qu'on veut bien nous donner actuellement, c'est ce qu'on est en train d'essayer de faire. C'est pourquoi, on a choisi des filières du type travail social pour s'en sortir, pour pouvoir réaffirmer une autre identité. On est tous actuellement dans des écoles soit d'éducateurs soit d'animateurs sociaux, on s'est heurté à des problèmes d'entrée dans les écoles, le vécu n'étant pas reconnu dans les écoles". C'est volontairement que j'ai retenu cet extrait d'interview car il pointe très bien un certain nombre d'enjeux.

Du point de vue des caractéristiques sociologiques, les "fixateurs de bandes" pour reprendre la désignation administrative devraient avoir les traits de la population cible des actions de prévention. De fait, ils sont souvent issus de milieux populaires, fils d'immigrés ou d'anciens harkis et surtout ils habitent des quartiers réputés pour leur dangerosité sociale. On peut cependant se demander à travers cette interview et d'autres observations qui vont dans le même sens s'il n'y a pas une mythologie quant aux rapports de ces jeunes à la délinquance. Nos connaissances de type ethnographique de la délinquance juvénile aujourd'hui en France sont fort limitées. Il me semble, cependant, que la reconnaissance comme leader sur un quartier passe par une échelle de prestige où les actes délinquants ne sont pas absents pas plus que l'expérience carcérale. Là où il y a peut-être mythologie, me semble-t-il, c'est de penser que les animateurs du milieu sont tous des délinquants repentis. Il semble que ces jeunes ont eu un type de scolarité légèrement supérieur à celui des jeunes de ces quartiers défavorisés et, surtout, une longue fréquentation des travailleurs sociaux les a amenés à acquérir un système de dispositions et de schémas culturels typiques des spécialistes du social. Ceci nous amène à désigner un autre enjeu: qu'en est-il de l'émergence d'un néo-travail social à travers ces agents sociaux d'un nouveau type?

Parler de néo-travail social suggère qu'à côté de la structuration traditionnelle du champ de l'action sociale, se développe un secteur alternatif s'appuyant sur d'autres types d'agents et promouvant des logiques différentes.

Or la filiation de ces nouvelles formes de prévention aux institutions traditionnelles, notamment aux clubs de prévention est trop forte me semble-t-il

D. DUPREZ

pour qu'il en soit ainsi. Il y a de quasi liens organiques entre ces associations, appelons-les de jeunes leaders pour simplifier, et les structures de prévention classiques qui propagent leur idéologie voire leurs représentations du métier. Dans l'interview précédemment citée, les animateurs en voie de professionnalisation précisent leur stratégie d'intervention: "nous, on est obligé de passer des annonces publicitaires pour embaucher, nous on dit qu'il n'y a pas assez de jeunes qui préparent les camps, nous on ne fait pas de camps, on sait qu'il y a une très forte demande sur le quartier, mais notre politique c'est de dire: les jeunes qui veulent partir en vacances, on est là pour les aider, on fera avec eux les démarches mais en aucun cas, ce sera nous qui ferons les démarches, ça on le faisait il y a trois ans. A cette époque, on prenait tout en charge nous-mêmes, maintenant, avec le travail à long terme, on ne prend plus en charge cet aspect du travail". On voit à travers ces propos se jouer un certain type de rapport au social qui exprime déjà une distance à la population cible et donc un dégageant d'une position militante. L'acquisition d'une position strictement professionnelle ne peut cependant qu'être progressive ce qui rend le discours "public" de ces jeunes relativement ambigu. Leur stratégie de professionnalisation passe, pour partie, à travers une identification à la cible de leur intervention. En face des institutions, ils se trouvent donc souvent en position de médiation, voire de porte-parole, ce qui peut donner une tonalité militante à leurs discours alors qu'ils peuvent avoir des positions d'autorité dans leurs interventions auprès des jeunes.

Il reste qu'on ne peut ignorer tout l'accompagnement institutionnel qui encourage la professionnalisation d'animateurs issus des cités populaires à travers les incitations des pouvoirs publics. Ainsi, pour les opérations "été-jeunes", la circulaire du Premier Ministre du 23 mars 83 insiste sur la participation des jeunes issus des quartiers "chauds": "chaque fois que cela sera possible, il conviendra de "prévenir autrement" en laissant une large place aux initiatives des jeunes eux-mêmes et en favorisant un processus de solidarité inter-jeunes. En effet, le concours des jeunes eux-mêmes constitue un facteur de réussite important de ce programme. Dans cette perspective, vous veillerez (MM. les Préfets, NDLR) à favoriser toutes les initiatives susceptibles de permettre à des jeunes issus des quartiers, de devenir les futurs animateurs des projets retenus".

A l'appui de cette thèse, on peut également citer les formations "d'animateurs issus de milieux défavorisés" (FMD). C'est l'E.F.A.S. à Lille qui, en 1977, a créé une unité expérimentale de formation suite à une demande de terrains (clubs de prévention) de plusieurs régions de France. Un conseil des ministres a ensuite étendu l'expérience à plusieurs centres en France. L'hypothèse qui régit cette formation spécifique est la suivante: des travailleurs sociaux issus de milieux défavorisés formant la clientèle habituelle de la prévention ou de l'action sociale peuvent apporter un

éclairage nouveau et surtout une pratique nouvelle plus en lien avec les milieux les plus défavorisés; en particulier ces animateurs auront une perception plus "intuitive" des "besoins" de la population et surtout de ses capacités d'actions collectives en vue du "développement communautaire" des quartiers. Il est bien évident que ces formations spécifiques ont un caractère stigmatisant mais elles conduisent, paradoxalement, non à un profil d'agent de développement mais aux métiers traditionnels de l'animation.

Ces nouvelles orientations préventives qui prennent appui sur des jeunes issus des zones à forte délinquance font penser aux expériences, citées par J.P. Garnier, menées aux U.S.A. dans les années 60: "les administrations démocrates lançaient de grands programmes de réformes sociales en réponse aux émeutes raciales qui avaient éclaté dans plusieurs grandes métropoles... La guerre à la pauvreté est menée selon une stratégie new-look où l'accent est mis sur la participation à la communauté". Pour ce faire, les leaders de quartier, souvent "contestataires", se voient offrir des emplois "d'animateurs" qui leur assurent une certaine promotion individuelle pour prix de leur collaboration à la mise en place de cette assistance "autogérée" (4). Dans la perspective de trouver des parades aux événements violents et non contrôlés de l'été 81, on peut se demander si la stratégie de s'appuyer sur des animateurs proches des milieux délinquants n'est pas aussi une manière de contrôler des populations suspectées d'avoir des comportements déviants. Cependant, nous ne pensons pas que les interprétations en terme de contrôle social soient suffisantes pour comprendre l'étendue de la restructuration en cours du champ de la prévention.

Nous faisons l'hypothèse que nous assistons actuellement à un double processus de décomposition-recomposition du travail social de prévention. Décomposition d'abord parce que les représentations traditionnelles du métier d'éducateur qui s'appuyaient sur le modèle de l'éducateur-père ne correspondent plus aux aspirations des générations récentes d'éducateurs plus orientées vers un travail institutionnel. Les éducateurs sont devenus des gestionnaires du social qui préfèrent au travail de rue, l'animation de stages de formation ou d'ateliers de production. Recomposition ensuite du champ de la prévention de la délinquance, parce que ces nouvelles orientations nécessitent la mise en place de relais dans les quartiers les plus exposés à des comportements déviants. Le surgissement de nouvelles vocations à l'animation doit donc beaucoup à l'instauration d'une nouvelle hiérarchie dans le travail social de prévention. Les animateurs issus du milieu vont progressivement occuper les positions des éducateurs techniques dans les institutions asilaires: une position de médiation entre les jeunes et un corps de spécialistes de la prévention. Ils risquent de garder durablement une position dominée dans les organigrammes car ils incarnent les travailleurs de terrain. La dominance du modèle légitime étant ce qu'elle est, ne doutons pas que de nouvelles générations de vacataires de l'animation s'intercaleront, elles aussi, entre les actuels "jeunes leaders" et les populations cibles.

D. DUPREZ

NOTES

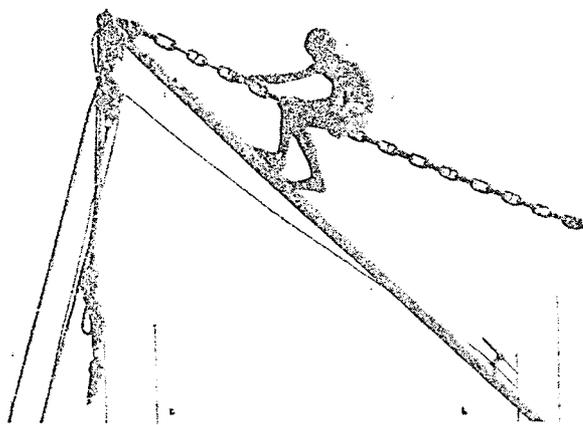
- (1) DELIGNY Fernand, *Vagabonds efficaces*, Petite Collection Maspéro, 1975 (réédition de l'ouvrage paru en 1947) et *Graines de crapule, Conseils aux éducateurs qui voudraient la cultiver*, Editions Victor Michon.
- (2) MUEL-DREYFUS Francine, *L'initiative privée, le "terrain" de l'éducation spécialisée*, Actes de la recherche en sciences sociales n° 32/33, 1980.
- (3) A partir d'une enquête du S.E.I.S. (Ministère de l'Education Nationale) sur 16 écoles d'éducateurs spécialisés de province en 1973-1974, F. Muel relève environ 45% d'étudiants dont le père appartient à la petite bourgeoisie. Rappelons que le baccalauréat n'est pas exigé à l'entrée de la formation d'éducateur spécialisé et que les processus de sélection reposent plus sur les "qualités humaines" que sur les connaissances.
- (4) GARNIER Jean-Pierre, *Des inconnus dans la ville: Espaces et Sociétés*, n° 40, 1982.

[1.7] (coll. C. LAMARCHE),
Redéfinition des politiques locales
face à la délinquance et à l'insécurité,
Ancres, n° 8, 1986.

ancres

Pratiques / Formations / Recherches

*Dossier : délinquance -
action sociale - prévention /
Le travail social et la crise
/ Les politiques locales /
Le paradoxe d'un lieu
éducatif et judiciaire /
Formation Recherche : Les
qualifications comme enjeu
/ Former ou produire.*



Dominique DUPREZ
Chargé de recherche au CNRS
Colette LAMARCHE
Maître-assistante à l'Université
de Lille III

Redéfinition des politiques locales face à la délinquance et à l'insécurité¹

Au cours des dernières années, les problèmes liés à la délinquance juvénile et la marginalisation que peuvent vivre certains jeunes ont donné lieu à bien des discours, textes et interventions.

Les années 80, constituent, à ce propos, un tournant important.

Si les premières expériences marquantes dans la prévention de la délinquance datent de l'après-guerre, il a fallu attendre les années 60 pour voir une institutionnalisation : on assiste, en 1959, à la création de la Fédération nationale des clubs et équipes de Prévention et, en 1963, à celle du Comité national des clubs et équipes de Prévention.

Les années 70, se caractérisent surtout par des questionnements, qu'ils soient "de gauche" ou "de droite".

C'est ainsi que les fonctions du travail social sont largement remises en cause à cette époque et que le contrôle social arrive au centre des discours². Dans le même temps, le problème de l'efficacité de la prévention est posé avec beaucoup de force³.

Ce deuxième point verra un prolongement avec le rapport BONNEMAISON qui, analysant les réponses à la délinquance, met en avant à la fois les limites de la répression et les insuffisances de la prévention. Selon les auteurs du rapport, les collectivités locales ont un rôle

primordial à jouer car l'efficacité de l'action ne peut passer que par une appréhension des problèmes du terrain pour une adaptation du dispositif. Les politiques et les institutions, fussent-elles répressives, n'ayant pas pu faire reculer l'insécurité, d'autres acteurs doivent être mobilisés, confrontés, associés, pour inventer de nouvelles stratégies en s'appuyant sur la vie associative et en tenant compte des capacités d'action de la population.

*"Aussi, les communes doivent-elles accepter de collaborer avec l'Etat dans l'œuvre nationale de prévention de la délinquance. Observatoires privilégiés, elles doivent être aussi les outils principaux de l'animation et de la coordination des différents services extérieurs de l'Etat en matière de prévention"*⁴. Il s'agit de mettre sur pied une intervention concertée, une action conjointe des services de l'Etat, des collectivités locales et des associations concernées par le problème de la délinquance.

Depuis 1982, la décentralisation aidant, les élus locaux ont fait une entrée en force dans le champ de la prévention de la délinquance, lequel était traditionnellement occupé par les acteurs du travail social. Ces derniers, sans être mis aucunement à l'écart, voient leurs compétences remises en cause dans une mise en concurrence avec des non professionnels

et dans une collaboration jusque-là presque impensable avec des instances répressives. Leur crainte : une mise en tutelle, la transformation de certaines initiatives en enjeux politiques et la destabilisation de la prévention au profit de la répression.

Quant aux élus, ils sont appelés à jouer un rôle plus actif, dépassant largement le modèle administratif classique et à intervenir comme acteurs véritables, se mêlant de pratiques toutes nouvelles pour eux sans être pour autant déchargés d'autres tâches.

Confrontés à de nouveaux enjeux, les différents intervenants ont à se répartir des territoires et à édifier de nouvelles stratégies :

— négociation de sphères d'influence entre élus locaux et professionnels de l'Action Sociale ;

— au sein même du travail social, intervention des professionnels dans des domaines d'activité plus étendus (santé, urbanisme, école) où, sur un même terrain, se rencontrent des travailleurs sociaux relevant de différents organismes, ayant suivi des formations différentes et ayant un profil différent. En effet, de plus en plus, par la médiation d'activités de loisirs, les animateurs socio-culturels sont amenés à intervenir dans les mêmes secteurs que les éducateurs spécialisés, y compris et surtout sur le terrain de la prévention de la délinquance.

On peut alors se demander si les deux faces jusqu'alors très distinctes, voire dichotomisées, du traitement de la délinquance, à savoir la répression (traitement d'ordre sécuritaire) et la prévention (action dans un milieu où les phénomènes d'inadaptation sociale sont particulièrement développés), ne vont pas tendre à être gérés de manière moins différenciée, puisque les stratégies mises en place requièrent un travail en partenariat. De plus, au sein même du champ de l'Action Sociale, qu'advient-il de la frontière entre la prévention et l'animation ?

Suite à une implication dans les nouveaux dispositifs, y-a-t-il, chez chacun des intervenants du travail social, de nouvelles définitions de rôles ? Plus particulièrement, chacun d'eux contribue-t-il à une action préventive ou, d'une manière tendancielle, certains

sont-ils amenés, en quelque sorte, à effectuer un glissement de rôle vers la répression qu'auparavant seuls les agents de l'ordre public géraient ?

Il semble en fait, que l'objectif des nouveaux dispositifs vise une interpénétration des stratégies sécuritaires et des politiques de prévention, le tout orchestré par le pouvoir local.

La répression présente un avantage fondamental : sa visibilité. Même si son efficacité n'est pas toujours évidente, en ce qui concerne en particulier la baisse de la délinquance, elle a l'avantage d'être spectaculaire et de convaincre l'opinion que quelque chose se fait. *"La visibilité est au cœur de la fonction du châtimement et les modes d'intervention qui ne se voient "pas" n'atteignent pas le sentiment d'insécurité. C'est pour cette raison que les gens préfèrent des îlotiers à des éducateurs, car même si les seconds sont plus efficaces que les premiers, ils se voient beaucoup moins"*. Quant à la prévention, sa nécessité apparaît aujourd'hui indéniable, même si le contenu pose encore problème. Dans le rapport BONNEMAISON, par exemple, on distingue deux types de prévention :

— le premier concerne *"la définition des politiques globales en matière de logement, d'éducation, de famille, de répartition du revenu national"*

— le second *"est destiné plus particulièrement à empêcher un individu à passer à la délinquance"*.

Il ne s'agit pas, dans les nouveaux dispositifs, de mettre en avant ou de choisir une voie ou une autre. Par contre il s'agit de mettre en concordance des politiques répressives et préventives, d'apporter aux instances de répression une légitimité plus grande et de montrer comment la prévention participe aussi d'une politique sécuritaire.

Cette redéfinition des politiques locales face à la délinquance et à l'insécurité ne se fait pas de façon uniforme. En fonction de leurs stratégies, des dispositifs qu'elles privilégient, des acteurs qu'elles sollicitent, les collectivités locales en arrivent à une redéfinition de leur politique face à la délinquance et à l'insécurité, même si celle-ci n'est pas toujours, dès le départ, pensée dans sa globalité.

"Hé, trouve moi des vacances" ou le Minitel pour refroidir les étés chauds

Ce n'est plus : "J'sais pas quoi faire pendant les vacances" mais "Aspasie trouve moi une randonnée à mobylette ou une place en voiture Paris Bruxelles pour le 22 juillet".

*Dans le hall de la mairie de Genevilliers, Karima compose le 36 14 sur le téléphone puis tape sur le minitel le code d'accès ASPA*ETE 86 : la liaison est effectuée. Un graphisme bleuté, évocateur de vacances se construit sur l'écran. Plusieurs choix sont alors proposés à Karima : la liste des stages, des activités, des loisirs mis en place dans les villes d'Île-de-France, des jobs d'été (malheureusement peu fournis) et une messagerie électronique qui lui permet de diffuser des petites annonces ou des messages à l'intention de quelqu'un. En outre, elle peut se permettre de donner une date à laquelle elle voudrait profiter de ses vacances, le fichier télématique lui fournira la liste de toutes les activités à cette date. Plus de 400 propositions sont à sa disposition en quelques minutes.*

En 1982, après l'été chaud des Minguettes, les pouvoirs publics ne regardent plus du même œil tranquille les mois d'été. C'est cette année là que sont mis en place les premiers plans "Anti été chaud". Depuis 1983, plusieurs ministères se mobilisent chaque année pour organiser dans une quinzaine de départements, pendant la période estivale, des animations, des activités, des départs en vacances pour de nombreux jeunes en situation précaire qui ne s'éloignent guère de leur HLM. Cette année le dispositif s'informatise. Le Minitel se met de la partie. Il vise aussi plus loin : amorcer si possible des activités pouvant trouver un prolongement à la rentrée ; dans cet esprit, la Mission Locale d'Orly-Choisi (MLOC), dans le Val de Marne, a décidé de poursuivre l'opération de cet été, à son niveau, en mettant en place un service d'information sur l'emploi et un fichier stage en collaboration avec l'ANPE locale.

"Télématique Été 86" a réuni l'éventail des offres d'animation sur huit départements d'Île-de-France grâce au travail conjoint de nombreux organismes : les Télécom ont installé quinze lignes provisoires sur la région permettant un accès gratuit au service à partir de missions locales, de municipalités, de maisons de jeunes associées au projet. La Ville de Paris (panneaux lumineux), le réseau des points oranges, relayés par la presse, ont assuré la publicité de l'opération.

Pour sa réalisation le ministère des Affaires Sociales et le Conseil National de Prévention de la Délinquance se sont associés à l'Education surveillée, maître d'œuvre du projet.

Le dispositif a fonctionné jusqu'au quinze août. Il est encore balbutiant mais semble bien adapté à des activités par nature dispersées et diversifiées, en tout cas les deux cent cinquante appels quotidiens enregistrés en moyenne par le centre serveur semblent en témoigner...

Jean-Marie LEFEBVRE
Coordinateur du projet

Le texte qui suit s'appuie sur l'analyse de trois communes du Nord de la France : Roubaix (métropole), Aulnoye-Aymeries (Avesnois), Grande-Synthe (Flandre Maritime). Il s'attache à analyser les enjeux et les stratégies des acteurs institutionnels engagés dans la prévention et le traitement de la délinquance dans des espaces locaux où le conjoncturel rend invisible les logiques souterraines de construction des rapports sociaux.

L'impact des nouveaux dispositifs

Ce qui caractérise essentiellement les nouveaux dispositifs, c'est le renforcement d'une gestion décentralisée et l'appel à l'initiative locale.

Il s'agit, en effet, en prenant appui sur le secteur associatif et sur les populations concernées de mobiliser et de responsabiliser des forces nouvelles : par ailleurs, en suscitant une collaboration interministérielle et un engagement des instances locales, on vise un auto-contrôle et une rationalisation des moyens. On retrouve ces préoccupations aussi bien dans les dispositifs de développement social des quartiers que dans les Conseils communaux de prévention de la délinquance, pour ne prendre que ces deux exemples. Les uns comme les autres prônent la participation de tous les partenaires concernés, mais la mise en œuvre peut faire apparaître un certain nombre de différences.

La conception même des deux dispositifs amène des distinctions non négligeables. Cela tient à la fois à l'objet et aux moyens mis en œuvre. Ainsi, alors que les dispositifs de DSQ sont surtout centrés sur une rénovation globale des quartiers et ne répondent qu'accessoirement aux problèmes de la délinquance, les CCPD sont, eux, prioritairement conçus pour traiter de la sécurité. Certes, pour les premiers, la rénovation du bâti n'est pas suffisante et l'action doit passer aussi par la prise en compte des problèmes sociaux et culturels. De même, pour les seconds, s'il est nécessaire de privilégier la réponse à l'insécurité en proposant des formes de prévention de la délinquance, celle-ci ne peut pas se faire indépen-

dament d'une politique globale concernant la famille, l'éducation, le travail, le logement, etc...

Cependant, les priorités existent bien, créant à la fois une distance par rapport à l'objet et une conception politique qui peut s'avérer très différente. Si les DSQ ne répondent que partiellement à la prévention de la délinquance, privilégiant par contre des actions en direction des jeunes par exemple, le dispositif des CCPD est, quant à lui, transversal par rapport aux questions d'animation et de jeunesse et risque parfois de dériver vers une orientation sécuritaire. Lequel des deux participe alors le plus à la prévention ? La question peut se poser.

Ce qui rapproche les deux dispositifs, c'est le décloisonnement des actions et la prise en compte de phénomènes et d'acteurs nouveaux. De ce décalage de l'objet central, vont découler des distinctions dans les moyens et l'organisation concrète.

Pour traiter de l'insécurité et de la délinquance, on va faire essentiellement appel à des partenaires institutionnels, alors que le développement social des quartiers sollicite la participation des comités de quartiers, des jeunes, etc...

Police et justice, par exemple, ne participent que marginalement (voire pas du tout) aux différentes opérations de développement social des quartiers. Et lorsqu'elles participent, comme à Grande-Synthe, c'est sans mandat réel.

Le type de dispositif choisi entraîne la délimitation d'un champ d'action. Ainsi, la localisation — que ce soit autour d'un quartier ou d'une commune — n'est pas sans effet. Lorsque les acteurs, la représentation et l'engagement institutionnels ou les enjeux diffèrent, l'action entreprise ne peut être invariable. La multiplicité des dispositifs contribue à renforcer la segmentation des politiques sociales. L'insertion sociale et professionnelle des jeunes, par exemple, transcende aussi bien les opérations Eté-jeunes, les dispositifs DSQ et les CCPD. Cela veut dire aussi que le problème n'est pas géré globalement, y compris par l'acteur municipal. Un organisme qui se place sur le marché et qui n'a pas satisfac-

tion auprès d'un dispositif finit bien souvent par obtenir le financement désiré, même si le projet est peu crédible. D'autres organismes, situés en position de force sur les marchés, émargent sur toutes les lignes budgétaires. C'est aussi vrai de certains quartiers par rapport à d'autres. Des groupes de pression existent et sont souvent fort efficaces.

Cette segmentation des politiques sociales locales contribue à provoquer des trous dans le système de protection sociale.

A partir d'un même dispositif, on peut aussi repérer des variations sensibles. Ainsi, les Conseils communaux de prévention de la délinquance d'Aulnoye-Aymeries et de Roubaix, ou encore les dispositifs de Développement social des quartiers de Roubaix et de Grande-Synthe n'ont pas le même fonctionnement ni, probablement les mêmes implications. Par exemple, dans le cas de ces derniers la politique de rénovation des quartiers dégradés s'inscrit bien dans un cadre de référence général. Ainsi, dans la procédure de la Commission nationale pour le DSQ, ce qui compte, c'est l'insalubrité des différents secteurs d'une commune, c'est-à-dire une évaluation chiffrée de l'état de dégradation des quartiers. A partir du bilan des dysfonctionnements concernant aussi bien des logements que la population sur l'ensemble de la ville, certains quartiers sont plus particulièrement ciblés. En 1983, cinq quartiers de Roubaix étaient concernés⁷. Deux autres⁸ étaient proposés pour les années à venir.

A Grande-Synthe, la Commission nationale acceptait de retenir l'ensemble de la ville comme site de développement social. On voit ici d'un côté la profusion de dispositifs ou encore la multiplication des secteurs d'intervention, et de l'autre côté, une focalisation sur une aire géographique bien délimitée.

Ceci entraîne deux types d'organisation distincts : l'un à l'échelon des quartiers et l'autre à l'échelon communal.

Ainsi, si l'échelon communal existe bien à Roubaix, les dispositifs sont fortement ancrés sur les quartiers et sollicitent, par là même, une participation active des populations concernées et des acteurs du terrain. Ce fonctionnement amène la ville à considérer avec atten-



tion la spécificité des quartiers et, réciproquement, exige de ces derniers de prendre en compte les réalités de la commune dans son ensemble. Ici, « *le quartier est la dimension géographique majeure des opérations de restructuration urbaine, le lieu de concertation ville/habitants, le lieu de gestion de la vie sociale, ce qui renvoie à des moyens opérationnels (équipes opérationnelles) et un dispositif de concertation propre à chaque quartier, qui est le groupe de travail* »⁹. Il en est autrement à Grande-Synthe où le dispositif fonctionne essentiellement à l'échelon municipal. Les discussions ont, dans ce cas, une portée générale ; on vise à la définition de gros projets.

Quant à la mise en œuvre, elle se fait également au niveau communal et tout fonctionne comme s'il y avait assimilation entre Commission locale de développement social des quartiers et municipalité. Ceci explique que la municipalité se soit engagée dans une stratégie de territorialisation du fonctionnement de la Commission locale, mais le projet en est encore à ses balbutiements. Il n'est pas du tout certain que les institutions impliquées à l'échelon municipal suivent l'échelon du quartier.

A travers les différentes opérations, que ce soit autour des jeunes, des problèmes urbains, de la délinquance, etc... l'effort qui est consenti au bénéfice du local a pour but de responsabiliser les instances à leurs différents niveaux, de mobiliser de nouveaux acteurs, d'amorcer un décloisonnement, le tout pour rationaliser les actions et les moyens.

A côté de la philosophie générale de ces dispositifs, nous voyons comment, d'une conception à l'autre ou d'un ancrage à l'autre, l'impact peut varier. Et l'histoire locale n'est, là encore, pas sans effet. Cela est d'autant plus manifeste que les villes retenues pour cette étude se différencient à la fois par leur situation géographique, leur passé économique et social, leur positionnement sur l'échiquier politique, leur système de représentation de la jeunesse et leur stratégie d'intervention¹⁰.

Les stratégies municipales

La gestion, par le local, des problèmes de délinquance, marque un tournant important de la politique sociale. Avec la nouvelle légi-

timité conférée aux élus locaux, on semble entrer dans une autre ère. Les anciennes représentations de l'intervention de l'Etat doivent disparaître. La municipalisation veut introduire tout d'abord une plus grande souplesse de l'action grâce à une meilleure connaissance des besoins réels. En effet, en réduisant la distance entre le terrain et les instances de décision, on peut prétendre à des actions adaptées, en prise avec la réalité, surtout si les personnes concernées sont à la fois intéressées et à même de participer.

Mais la démocratisation ne va pas forcément de soi et plusieurs orientations peuvent s'affirmer. Dans les opérations anti-été chaud, F. DUBET voit, par exemple, un espace d'expérimentation et plusieurs logiques. *"L'une est celle de l'offre de services qui vise à augmenter la quantité et la qualité des prestations offertes aux populations les plus démunies. Les opérations anti-été chaud sont alors comprises comme un assouplissement et un renforcement des politiques sociales classiques. Un assouplissement dans la mesure où elles ont consisté à développer des services au plus près du public, un renforcement dans la mesure où elles se caractérisent par une augmentation des moyens. La seconde logique est principalement orientée vers une capacité de mobilisation du public touché. Le but est ici de rompre le processus d'assistance et de dépendance en suscitant des activités autonomes des jeunes et des quartiers visés. Il s'agit moins de répondre à des besoins que de créer une action"*¹¹.

On peut dire que la décentralisation de la gestion des problèmes de la jeunesse introduit des possibilités de souplesse. Elle a aussi l'avantage d'élever ces sujets au rang des préoccupations dignes d'intérêt pour tous. Mais dans le même temps, ne risque-t-elle pas de provoquer quelques dérapages ?

La transformation éventuelle de certaines opérations en enjeux politiques ne fait pas l'effet d'un simple épouvantail. Le danger existe bien qui subordonne toute décision à la volonté de tel ou tel élu ou à la politique et aux priorités du moment.

Quant à la mobilisation autour d'un sujet

d'intérêt général, elle n'est pas non plus dépourvue d'ambiguïté.

Sensibiliser les habitants aux problèmes de leur quartier est un objectif tout à fait louable. Mais jusqu'où peut-on aller dans la demande d'investissement, surtout lorsqu'il s'agit de "contrôler" les dysfonctionnements ?

Par ailleurs, pour prendre un exemple, si la mise en avant de jeunes animateurs issus de quartiers dégradés apparaît aussi comme une ouverture et une reconnaissance, n'opère-t-on pas, dans le même temps, un retour à une idéologie d'après guerre valorisant, dans le travail social, le vécu par rapport au savoir, la vocation par rapport à la formation ? En effet, considérer ces jeunes comme des professionnels potentiels, c'est à la fois reconnaître leur action et leurs compétences, mais aussi souhaiter pour eux une formation et donc une promotion signifiant, à terme, un renoncement à cette fonction de leader, de porte-parole des jeunes du quartier. Parallèlement, voir dans ces bénévoles l'avenir du travail social, n'est-ce pas, en quelque sorte, placer la bonne volonté en tête de toutes les disciplines et amorcer un processus de déprofessionnalisation du travail social ?

Entre les deux, il y a, bien sûr, la croyance que la bonne volonté est suffisante pour se former et obtenir un diplôme professionnel.

A côté de ces ambiguïtés liées au contrôle de la population par certains de ses membres, il est un phénomène non négligeable : la "gestion au plus près" se voit.

Faire participer les habitants, monter des opérations avec les jeunes, œuvrer dans un quartier... c'est faire quelque chose et c'est donc agir, mais c'est aussi donner à voir que l'on fait quelque chose, c'est rendre visible. Et même s'il ne s'agissait que de déplacer la délinquance, de désamorcer, même ponctuellement, des situations conflictuelles, de détendre l'atmosphère d'un quartier, n'aurait-on pas agi sur un élément essentiel : le sentiment d'insécurité ? Certes, les conditions de vie sont probablement les mêmes, la délinquance n'est pas atteinte dans son fond mais le jalon posé est déjà important.

Tout en conservant l'esprit des textes, les

stratégies municipales peuvent s'avérer relativement diverses.

Aulnoye-Aymeries par exemple, se caractérise par une municipalisation forte et déjà ancienne. La mise en place des nouveaux dispositifs (ici, le Conseil communal de prévention de la délinquance) va entraîner une extension de la municipalisation au champ social et son ouverture vers la police et la justice. Mais le processus engagé ici est assez particulier. Depuis longtemps déjà, la politique municipale en direction de la jeunesse vise à extraire les jeunes de leur milieu dans une stratégie de promotion sociale.

Jusque là, le travail d'intervention passait par le Bureau d'aide sociale. En été, par exemple, la Mairie proposait aux jeunes issus des milieux les plus défavorisés un séjour entièrement pris en charge. Ainsi, en 1985, vingt et un jeunes sont partis en Bretagne. Cent jeunes vont en classe de neige chaque année.

Si ces initiatives ne sont pas remises en question et restent portées et défendues par la municipalité, on assiste actuellement à une recomposition des modes d'action avec l'ouverture à de nouvelles collaborations. Alors que le Bureau d'aide sociale était pratiquement le seul à être impliqué, d'autres travailleurs sociaux contribuent aujourd'hui à cerner les jeunes ou les familles nécessitant une aide ou une intervention. La prise en compte de la circonscription de Service social et du dialogue possible est un phénomène nouveau. Certes, il ne s'agit pas, pour la municipalité, de se désaisir d'une initiative qui lui est propre, mais l'ouverture est intéressante à souligner. La municipalisation d'un secteur d'intervention n'entraînerait pas forcément une mise en tutelle mais pourrait provoquer une coopération entre les différentes instances.

Cette collaboration entre la mairie et les services compétents se retrouve à d'autres niveaux comme la lutte contre l'alcoolisme. Ici, on fait du neuf. La municipalité propose un local et, après un travail conjoint avec les secteurs médical et social, c'est l'ouverture d'un centre qui est à l'ordre du jour.

Quant à la mobilisation de la population,

elle s'inscrit totalement dans la stratégie municipale. Par exemple, les modalités de mise en place du Centre culturel inauguré le 8 mai 1985 témoignent de la volonté d'intégration et de responsabilisation de la population. Les jeunes sont, eux aussi, largement sollicités, que ce soit dans le cadre des stages jeunes volontaires, de la commission extra-municipale de la jeunesse, des animations, etc...

La situation observée à Grande-Synthe semble différente. Il y a là, en effet, une stratégie de concentration du pouvoir et une refonte de la politique municipale.

L'objectif est double : centraliser la gestion et décentraliser les actions d'animation au niveau des sous-quartiers.

Après avoir mis en cause le fonctionnement et l'action des maisons de quartiers, la municipalité propose la mise en place de comités de quartiers regroupant population, élus et représentants d'associations. Dans le même temps, elle préfère faire appel à des agents de développement social des quartiers, ayant donc un statut municipal, qu'à des travailleurs sociaux relevant de conventions collectives nationales.

Ceci témoigne tout d'abord d'une volonté de gestion municipale du social et d'un meilleur contrôle des actions entreprises. Mais l'enjeu véritable n'est-il pas ici plus politique que social ? En effet, évoquer l'efficacité d'une action et mettre en œuvre les moyens les plus adaptés : voilà qui va dans le sens de l'intérêt collectif. Il est légitime qu'une municipalité ne puisse se satisfaire du fonctionnement d'institutions qu'elle finance et qui s'impliquent peu dans le processus de concertation qu'elle coordonne. C'est là le résultat des clivages traditionnels qui existent entre l'action sociale et l'action municipale. Ceci étant, le risque n'est pas mineur de s'appuyer sur des professionnels peu formés, donc mal adaptés à négocier avec des partenaires institutionnels. Dans la gestion du social, la bonne volonté est certes un atout mais n'est pas suffisante pour analyser des situations souvent fort complexes et des enjeux institutionnels qui le sont tout autant.

A Roubaix, le cas est différent. Le chan-

gement de municipalité en 1983 aurait pu entraîner une refonte complète de la politique en matière de prévention de la délinquance. Or, malgré les discours essentiellement sécuritaires des nouveaux élus, on ne constate pas de modification sensible. Les dispositifs mis en place continuent à fonctionner et le système ne semble pas remis en cause.

L'action municipale à Roubaix a surtout un caractère incitatif mais ses effets sont réduits. Les demandes formulées auprès des partenaires ne sont pas réellement prises en compte et on peut surtout retenir l'image d'une politique des "coups" où la globalisation de lignes budgétaires autour de projets précis est priorisée sur l'inter-relation des actions au sein d'un même dispositif.

A côté des différentes stratégies municipales, on peut observer certains effets de la décentralisation.

En conférant aux élus locaux une nouvelle légitimité, on reconnaît leurs compétences par rapport au local et leur capacité à mobiliser à la fois la population et les institutions.

L'extension de leurs prérogatives dans les nouveaux dispositifs amène donc une concertation avec les structures décentralisées mais aussi une action avec et sur les instances centralisées. Ainsi, par exemple, il n'est plus impensable qu'un maire donne des consignes à un magistrat. Or, la conjonction d'un discours sécuritaire au niveau national et de telles initiatives au niveau local risque de rendre caduque la volonté d'équilibre entre les différentes logiques d'intervention.

Sachant que les élus interviennent maintenant sur des aspects sécuritaires auprès des magistrats ou des policiers, on peut se demander si, paradoxalement, les nouvelles dispositions ne vont pas aboutir à un renforcement du système sécuritaire.

C'est donc en des termes nouveaux que l'on pense aujourd'hui le problème de la lutte contre la délinquance. Les procédures d'action sont révisées et de nouvelles stratégies sont mises en œuvre. La municipalisation en cours dans ce secteur vise un rassemblement des différents acteurs pour penser et élaborer une politique adaptée.

Plusieurs dispositifs passent, d'une part par l'implication du plus grand nombre d'instances possibles dans un objectif d'interpartenariat et d'autre part par une mobilisation de la population par l'intermédiaire d'agents du terrain, susceptibles de devenir des leaders et des porteurs de projets.

La prise en compte des réalités du terrain, l'identification des problèmes, l'évaluation des moyens entraînent la délimitation de secteurs géographiques plus restreints et une gestion plus locale avec, dans le même temps, la collaboration effective d'un plus grand nombre de partenaires.

Il s'agit là d'un pas vers une réarticulation de l'action sociale qui, en déplaçant et en rapprochant les lieux de décision, modifie sensiblement les enjeux et, de ce fait, ne s'opère pas sans résistance. Remettant en cause les pratiques, les idées, les fonctionnements institutionnels, les pouvoirs et les statuts des différents agents, on n'imagine d'ailleurs pas que cela puisse se passer autrement.

Cependant, une telle réunion ne peut aboutir à la mise sur pied d'actions organisées à court terme. Pour pouvoir fonctionner, elle est amenée à mettre surtout l'accent sur les aspects consensuels, généraux, et à éviter les sujets problématiques. C'est ainsi que les décisions prises par les Conseils communaux de prévention de la délinquance n'induisent généralement pas de réorganisation fondamentale mais portent plutôt sur des améliorations telles que l'informatisation d'un commissariat, l'achat de matériel de transmission, l'éclairage public, etc. Il s'agit bien là d'une logique des "coups" et non d'une refonte des politiques d'action sociale et de sécurité.

De plus, les acteurs mis en présence sont rarement représentatifs de l'ensemble du champ. Pour certaines instances en particulier ce ne sont pas les agents les plus proches du terrain qui sont sollicités mais plutôt les membres de la hiérarchie. On peut alors se demander quelles applications concrètes pourraient avoir ces "réunions au sommet" si elles venaient à infléchir les politiques en matière d'intervention. Ce qui marque le plus les nouveaux dispositifs, c'est la rencontre d'acteurs qui, travaillant sur un même sec-

teur et traitant de problèmes voisins voire identiques, n'avaient jusque là quasiment aucun contact les uns avec les autres. On a souvent évoqué le cas des travailleurs sociaux qui, intervenant auprès d'une même famille, n'avaient aucune relation de travail et ignoraient même parfois la présence de leurs collègues. Ce cloisonnement des services et des tutelles n'a rien d'exceptionnel. Les contacts et, a fortiori, les collaborations étaient rares et souvent problématiques.

Le rassemblement d'un grand nombre d'agents peut donc être perçu comme un élément de progrès. En souhaitant décloisonner les interventions, en cherchant à les coordonner, en amenant les uns et les autres à préciser les objectifs et les moyens, on peut légitimement prétendre à une meilleure efficacité. Encore faut-il que le malaise introduit chez les professionnels par la volonté de rationalisation et donc d'évaluation n'entraîne pas une simple justification de leurs actions et la présentation d'une vitrine.

On peut aussi se demander si les différents dispositifs ne contribuent pas, dans certains cas, à renforcer ou à créer des légitimités pouvant aboutir, à terme, à une rupture des instances avec le terrain et donc à inverser l'effet souhaité. Alors que le cloisonnement des interventions dans le champ de l'animation et de l'action sociale avait été mis en cause lors du développement des opérations *Été-jeunes*, il semblait qu'on allait se diriger vers des procédures de travail plus collectives à la base. Sans parler d'action sociale globale, la psychologisation et la médicalisation du social semblaient être compromises et, avec elles, le primat du « *case-work* ». Or, le paradoxe des processus de concertation à l'échelon municipal est qu'ils permettent à

chacun de légitimer son style d'intervention, condition nécessaire à l'établissement d'un consensus.

De même, la police risque de privilégier son rôle sécuritaire au détriment des missions plus préventives qu'elle s'était données ces dernières années. L'observation de plusieurs CCPD montre que l'institution est à même de se trouver une légitimité uniquement dans des tâches répressives (le flagrant délit, la patrouille motorisée), appuyées par un discours savant (la présentation des statistiques). Or, ces uniques priorités conduisent naturellement à isoler le policier du corps social, à négliger la recherche d'information qui constitue l'élément essentiel de l'efficacité du métier et à évacuer l'aspect « *pédagogique* » de la fonction¹².

Enfin, à travers la présidence et la coordination des dispositifs de prévention de la délinquance, les élus locaux ont une légitimité assurée. Or, à côté des avantages de la décentralisation de la gestion de l'action sociale, il y a aussi des risques : celui de l'assimilation de l'élu aux réalités locales qui pourrait amener à faire l'économie du détour par le terrain ; et celui de la transformation de l'élu en nouvel expert du social avec toutes les possibilités de dérives technocratiques.

Il ne convient cependant pas de surestimer les dangers inhérents à la municipalisation. Comme nous l'avons vu, l'édifice repose sur l'élaboration d'un consensus autour de l'équilibre entre les aspects sécuritaires et préventifs. Or ce consensus risque d'être fragilisé par les nouvelles préoccupations essentiellement sécuritaires du pouvoir central là où elles rejoignent des stratégies locales basées surtout sur la répression.

1. Ce texte s'appuie sur une recherche menée dans le cadre du contrat de connaissance CNRS-CNDP par une équipe du Centre Lillois d'Études et de Recherches Sociologiques et Économiques (CLERSE), unité associée au CNRS. Le collectif de recherche comprenant D. Duprez, M. Dupe, R. Hess et C. Lamarche a publié un rapport intitulé : « La gestion de la délinquance, représentations de la jeunesse et politiques locales », Lille, CLERSE, 1986, 285 p.

2. Entre autres dans les travaux de M. Foucault, R. Castel et J. Donzelot."

3. Avec, en particulier, le rapport Peyrefitte, Réponse à la Violence, 1976.

4. Rapport Bonnemaïson, Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité, Paris, Documentation française, 1982, p. 32.

5. François Dubet, Adil Jazouli et Didier Lapeyronnie, L'État et les jeunes, Paris, Ed. Ouvrières, 1985, pp. 38-39.

6. Rapport Bonnemaison, op cit. p. 30.
7. Alma-Gare ; Cul de Four ; Fresnoy Mackellerie ; Pile ; Nouveau Roubaix.
8. Moulin-Potennerie ; l'Hommelet.
9. Roubaix, site National, Ronéo, sd, p. 9.
10. Roubaix, dominée au cours de son histoire par une tradition textile, a connu une récession dès la fin des années 50 qui a entraîné le désinvestissement du secteur industriel par le patronat local au profit de la distribution et de la vente par correspondance. Le maintien de certaines activités textiles s'est fait au pris d'une immigration massive. Si, dans les années 60 cette solution a permis d'obtenir une main-d'œuvre au moindre coût, elle pose aujourd'hui des problèmes de logement, d'emploi, de culture. Roubaix, qui a été le berceau du socialisme, est dirigée, depuis 1983, par une équipe municipale UDF-RPR, devant en partie son élection au sentiment d'insécurité ressenti dans la ville.

Aulnoye-Aymeries, petite ville du bassin de la Sambre, marquée par une histoire ouvrière très spécifique, se situe dans une zone d'influence du Parti Communiste où les rapports sociaux sont très clivés.

Enfin, Grande-Synthe, ville moyenne et périphérique du littoral dunkerquois, a un passé très récent. Considérée comme la cité dortoir d'Usinor, elle ressent fortement les répercussions du déclin des activités sidérurgiques et d'un urbanisme aujourd'hui contesté. Au sein de l'agglomération, Grande-Synthe se démarque aussi par sa municipalité socialiste.

11. François Dubet, Adil Jazouli et Didier Lapeyronnie, op. cit., p. 86.

12. L'îlotier, par exemple, en « sermonant » la famille d'un jeune qui perturbe un quartier, peut amener des parents à se rappeler leurs devoirs. Or, ce type d'intervention informelle est souvent plus efficace qu'un étiquetage du jeune à travers une garde à vue où il risque de cotoyer des professionnels de la délinquance.



**[1.8] Politiques locales de la jeunesse
et gestion de l'ordre dans la cité,
Cahiers Jeunesses et Sociétés, n°12, 1989.**

CAHIERS "JEUNESSES ET SOCIETES"

publiés avec le concours de l'IRESO-CNRS



D. BOULLIER, A. BOUNOURE, R. BOYER, M. DELCLAUX
D. DUPREZ, C. GUILLOT, J.F. HERSENT, J.M. LUCAS, G. NEYRAND



POLITIQUES LOCALES DE LA JEUNESSE ET GESTION DE L'ORDRE DANS LA CITE

Dominique DUPREZ

(I.F.R.E.S.I. - Lille)

La lecture des problèmes de jeunesse en termes de délinquance est devenue une pratique courante dans les années 1980. L'utilisation par beaucoup d'institutions, de la police au travail social, de l'argument de la délinquance pour valoriser leurs actions et obtenir des moyens financiers et/ou des postes, est une manière de se placer en position forte vis-à-vis des autorités administratives. L'importance donnée aux images, à la symbolique par le dispositif "anti été-chaud" (cf. le camp Trigano-Deferre en 1982) a contribué à valoriser les actions spectaculaires. La confusion entre jeunes et délinquants est renforcée par les actions développées par les dispositifs mis en place pour lutter contre la délinquance qui s'occupent plus d'occupation, d'animation et de formation des jeunes que de questions réellement liées à la gestion de la délinquance (pratiques pénales, suivi judiciaire,...).

Nous nous proposons d'analyser la recomposition des politiques de la jeunesse liée à la faillite des politiques d'animation élaborées dans les années 1960, à travers une analyse des réponses données localement aux risques de désordre dans la cité.

Les réponses apportées aux désordres dans la cité.

Les modes de traitement de la délinquance sont éclatés. Malgré l'existence d'un droit national, de pratiques judiciaires codifiées et le maintien de la police et de la justice dans l'appareil d'Etat en dépit de la loi de décentralisation, un constat s'impose à travers l'ensemble des recherches : il n'y pas un mode de gestion de l'ordre dans la cité, mais plusieurs types de configurations qui répondent aux rapports des institutions au local et des stratégies municipales par rapport au couple prévention/sécurité.

La *Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers* (C.N.D.S.Q) est créée en 1981. Placée sous l'autorité du Premier Ministre, elle est composée d'administrations, d'élus, d'organismes sociaux, de syndicats, de représentants d'associations, d'habitants. Elle apporte des financements à des dispositifs locaux sous l'autorité d'un chef de projet DSQ. pour la réhabilitation de logements (PALULOS), pour l'aménagement des espaces extérieurs mais aussi pour encourager des démarches participatives, des actions en faveur des immigrés, les loisirs des jeunes, etc.

A la rentrée 1982, sont mises en place des *Zones d'Education Prioritaires* (ZEP) sur quelques 350 écoles et collèges, pour développer des programmes adaptés aux enfants en difficultés scolaires. En 1986, 3/4 des établissements des zones en DSQ sont en ZEP.

Les premières *Missions Locales pour l'insertion des jeunes en difficultés* sont également mises en place dès 1982 sur proposition de B. Schwartz dans un rapport remis au Premier Ministre en 1981. Il y aura une centaine de missions locales dès 1985. Une délégation Interministérielle à l'Insertion Professionnelle et Sociale des Jeunes en Difficultés est créée.

Une Commission des maires sur la sécurité se réunit en 1982, présidée par G. Bonnemaison. Elle propose l'organisation de structures permanentes de prévention. Le *Conseil National de Prévention de la Délinquance* (CNPD) est mis en place en 1983, ainsi que les Conseils départementaux et communaux. En 1987, le nombre de conseils communaux s'élève à environ 500. Le CNPD par l'intermédiaire de *Contrats d'action de prévention* finance localement des projets d'animation auprès des jeunes mais aussi toutes sortes d'actions visant à la "sécurité publique" : du réverbère à l'amélioration des transmissions d'un commissariat de police. Le CNPD anime aussi les opérations "prévention - été" destinées à associer les jeunes défavorisés à la conception et la réalisation de vacances. Les zones en DSQ se trouveront très souvent impliquées et bénéficiaires des actions de prévention.

Enfin, il faut ajouter en marge de ces dispositifs, les *Opérations Eté-jeunes* qui furent sans doute l'initiative la plus marquante du Ministère des Affaires Sociales depuis 1982. Grâce à beaucoup de souplesse, à la transgression des règles administratives, à la mobilisation de partenaires aussi divers que l'Education Surveillée, l'Armée ou le Club Méditerranée, ce dispositif contribua à dynamiser le secteur associatif et à modifier certains usages (absence d'animateurs pendant les vacances ou fermeture des piscines par exemple).

Avec la modification du paysage institutionnel de la prévention entre 1983 et 1984, la décentralisation de l'action sociale ayant pris effet au 1er janvier 1984, on a assisté à un dérapage du dispositif : de plus en plus, ce sont les maires qui fixent leurs priorités favorisant, comme dans la période antérieure, les structures lourdes de l'animation.

Traditionnellement, deux ensembles institutionnels ont en charge la question de l'ordre public : d'abord, celui de l'action sociale et de la prévention, ensuite, celui des instances de répression et de jugement. Chaque ensemble, avait, et garde pour l'essentiel, ses règles propres de fonctionnement et de financement. Pour le secteur de l'action sociale, les financements constituent l'un des enjeux qui sont au principe de la formation d'un champ relativement autonome d'agents en concurrence pour leur contrôle et leur gestion tandis que le fonctionnement de la police et de la justice répond aux règles habituelles des administrations centralisées. De ce point de vue, les nouveaux dispositifs de prévention¹ tendent à perturber les règles traditionnelles d'octroi des subventions. Le champ de la prévention est de plus en plus dans la situation de négocier une part de ses financements sur programme. Quant à la police et à certains secteurs de la justice, leur modernisation et leurs marges d'autonomie passent aussi par des lignes budgétaires qui échappent à leur hiérarchie de tutelle. C'est ainsi qu'un petit commissariat peut espérer obtenir son informatisation ou des moyens modernes de transmission par le biais de son implication dans un CAP "Sécurité dans la ville" pour le CNPD alors qu'il aurait dû attendre plusieurs années par la voie normale. Mais les procédures de financement ne sont pas les seules qui contribuent à recomposer le champ de la gestion de l'ordre public dans la cité. Le transfert de certaines compétences et de charges sur d'autres agents constitue un autre enjeu décisif dans la motivation des institutions à redéfinir leurs positions par rapport à d'autres types d'agents.

En effet, à titre d'exemple, l'implication de la police dans tel ou tel dispositif de concertation, est liée en partie aux avantages symboliques et matériels que l'institution peut tirer de celle-ci. On sait que la majorité des appels aux services de police concernent des affaires non pénales et pourraient être pris en charge par d'autres instances de nature plus sociale ou locale. Dans le jargon policier, on parle de charges indues pour signaler les activités qui détournent les policiers de la lutte contre la criminalité² Il en est ainsi des activités à caractère administratif (carte d'identité, objets trouvés, ...), de l'accompagnement systématique des pompiers et du traitement des problèmes familiaux ou de voisinage notamment après les horaires de fermeture des services sociaux. A travers sa participation à un conseil communal de prévention de la délinquance, un commissaire de police peut demander à une municipalité de prendre en charge les objets trouvés ou la délivrance des cartes d'identité. Il peut également tenter de mettre en place

1. L'utilisation de cette formule indique qu'il ne faut pas restreindre l'analyse à la seule action du CNPD. Il y a un effet d'entraînement avec d'autres dispositifs : été-jeunes, développement social des quartiers, ZEP, etc... Une présentation succincte de ces dispositifs est donnée à la fin de cet article.

2. Une enquête de l'inspection générale de l'administration en 1985 fait apparaître un aspect essentiel du travail policier : la réception et le traitement des appels non pénaux représentant environ 60 % des appels.

des procédures de renvoi sur les travailleurs sociaux de certains appels concernant les femmes battues, les querelles de voisinage, les tentatives de suicide, etc... Depuis quelques années, des accords sont conclus entre les mairies et les commissariats pour le transfert des actes administratifs. Les liaisons avec les dispositifs d'action sociale concernant les interventions non pénales restent, par contre, de l'ordre de l'exceptionnel³.

A l'inverse, une régie technique de quartier, peut être amenée à interpeller la police municipale pour qu'elle ouvre une antenne sur le quartier afin d'améliorer la sécurité ou la police nationale pour qu'elle s'implique dans un dispositif de quartier afin de lutter contre les méfaits de la drogue⁴.

Il ne faut cependant pas sous-estimer les cohérences internes aux actions de police, de justice et d'action sociale qui sont régies pas des frontières traditionnellement bien établies. L'étude du fonctionnement des conseils communaux de prévention de la délinquance laisse ressortir quelques observations principales concernant les différents types d'acteurs institutionnels.

La police

A la fin des années 70, on a beaucoup parlé de la guerre des polices en entendant par là les querelles entre différents services de la police nationale ou les rapports souvent difficiles entre policiers en tenue et policiers en civil. Aujourd'hui, si certaines rivalités semblent s'être estompées, les différences de statuts et de mentalités continuent à régir des rapports parfois difficiles entre policiers en tenue, civils, gendarmes et policiers municipaux. Après que les policiers "déshabillés"⁵ aient pratiquement quitté la scène des commissariats en raison des directives des polices urbaines, les conflits entre gardiens en tenue et civils ont considérablement diminué même si les nouvelles prérogatives judiciaires des gardiens depuis janvier 86 ont été parfois mal perçues par certains inspecteurs de police. Par contre, la multiplication des polices municipales depuis 83, dans le contexte du développement du sentiment d'insécurité, a souvent été une pomme de discorde au niveau local. On distingue en fait deux cas de figure.

³. Dans de nombreuses villes, les commissariats ont réussi à obtenir que la délivrance des cartes d'identité soit prise en charge par les mairies. Dans certains cas, des procédures de renvois sont progressivement mises en place. Ce fût le cas à Roubaix entre la police nationale et le bureau d'aide aux victimes en 1985-1986. Ces expériences sont fragiles et ne résistent souvent pas au départ de leurs initiateurs.

⁴. C'est le cas du quartier Alma-Gare à Roubaix vers 1985.

⁵. Cette expression fait référence à des policiers en tenue qui ne portaient pas l'uniforme. C'était le cas des brigades de surveillance nocturne (BSN) chargées de faire du flagrant délit.

Dans le premier cas, la police municipale prend en charge des aspects du travail policier considérés comme peu valorisants : la circulation, le stationnement illicite, les sorties d'école, la surveillance de bâtiments municipaux, etc. En théorie, le commissaire de police a donc des effectifs supplémentaires à mobiliser dans la lutte contre la délinquance. La perception des policiers municipaux par leurs homologues nationaux est alors plutôt bonne : ils sont reconnus comme utiles et ne représentent pas une menace même dans le cas d'effectifs importants comme à Lille. Il arrive cependant que cette situation entraîne un malaise chez les policiers municipaux qui sont alors objectivement considérés comme des sous-policiers. C'est alors que l'on peut voir apparaître des revendications sur les uniformes ou sur l'armement.

Dans le second cas de figure, la police municipale a une visée sécuritaire explicite. Elle constitue alors un enjeu politique. La création de ces polices municipales a souvent été l'oeuvre de municipalités de droite conquises sur la gauche en 83. Dans certains cas, la création est aussi liée à de mauvais rapports entre la police nationale et la municipalité (cas de villes à direction socialiste). Dans ces situations, la police municipale est mise en place pour compenser l'inefficacité ou les manques du commissariat local d'où des rapports presque toujours conflictuels entre les deux polices. On constate d'ailleurs que ce sont plus souvent les aspects symboliques qui constituent la trame du discours du policier de base (l'uniforme, le revolver, le véhicule, les formations, etc...). Dans la hiérarchie policière, on en arrive à constater que le maire demande aux policiers nationaux de s'occuper de la circulation alors que les policiers municipaux ont le beau rôle en faisant de l'ilotage avec des chiens. Mais avec le temps, un compromis s'installe le plus souvent entre les deux polices au moins dans les rapports hiérarchiques. A Nîmes, par exemple, un protocole d'accord est signé en 85 malgré les consignes nationales qui déterminent les terrains respectifs d'intervention. A Roubaix, les commissaires de police assurent la formation des policiers municipaux. Ceci étant, il ne faut pas sous-estimer les réticences de la base policière : chacun développe la logique de son institution, les transmissions d'informations sont rares en dehors du rapport journalier. N'oublions cependant pas que dans certains secteurs de l'activité économique la concurrence peut-être aussi un élément d'émulation et de dynamisme. Concernant le travail de police, il reste à savoir si cette concurrence ne favorise pas le développement d'une logique sécuritaire au détriment des actions préventives. Ce qui est certain, c'est que les rapports entre police municipale et police nationale ne se jouent jamais dans les instances de concertation et au sein des CCPD. C'est dans le quotidien, dans les rapports personnels que sont surmontées les difficultés le plus souvent à l'occasion d'un changement de commissaire⁶.

⁶. Dans les instances de concertation, le seul discours légitime est celui du commissaire central y compris auprès des travailleurs sociaux. Les directeurs des polices municipales sont généralement très discrets dans les CCPD face à des interlocuteurs, dont ils présupposent le plus souvent une hostilité à leur égard.

La justice : des magistrats à l'éducation surveillée

La justice est, par définition, le garant de l'ordre public. Pourtant, l'action des magistrats en particulier, échappe le plus souvent au local. A l'échelle de la cité, le rôle de la justice reste très circonscrit à des procédures individuelles qui tiennent peu compte du climat d'insécurité que peuvent entretenir quelques individus. Dans une ville de 100 000 habitants particulièrement réputée pour sa dangerosité, le directeur de la police municipale estime à une centaine le nombre de jeunes perturbateurs de l'ordre public. La justice est souvent la cible des autres acteurs institutionnels : police, mairie, travailleurs sociaux, victimes, etc. . . Elle prête d'autant plus le flan à la critique que son fonctionnement reste un mystère pour les non-initiés et qu'elle n'était pas armée pour affronter les nouveaux dispositifs de prévention. Dans les conseils communaux de prévention par exemple, non seulement les magistrats sont ceux qui participent le moins aux réunions d'une manière générale, mais ils y vont en ordre dispersé. Face à l'unité de la police, la justice étale bien souvent ses oppositions au grand jour : juges pour enfants, délégués à la probation, services de l'éducation surveillée, représentants du parquet sont loin de toujours défendre le même point de vue. Comme ils sont rarement présents au même moment, le rapport au local des services de justice paraît sinon anarchique du moins flou.

Dans le contexte de la décentralisation, les municipalités, des groupes de pression voire des intervenants sociaux tendent à promouvoir des modes locaux d'intervention pour répondre à un certain nombre de situations individuelles. En provenance des mairies, les juges pour enfants reçoivent de plus en plus fréquemment des listes nominatives indiquant que des mesures répressives accrues doivent être prises vis-à-vis de jeunes qui créent un climat d'insécurité. Dans certains cas, les maires vont jusqu'à faire des propositions éducativo-répressives. Ainsi à Roubaix, l'ouverture d'une ferme à cinquante kilomètres de la ville était préconisée pour accueillir les jeunes délinquants lors de la campagne électorale pour les législatives de 1986.

Ici et là, comme à Valence, on voit apparaître des conciliateurs de justice sur les quartiers qui tentent de jouer un rôle de médiateur voire de traitement pour la petite délinquance. Les spécialistes, en particulier les magistrats, peuvent y voir un empiétement et une dépossession de leurs prérogatives. On peut se demander s'il n'y a pas dans ces propositions une "logique convergente avec celle qui sous-tend la mise en place de procédures de conciliation et donc un conflit latent entre justice prérogative de

l'Etat et ce qu'on pourrait appeler une "justice échevinale"⁷. A cette problématique de la dépossession des prérogatives de l'Etat, on peut cependant opposer la déjudiciarisation de certaines interventions comme élément de progrès favorisant le règlement à l'amiable de certains conflits ou de petits délits. Comme de toute manière la justice néglige des interventions considérées comme mineures, cela pourrait éviter parfois des évolutions vers des délits plus importants⁸.

Paradoxalement, il semble que ce sont les services de l'Education Surveillée qui, dans le secteur judiciaire, profitent le mieux pour la période 1983-1986, d'une mutation que les nouvelles orientations préventives ont probablement accélérée⁹. A côté de la prévention spécialisée qui apparaît parfois timorée dans ses initiatives en raison de la décentralisation, l'Education Surveillée est souvent considérée comme l'interlocuteur légitime par les mairies. Ainsi, sur la ville de Montpellier, l'équipe de recherche sur la politique criminelle (C. Lazerges), affirme que c'est l'Education Surveillée qui "est en train d'émerger comme l'artisan d'un politique de prévention locale de la jeunesse... En cela, la Direction Départementale de l'Education Surveillée a opéré un revirement total dans sa stratégie, qui se traduit au sein du CCPD par une participation effrénée au sein de commissions (au minimum 4 représentants aux 11 réunions effectués depuis septembre 1985)"¹⁰. Dans cette ville, l'Education Surveillée joue un rôle majeur dans la mise en place et dans la gestion d'un projet "Point-Jeunes". Nous avons fait des constatations similaires pour le département du Nord (Grande-Synthe, Aulnoye-Aymeries)¹¹.

Nonobstant les orientations données à cette administration centralisée à partir de l'automne 86, on peut cependant se demander si l'Education Surveillée a les moyens de sa nouvelle politique. Les effectifs semblent bien souvent insuffisants pour mener de front une action institutionnelle, globale-communautaire dirait-on en Amérique du Nord- et les prises en charge individuelles telles qu'elles sont menées classiquement. On peut

7. Vincent Peyre (sous la direction de), *Politique de prévention et acteurs de la protection judiciaire de la jeunesse* (1983-1986), CRIV, 1987.

8. Cela semble être le point de vue que défend Gilbert Bonnemaison dans le journal *Le Monde* du 22 avril 1986 : "Imaginer des expériences de médiation dans les quartiers, n'est-ce pas renouveler le débat sur des petits litiges mal traités par la justice ?".

9. Il est évident qu'à partir de l'automne 1986, le contexte s'est profondément modifié. Après le changement de directeur de l'Education Surveillée, la mise en cause brutale par le Ministère de la Justice de l'évolution des pratiques éducatives et le recours à un audit, on a pu constater un repli de nombreux services de l'Education Surveillée sur les missions strictement liées au mandat. Bien souvent, les services ont donné la priorité au fonctionnement des hébergements et à l'exécution des missions liées à l'ordonnance de 45 sur les actions préventives.

10. Jacques Donzelot et alii, *Conseils communaux de prévention de la délinquance : observation de leur mise en place et de fonctionnement, évaluation de leurs effets*, rapport ronéo de l'E.R.P.C. et du C.E.P.S., Montpellier, 1986, p. 212.

11. L'essentiel des observations empiriques concernant le département du Nord est extrait d'une recherche collective : D. Duprez, M. Dupé, R. Hess, C. Lamarche, *La gestion de la délinquance, représentations de la jeunesse et politiques locales*, Lille, Publication CLERSE, 1986, 285 p.

même se demander si les schémas pédagogiques à la mode dans l'institution (thérapie familiale, analyse systémique qui privilégient toujours l'intervention sur le noyau familial), ne deviennent pas caduques et contradictoires avec les orientations des années 84-86 de la Direction de l'Education Surveillée.

Le travail social de prévention.

Le champ de l'animation et de l'action sociale est sans nul doute celui qui est le plus éclaté. D'abord parce que l'Etat a abandonné l'essentiel de ses prérogatives en matière d'action sociale, ensuite parce qu'une large part de l'aide publique est distribuée au secteur associatif. En outre, l'ensemble du secteur de l'action sociale ne concourt pas à une politique d'ordre public tout comme les politiques d'animation peuvent être analysées de façon contradictoire suivant le point de vue d'où on se place. Pour un élu, un festival de rock, un équipement de quartier doivent permettre de satisfaire les besoins de jeunes et donc éviter des actes de délinquance. Des habitants, des policiers peuvent tout aussi légitimement évoquer le rôle perturbateur pour l'ordre public d'une présence massive de jeunes. Toute intervention éducative peut être contestée suivant le système de représentations et de valeurs dans lequel se place le locuteur. On sait aussi que les actions répressives (cf. l'intervention des CRS aux Minguettes en 1981) peuvent engendrer des formes de violence tout à fait exceptionnelles lorsque la prévention disparaît de la scène locale. On voit donc que c'est un domaine où les représentations jouent un rôle majeur et où les stratégies développés par les acteurs sociaux tiennent une importance décisive.

L'événement marquant les dernières années est sans nul doute le phénomène de jeunes leaders, les "fixateurs de bandes" pour reprendre un terme provenant de la taxinomie administrative. C'est le dispositif Eté-jeunes qui encourage à partir de 1983 ces processus d'auto-organisation de jeunes dans les cités populaires¹². Ces jeunes ont souvent été responsables sur leur quartier de la conception et de la réalisation des animations. Ces expériences ont, semble-t-il, joué un rôle prédominant dans la pacification et la stabilisation des quartiers dont certains avaient connu une flambée de violence lors de l'été 81. Elles font appel à deux mécanismes complémentaires. L'un se situe au niveau de la gestion du pouvoir politique local ; l'autre au niveau d'une territorialisation de la prévention. En ce qui concerne le pouvoir politique local, l'objectif est d'établir un consensus social en rapprochant les dominés eux-mêmes de l'exercice du pouvoir. Implicitement on pense que le clivage entre les dominants et les dominés serait atténué par une valorisation des idées de citoyenneté et de participation à la vie locale.

12. L'analyse de ce dispositif a été l'objet d'une observation longitudinale par un collectif de chercheurs : F. Dubet, M. Dupé, D. Duprez, A. Jazouli, D. Lapeyronnie, B. Lefebvre, P. Pitaud et F. Portet, *Les opérations "été-jeunes"*, Publications CNTERHI/PUF, 1986.

La territorialisation de la prévention vise à circonscrire des vagues de violence potentielles telles que celle de Venissieux en 81. Si elles parviennent à être rattachées à l'unité géographique, sociale et économique que représente le quartier, elles ne se propagent pas dans un ensemble plus grand, ne contaminent pas d'autres sphères locales et ne prennent pas l'apparence d'un affrontement direct contre l'Etat. Le jeune leader qui devient animateur joue alors la fonction de "garde-champêtre" au même titre que les îlotiers de quartiers¹³.

A partir des rôles qu'ils tiennent dans la vie sociale de leur quartiers et qu'ils sont appelés à tenir comme agents de prévention, on peut s'interroger sur ce qui se joue dans la constitution d'une gestion du local s'appuyant sur des animateurs issus de milieu populaire. En tout état de cause, ce phénomène a servi de révélateur et a pu être interprété comme un symbole des dysfonctionnements du travail social de prévention traditionnel. En fait, une double conjonction d'éléments a produit une rupture autour des années 80.

D'abord, les orientations générales de la prévention spécialisée ont amené progressivement les éducateurs à désertir le champ de l'animation de quartier. Une observation sur dix ans (75-85) de la situation à Lille et à Roubaix permet de dégager trois phases dans les orientations dominantes des clubs de prévention :

- dans la conjoncture des années 75, la mode est à l'implication dans la vie associative. On voit les éducateurs quitter les adolescents au profit d'une action globale sur le milieu qui se traduit par une forte participation à des comités de quartiers ou à des associations d'habitants. Le plus souvent, l'éducateur se représente comme médiateur des "populations défavorisées" auprès des institutions, notamment des mairies. Mais il n'y va pas à visage découvert.

- au début des années 80, la mode dans la prévention spécialisée passe à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. L'éducateur devient un cadre: il fait du démarchage auprès des institutions pour arriver parfois à la réalisation de montages financiers fort complexes. On entre dans la période de "l'interpartenariat". Devant les difficultés des sorties de stage, une nouvelle période s'ouvre pour la prévention spécialisée.

13. Pour l'analyse des logiques de professionnalisation dans le social, on peut se reporter à deux articles : Dominique Duprez, "Stratégies préventives des années 80 : les opérations anti 'été-chaud'", Paris, *Les Cahiers de l'animation*, n°46, 1984 ; Michèle Dupé, Colette Lamarche, "Graine d'éducateur : le jeune leader, une nouvelle idéologie du travail social ?", Bruxelles, *Contradictions*, n° 47, 1986.

- durant la période 1982-1986, les orientations politiques nationales favorisent le développement des entreprises intermédiaires. La prévention spécialisée trouve là un nouveau créneau : l'éducateur s'initie aux méandres administratifs du Conseil Régional et des ministères pour décrocher les subventions qui vont permettre ici une création d'entreprise de recyclage du verre, là une menuiserie ou, plus souvent, une entreprise de réhabilitation dans le bâtiment qui va contracter avec des organismes HLM.

Ces phases des orientations dominantes de la prévention spécialisée ne sont données qu'à titre indicatif. Dans ce secteur, l'initiative est suffisamment décentralisée pour trouver d'autres orientations pédagogiques qui varient suivant les données locales. La tendance générale a cependant été pour le travail social de prévention de désertier le champ de l'animation à un moment où différents événements dans les "quartiers sensibles" amenaient nombre d'élus locaux à s'intéresser plus sérieusement à cet enjeu.

Ceci a parfois entraîné des attitudes hostiles voire irraisonnées des élus vis-à-vis de la prévention spécialisée. Ceux-ci ont souvent fait valoir le coût élevé du fonctionnement d'un club de prévention par rapport à des résultats peu visibles. Dans certains départements, on a constaté des ruptures de contrat entre des équipes de prévention et le conseil général. Mais, paradoxalement, si le secteur de la prévention a été celui qui a été le plus exposé aux critiques des pouvoirs publics et celui qui a fait le premier les frais de la décentralisation, il constitue dans le champ du travail social, le ferment d'une nouvelle conception des politiques d'ordre public¹⁴. En regard du secteur de l'animation socio-culturelle structuré autour d'équipements de type MJC et des centres sociaux, qui a montré très peu d'adaptabilité aux évolutions sociales et institutionnelles des dernières années, la prévention spécialisée reste traversée par un esprit d'innovation qui en fait avec l'Education surveillée, un interlocuteur privilégié pour ceux qui, dans les municipalités, ont en charge l'ordre de la cité.

A l'occasion d'une analyse des opérations été-jeunes en 83 et 84 sur le département du Nord, une étude très fine de la constitution des "associations de jeunes leaders", montre clairement les relations étroites entre ces associations et les clubs de prévention. Bien souvent, les jeunes organisés sur un quartier, deviennent un relais des éducateurs de prévention auprès des plus jeunes. En ce sens, on ne peut pas parler de l'émergence d'un néo-travail social. Il s'agit plutôt d'un processus de recomposition du travail social de prévention qui s'appuie de plus en plus, pour l'exécution des tâches d'animation, sur un sous-secteur semi-professionnalisé. Cette situation permet aussi aux

¹⁴. Cf. "Une réponse à la délinquance et l'exclusion sociale : les associations de prévention spécialisée", Paris, *Correspondance municipale*, n° 266-267, 1986.

éducateurs de s'investir plus fortement dans divers montages institutionnels concernant notamment les politiques d'ordre public. Ici et là, éducateurs et policiers ne sont plus seulement les protagonistes d'idéologies opposées. Leurs points de vue peuvent se rapprocher notamment par la participation à des réunions de quartier et parfois à des actions communes.

De la perméabilité des frontières à la contamination des discours.

L'invisibilisation des frontières entre les institutions sociales d'une part, de la justice d'autre part, s'est sensiblement renforcée au cours des dernières années. Un premier exemple significatif est celui des rapports de la police à la prévention. Cette invisibilisation peut être entendue de façons diverses. Dans l'optique la plus sécuritaire, la présence de voitures banalisées ou de patrouilles pédestres constitue une forme de prévention. Dans ce cas, il faut certainement plutôt parler d'une stratégie de dissuasion que de prévention. L'optique dissuasive est cependant le minimum que l'on trouve dans le discours du policier ; en soi, c'est déjà une évolution par rapport à une conception strictement judiciaire et répressive du métier. Dans l'optique moyenne, la plus courante, le recours à l'îlotage est considéré comme une forme exemplaire du caractère préventif, moderne de la police. Il s'agit d'une résurgence du rôle dévolu dans le passé au garde champêtre ¹⁵. Dans l'optique maximaliste, la police se situe complètement dans une optique préventive voire éducative. L'action des Centres Animation Jeunesse (CAJ) entre dans cette perspective. L'optique de ces centres est de proposer aux jeunes des activités d'animation, notamment sportives, durant les périodes de vacances. Les animateurs sont pour une part des civils, pour une autre part des policiers. Le directeur est suivant les cas un policier ou un animateur civil (par exemple un enseignant). L'idée générale de ces centres est qu'en occupant des jeunes réputés "difficiles", on les dissuade de commettre des délits durant les périodes de vacances où ils sont souvent désœuvrés. L'efficacité de ces centres n'est pas mise en doute mais deux critiques leur sont portées.

Une première objection vise leur clientèle. Il semble qu'elle ne corresponde pas toujours au public visé. Dans les interviews, les policiers déclarent parfois que ce ne sont pas les vrais délinquants qui fréquentent les CAJ. Une seconde critique fait référence au temps : l'efficacité d'une action éducative se mesure dans la durée. Les éducateurs de prévention critiquent souvent les CAJ parce qu'ils suscitent des besoins chez les jeunes

¹⁵. "L'îlotier devra être durablement sur un même îlot afin d'établir des relations confiantes avec ses habitants ainsi qu'avec ceux qui, par leurs fonctions, connaissent bien sa population (concierges, syndics d'immeubles, commerçants, animateurs socio-culturels, éducateurs, élus, etc..)". Extrait d'une note de service du directeur central de la sécurité publique, 23 Juin 1983.

en activités souvent élitistes (parachutisme ascensionnel, trial, ...) tout en n'y répondant que pour une période très limitée (les vacances). Les éducateurs doivent ensuite "gérer les restes" pour reprendre leur expression.

Mais ce qui surprend le plus dans les observations empiriques, c'est l'hostilité d'une large majorité de policiers aux CAJ¹⁶. Pour le policier de base, la notion de policier-animateur est un dévoiement du métier. Alors que pour la hiérarchie, les CAJ doivent permettre d'améliorer l'image de la police dans la population, pour les gardiens de la paix et les inspecteurs ils peuvent contribuer à une perte d'autorité de la police sur les jeunes. Cette appréciation se traduit dans les motivations des policiers à s'engager dans un CAJ. Il s'agit bien souvent de moniteurs de sport, ce sont donc des policiers en marge de l'institution. Ils sont alors motivés par la pratique d'une activité qu'ils maîtrisent mais qui ne rentre pas habituellement dans leurs missions professionnelles. Dans les autres cas, les motivations sont toujours matérielles (prime de mobilité) ce qui fait que les policiers de Nanterre viennent au CAJ de Roubaix, ceux de Roubaix au CAJ de Dunkerque, et il y a très peu de policiers qui acceptent de travailler dans le CAJ de leur circonscription ou d'une circonscription voisine. On est donc assez loin des idées initiales de la hiérarchie.

Ceci n'enlève rien aux mérites du dispositif et, notamment aux appréciations souvent enthousiastes des jeunes face au savoir-faire des policiers opposé au savoir-dire des éducateurs. On voit cependant ici les limites de l'ouverture de l'institution policière à la prévention. Elle est souvent portée à bout de bras par la hiérarchie et il ne faut donc pas sous-estimer la représentation traditionnelle du métier qui est profondément ancrée chez les gardiens de la paix et dans le corps des inspecteurs. Pour la même raison, la place de l'ilotage est reconnue par le policier moyen mais c'est une place dévalorisée, résiduelle par rapport à l'action répressive qui est considérée comme l'activité typique et principale dans l'exercice du métier.

D'autres aspects de l'invisibilisation des frontières concernent la mise en place de processus de renvoi d'une institution sur une autre. Si on garde l'exemple de la police, on peut constater dans certaines villes des interactions nouvelles entre des institutions sociales et le commissariat. C'est le cas à Roubaix. A partir d'un exposé au conseil communal de prévention de la délinquance, un inspecteur de police rendit compte d'une enquête locale qui montrait que 60 % des appels enregistrés par la police ne présentaient aucun caractère pénal¹⁷. C'est à cette occasion que s'est établi un premier contact entre le

¹⁶. Une enquête par interviews et diverses procédures d'observations directes sur le travail policier a été menée à partir de deux commissariats centraux : Roubaix et Dunkerque.

¹⁷. Le journal *Nord-Eclair* dans son édition du 8 Mars 86 fait également état de ce problème : "Fausse

commissariat et le bureau d'aide aux victimes (la SIAVIC). Une expérience de trois jours entre la police et la SIAVIC fut tentée avec succès. L'idée générale est qu'un accompagnement social suive l'intervention policière. "Le lendemain de l'intervention de la police, alertés par celle-ci, nous nous rendons sur les lieux, explique une des permanentes, rencontrons les gens, leur proposons notre aide". Ce type d'expérience n'est pas isolé même s'il est encore peu fréquent, mais les risques de dérapage ne sont pas nuls. Un problème majeur est posé en effet par l'existence de frontières rigides entre les institutions de répression et ceux d'action sociale. Il est certainement anormal que la police doive régler des problèmes d'hébergement suite à un différent familial après dix huit heures parce qu'il n'y a pas de service social d'urgence. Ces demandes sociales non seulement détournent la police de ses missions essentielles mais le plus souvent ses agents ne sont pas capables d'y apporter des réponses satisfaisantes. En même temps, les processus de renvoi qui se mettent en place, comme dans le cas de la SIAVIC à Roubaix, relèvent essentiellement des initiatives municipales et s'appuient, pour une part, sur des bénévoles. Or, le recours au bénévolat n'est pas sans danger. Il peut conduire à des actions de stigmatisation de certains groupes sociaux par d'autres.

Dans les expériences en cours, on ne voit jamais d'implication des services sociaux¹⁸. Si les services publics et les associations financées par l'argent public restent sur leurs positions traditionnelles, on risque de voir se renforcer la segmentation déjà trop forte de l'assistance sociale.

La contamination des discours est un autre constat qu'on peut dégager des évolutions de la période 1983-1986 concernant les politiques d'ordre dans la cité. On assiste à des inflexions sensibles dans les propos tenus par certains travailleurs sociaux. Confrontés à des difficultés relationnelles avec les jeunes, certains intervenants sont amenés progressivement vers des positions sécuritaires. Ici aussi le recours à l'exemple peut permettre d'éclairer notre propos.

Une situation typique concerne le cas d'une municipalité du Nord dirigée par des socialistes et dont la politique pouvait être considéré comme permissive au point où elle avait refusé de mettre en place un CCPD pour ne pas procéder à un étiquetage de certaines couches sociales. L'observateur fut donc surpris de voir la mairie interpellé le procureur de la République pour l'inciter à prendre des mesures répressives vis-à-vis de trois jeunes

alertes, différents familiaux, querelles de voisinage, 'personne désemparée' selon le terme des rapports de police, autant de cas certes parfois dramatiques mais qui viennent s'ajouter pour les policiers à ce qui devrait être leur tâche prioritaire : la lutte contre la délinquance. 'Et puis surtout on ne peut souvent rien faire, avoue un inspecteur. Car même si on arrive à calmer la dispute, on n'en supprime pas la cause et elle peut recommencer, plus gravement, dès que nous sommes remontés dans le car'".

¹⁸. Dans les dispositifs de prévention, la présence des DDASS est une des plus faibles qu'il soit.

filles d'origine maghrébine qui importunaient régulièrement des animatrices d'une maison de quartier. Du lait versé sur l'automobile de l'une d'entre elles avait entraîné cette mesure de rétorsion malgré de longues années d'efforts en direction des jeunes et la défense d'une ligne préventive. L'Education surveillée qui assurait le suivi éducatif de deux de ces filles n'a été mise au courant que par le juge pour enfants lui-même saisi par le procureur de la République. Le service concerné était pourtant en liaison constante avec le secteur animation de la municipalité.

On voit là un exemple de glissement de plus en plus fréquent d'instances chargées plus particulièrement des tâches préventives vers des positions autoritaires qui servent d'exutoire à des stratégies d'animation peu efficaces. Le processus de "contamination des discours" semble être assez unilatéral. Il touche plus ceux qui sont dans le champ de l'éducatif et de l'action sociale que ceux qui ont principalement en charge les problèmes de sécurité. Si un point de vue pragmatique concernant la question du couple répression-prévention a prévalu au sein du CNPD, à l'échelon des municipalités il risque de ne pas toujours être tenu. L'observation montre que le risque n'est pas mince de voir les instances chargées de la sécurité donner le ton dans les conseils communaux de prévention de la délinquance. L'inégalité des positions statutaires entre ceux qui appartiennent à une administration (police-justice) et ceux qui relèvent du secteur associatif (travailleurs sociaux), contribue à renforcer la prééminence d'un discours sur l'autre.

Stratégies municipales en matière de prévention de la délinquance¹⁹

La gestion, par le local, des problèmes de délinquance, marque un tournant important de la politique sociale. Avec la nouvelle légitimité conférée aux élus locaux, on semble entrer dans une autre ère. Les anciennes représentations de l'intervention de l'Etat doivent disparaître. La municipalisation veut introduire tout d'abord une plus grande souplesse de l'action grâce à une meilleure connaissance des besoins réels. En effet, en réduisant la distance entre le terrain et les instances de décision, on peut prétendre à des actions adaptées, en prise avec la réalité, surtout si les personnes concernées sont à la fois intéressées et à même de participer.

Mais la démocratisation ne va pas forcément de soi et plusieurs orientations peuvent s'affirmer. Dans les opérations anti-été chaud, F. Dubet voit, par exemple, un espace d'expérimentation et plusieurs logiques. "L'une est celle de l'offre de services qui vise à augmenter la quantité et la qualité des prestations offertes aux populations les plus

¹⁹. Ce chapitre s'inspire d'un article antérieur cf. D. Duprez et C. Lamarche, "Redéfinition des politiques locales face à la délinquance et à l'insécurité", *Ancre*, n°8, 1986.

démunies. Les opérations anti-été chaud sont alors comprises comme un assouplissement et un renforcement des politiques sociales classiques. Un assouplissement dans la mesure où elles ont consisté à développer des services au plus près du public, un renforcement dans la mesure où elles se caractérisent par une augmentation des moyens. La seconde logique est principalement orientée vers une capacité de mobilisation du public touché. La but est ici de rompre le processus d'assistance et de dépendance en suscitant des activités autonomes des jeunes et des quartiers visés. Il s'agit moins de répondre à des besoins que de créer une action²⁰.

On peut dire que la décentralisation de la gestion des problèmes de la jeunesse introduit des possibilités de souplesse. Elle a aussi l'avantage d'élever ces sujets au rang des préoccupations dignes d'intérêt pour tous. Mais dans le même temps, ne risque-t-elle pas de provoquer quelques dérapages ? La transformation éventuelle de certaines opérations en enjeux politiques ne fait pas l'effet d'un simple épouvantail. Le danger existe bien qui subordonne toute décision à la volonté de tel ou tel élu ou à la politique et aux priorités du moment. Quant à la mobilisation autour d'un sujet d'intérêt général, elle n'est pas non plus dépourvue d'ambiguïté. Sensibiliser les habitants aux problèmes de leur quartier est un objectif tout à fait louable. Mais jusqu'où peut-on aller dans la demande d'investissement, surtout lorsqu'il s'agit de "*contrôler*" les dysfonctionnements ?

Par ailleurs, pour prendre un exemple, si la mise en avant de jeunes animateurs issus de quartiers dégradés apparaît aussi comme une ouverture et une reconnaissance, n'opère-t-on pas, dans le même temps, un retour à une idéologie d'après guerre valorisant, dans le travail social, le vécu par rapport au savoir, la vocation par rapport à la formation ? En effet, considérer ces jeunes comme des professionnels potentiels, c'est à la fois reconnaître leur action et leurs compétences, mais aussi souhaiter pour eux une formation et donc une promotion signifiant, à terme, un renoncement à cette fonction de leader, de porte-parole des jeunes du quartier. Parallèlement, voir dans ces bénévoles l'avenir du travail social, n'est-ce-pas, en quelque sorte, placer la bonne volonté en tête de toutes les disciplines et amorcer un processus de déprofessionnalisation du travail social ? Entre les deux, il y a, bien sûr, la croyance que la bonne volonté est suffisante pour se former et obtenir un diplôme professionnel.

A côté de ces ambiguïtés liées au contrôle de la population par certains de ses membres, il est un phénomène non négligeable : la "*gestion au plus près*" se voit. Faire

²⁰. F. Dubet, A. Jazouli, D. Lapeyronnie, *l'Etat et les jeunes*, Paris, Ed. Ouvrières, 1985, p. 86.

participer les habitants, monter des opérations avec les jeunes, oeuvrer dans un quartier... c'est faire quelque chose et c'est donc agir, mais c'est aussi donner à voir que l'on fait quelque chose, c'est rendre visible. Et même s'il ne s'agissait que de déplacer la délinquance, de désamorcer, même ponctuellement, des situations conflictuelles, de détendre l'atmosphère d'un quartier, n'aurait-on pas agi sur un élément essentiel : le sentiment d'insécurité ? Certes, les conditions de vie sont probablement les mêmes, la délinquance n'est pas atteinte dans son fond mais le jalon posé est déjà important.

C'est donc en termes nouveaux que l'on pense aujourd'hui le problème de la lutte contre la délinquance. Les procédures d'actions sont révisées et de nouvelles stratégies sont mises en oeuvre. La municipalisation en cours dans ce secteur vise un rassemblement des différents acteurs pour penser et élaborer une politique adaptée. Plusieurs dispositifs passent, d'une part par l'implication du plus grand nombre d'instances possibles dans un objectif d'interpartenariat et d'autre part par une mobilisation de la population par l'intermédiaire d'agents du terrain, susceptibles de devenir des leaders et des porteurs de projets. La prise en compte des réalités du terrain, l'identification des problèmes, l'évaluation des moyens entraînent la délimitation de secteurs géographiques plus restreints et une gestion plus locale avec, dans le même temps, la collaboration effective d'un plus grand nombre de partenaires.

Il s'agit là d'un pas vers une réarticulation de l'action sociale qui, en déplaçant et en rapprochant les lieux de décision, modifie sensiblement les enjeux et, de ce fait, ne s'opère pas sans résistance. Remettant en cause les pratiques, les idées, les fonctionnements institutionnels, les pouvoirs et les statuts des différents agents, on n'imagine d'ailleurs pas que cela puisse se passer autrement. Une telle réunion ne peut aboutir à la mise sur pied d'actions organisées à court terme. Pour pouvoir fonctionner, elle est amenée à mettre surtout l'accent sur les aspects consensuels, généraux, et à éviter les sujets problématiques. C'est ainsi que les décisions prises par les Conseils communaux de prévention de la délinquance n'induisent généralement pas de réorganisation fondamentale mais portent plutôt sur des améliorations telles que l'informatisation d'un commissariat, l'achat de matériel de transmission, l'éclairage public, etc. Il s'agit bien là d'une logique de "coups" et non d'une refonte des politiques d'action sociale et de sécurité.

De plus, les acteurs mis en présence sont rarement représentatifs de l'ensemble du champ. Pour certaines instances en particulier ce ne sont pas les agents les plus proches du terrain qui sont sollicités mais plutôt les membres de la hiérarchie. On peut alors se demander quelles applications concrètes pourraient avoir ces "réunions au sommet" si

elles venaient à infléchir les politiques en matière d'intervention. Ce qui marque le plus les nouveaux dispositifs, c'est la rencontre d'acteurs qui, travaillant sur un même secteur et traitant de problèmes voisins voire identiques, n'avaient jusque là quasiment aucun contact les uns avec les autres. On a souvent évoqué le cas des travailleurs sociaux qui, intervenant auprès d'une même famille, n'avaient aucune relation de travail et ignoraient même parfois la présence de leurs collègues. Ce cloisonnement des services et des tutelles n'a rien d'exceptionnel. Les contacts et, a fortiori, les collaborations étaient rares et souvent problématiques. Le rassemblement d'un grand nombre d'agents peut donc être perçu comme un élément de progrès. En souhaitant décroisonner les interventions, en cherchant à les coordonner, en amenant les uns et les autres à préciser les objectifs et les moyens, on peut légitimement prétendre à une meilleure efficacité. Encore faut-il que le malaise introduit chez les professionnels par la volonté de rationalisation et donc d'évaluation n'entraîne pas une simple justification de leurs actions et la présentation d'une vitrine.

On peut aussi se demander si les différents dispositifs ne contribuent pas, dans certains cas, à renforcer ou à créer des légitimités pouvant aboutir, à terme, à une rupture des instances avec le terrain et donc à inverser l'effet souhaité. Alors que le cloisonnement des interventions dans le champ de l'animation et de l'action sociale avait été mis en cause lors du développement des opérations Eté-jeunes, il semblait qu'on allait se diriger vers des procédures de travail plus collectives à la base. Sans parler d'action sociale globale, la psychologisation et la médicalisation du social semblaient être compromises et, avec elles, le primat du "case-work". Or, le paradoxe des processus de concertation à l'échelon municipal est qu'ils permettent à chacun de légitimer le bien fondé des modalités de son intervention, condition nécessaire à l'établissement d'un consensus.

Enfin, les nouveaux dispositifs de prévention ont contribué à segmenter encore un peu plus les politiques en direction des jeunes. L'insertion sociale et professionnelle des jeunes, par exemple, transcende aussi bien les opérations Eté-jeunes, les dispositifs D.S.Q. que certaines actions soutenues par les C.C.P.D. Cela veut dire aussi que le problème n'est pas géré globalement, y compris par l'acteur municipal.

La création d'une Mission interministérielle pour les villes à l'automne 88 avait pour raison de regrouper les différents dispositifs. C'était sans compter sur les résistances, les groupes de pression influents dans un secteur où les financements sont importants puisqu'au moins deux dispositifs garderont leur autonomie : les missions locales pour l'insertion des jeunes et les Zones d'Education Prioritaire (Z.E.P.). Le

risque est grand que les politiques locales de la jeunesse restent, dans ces conditions, un appendice des préoccupations d'aménagement urbain des élus locaux.

****0****

[1.9] (coll. C. LAMARCHE),
Les politiques locales d'ordre de la cité. De l'innovation
à la gestion du quotidien, *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, Paris,
La Documentation Française, n°2, 1990.

Les politiques locales d'ordre de la cité

De l'innovation à la gestion du quotidien

Dominique Duprez

Colette Lamarche

La notion de politique criminelle semble aujourd'hui trop restrictive par rapport à la réalité actuelle de la délinquance et des actions menées qui visent tant les représentations et le sentiment d'insécurité que la résorption des délits. La notion de politique sécuritaire, elle, reste trop connotée par le débat des années soixante-dix entre les tenants de la prévention d'une part, ceux de la répression d'autre part. Nous retenons donc la notion d'ordre de la cité puisque les interventions de l'État dans le domaine de la sécurité publique prennent sens dans des contextes locaux ayant leurs caractères propres.

La « montée du local » n'est pas un phénomène nouveau. Avec la création de la DATAR en 1963, la réhabilitation du local intervient d'abord avec une politique d'aménagement rural. On voit alors s'affirmer la prise en compte du local comme sujet et non plus objet de sa mise en valeur⁽¹⁾.

S'agissant des politiques d'ordre de la cité, la renaissance du local intervient essentiellement à l'échelon municipal. Des travaux avaient déjà montré l'échec de la régionalisation au début des années 1980⁽²⁾. Si la loi de décentralisation a permis de redynamiser les instances régionales et départementales vers les années 1983-1985, notamment en matière d'action sociale, toutes les observations indiquent que le pôle décisif reste l'échelon municipal. L'échec des instances régionales et départementales — à quelques exceptions près — des dispositifs de développement social des quartiers et de prévention de la délinquance en témoigne.

La restructuration du pouvoir périphérique au profit des municipalités hégémoniques a permis une pénétration — par certains élus et techniciens — du pouvoir local au sein de l'État en court-circuitant les départements et les régions. Si nous parlons de municipalités hégémoniques plutôt que de grandes municipalités, c'est parce que la taille de la

ville est loin d'être le seul indicateur. La notion renvoie aux stratégies d'élus locaux pour positionner leurs cités comme pôle d'excellence, comme modèle.

Le rapport de la Commission des maires sur la sécurité de 1982⁽³⁾ indique clairement cette nouvelle force des élus locaux sur le pouvoir central et leurs capacités d'intervention notamment pour ce qui concerne le social et la sécurité. Plus récemment la création de la DIV⁽⁴⁾ témoigne de l'hégémonie du pouvoir de certains maires qui n'appréciaient pas qu'un dispositif national⁽⁵⁾ puisse traiter quasi directement avec des instances infra-communales à l'échelon du quartier pour décréter ce qui est innovant. Nous y reviendrons.

La période décisive dans la redéfinition des politiques locales d'ordre public semble être 1982-1986. Nous tentons ici d'en faire le bilan. Par une relecture d'observations engrangées dans différentes enquêtes⁽⁶⁾ et de constats se dégageant d'évaluations très récentes de certains segments des politiques publiques⁽⁷⁾, nous dégageons quelques pistes de réflexion sur l'usure et les contradictions du « modèle français » des politiques d'ordre de la cité que nous envient beaucoup d'experts étrangers⁽⁸⁾.

De la crise du contrôle social à l'anomie des modèles traditionnels de gestion du social

Si un consensus existe chez les spécialistes pour reconnaître que la violence ne cesse de diminuer dans la société française, il faut reconnaître que notre société est de moins en moins policée par elle-même. Pour ne prendre qu'un exemple, à la lecture de la presse roubaisienne au début du siècle, on se rend compte que les formes intenses de sociabilité locale étaient la meilleure forme de protection des biens et des individus.

Le policier habite le quartier où est implanté son commissariat d'arrondissement et la rumeur ou le hasard sont ses outils d'intervention les plus efficaces⁽⁹⁾.

Avec le développement et la professionnalisation des agences de sécurité au cours de ce siècle, il est clair que les modes de prise en charge de la sécurité se sont modifiés. Pour ce qui concerne la Police notamment, la concentration des effectifs sur les commissariats centraux, et la modification des techniques, notamment la multiplication des brigades motorisées au détriment de l'ilotage, a éloigné les policiers de la population et, notamment, de leur territorialisation sur un quartier.

L'analyse de contenu du journal de Roubaix de janvier 1910 laisse croire que la police est implantée dans chaque arrondissement et y est très présente. Certains récits de délits viennent accréditer ce sentiment. Par exemple :

« Amateur de vin »

Dans la soirée de Dimanche, vers cinq heures, l'agent de police DEFFRENNES a rencontré, rue de Malcense, un jeune homme, Joseph PLESSIER, 18 ans, ouvrier qui était porteur de deux bouteilles de vin. Il l'interrogea et lui fit avouer qu'il les avait dérobées chez M. MASCHELIN, marchand de vin, rue de la Latte. PLESSIER s'est vu dresser un procès verbal par M. ROUGERON commissaire de police ».

Il faut croire que l'agent de police devait connaître l'accusé pour pouvoir, rien qu'à sa vue, deviner qu'il avait volé les bouteilles qu'il transportait. De même, on note une intervention de la police souvent très rapide, par exemple :

« M. LECOUTRE appela au secours ce qui attira l'attention d'une patrouille d'agents qui cueillit les deux agresseurs »

De nombreux exemples semblables font croire à une présence importante de la police mais aussi à une bonne intégration des policiers dans le quartier.

Source : Nathalie LEGRAIN, op. cit.

Dans les années soixante-dix, si la thèse du contrôle social est particulièrement l'objet de travaux⁽¹⁰⁾ et de polémiques, c'est probablement parce que les intellectuels s'inquiètent de la prolifération des dispositifs institutionnels de contrôle des fractions populaires de la population et du recul des formes traditionnelles de solidarité de la classe ouvrière, faisant porter sur les institutions la responsabilité du déclin des identités collectives.

Cette période est aussi concomitante avec des questionnements sur les fonctions du travail social et sur son efficacité. Les événements de l'été 1981, aux Minguettes et dans d'autres cités populaires, sont le révélateur d'une double crise : celle de l'encadrement des jeunes des classes populaires d'une part, celle de l'inertie des secteurs de la prévention et de l'animation socio-culturelle à proposer des alternatives aux jeunes les plus exposés à commettre des délits d'autre part.

Mais si l'épuisement des politiques d'animation se cristallise dans un contexte de violences entre jeunes et force de l'ordre en 1981, des signes attestent de cette crise bien avant. Les rodéos, les affrontements entre jeunes et policiers, la violence gratuite n'ont été que les symptômes d'une faillite de ces politiques dont l'échec était patent dès la fin des années 1970.

A cette crise, il y a des causes institutionnelles qui relèvent de ce qu'on appelle généralement « la crise de l'État-Providence ». L'objet de cet article n'est pas d'en faire la genèse. Il nous semble qu'il faudrait peut-être partir des années 65-70 où on a assisté à une politique de développement important des équipements socio-culturels à travers les maisons de jeunes et les « mille-clubs ».

Pour ce qui concerne l'effet de la crise de l'État-Providence sur les politiques de la jeunesse, il s'agit de voir que les demandes d'aide augmentent au moment où la capacité d'intervention et de régulation de l'État diminue, et que d'autres priorités que les actions en direction des jeunes sont définies par les pouvoirs publics à la fin des années 1970, après la période d'euphorie budgétaire des années 1960.

On sait également que les utilisateurs et les consommateurs de loisirs proposés par ces équipements dans les années 1970 sont essentiellement les lycéens d'alors, des jeunes plutôt issus des classes moyennes que des classes populaires. Cette crise des politiques de la jeunesse au début des années 1980 tient aussi à l'obsolescence des modèles pédagogiques. Le personnel composé principalement d'animateurs socio-culturels et de conseillères en économie familiale et sociale, se révèle souvent inadapté aux jeunes qui viennent frapper aux portes des MJC et des centres sociaux, jeunes issus massivement des catégories sociales les plus stigmatisées. Les conflits entre jeunes et travailleurs sociaux se multiplient au point que tous les « mille-clubs » sont partis, durant cette période, en fumée. D'autres équipements, plus résistants, perdurent mais sont l'objet de multiples vols et dégradations.

La politique d'animation du 5^e plan (1966-1970) était une politique de long terme reposant sur de grandes ambitions, sur de belles utopies diraient certains : étaient visés les « isolés », c'est-à-dire ceux qui « ne participent pas » ; on réfléchit, beaucoup plus qu'on agit réellement, sur l'accueil des jeunes.

Les échecs de cette politique favoriseront l'institutionnalisation de la prévention spécialisée. C'est l'arrêté du 4 juillet 1972 qui fixe les conditions d'agrément des clubs de prévention. Deux variables sont centrales dans la définition de cette stratégie préventive : la première contextualise l'intervention sur un secteur géographique marqué par un niveau élevé de délinquance, la seconde indique que la cible de l'intervention est une population jeune, délinquante ou susceptible de le devenir.

L'effet de l'institutionnalisation fut double : l'introduction d'une logique de professionnalisation, un contrôle de fait par les pouvoirs publics des interventions par la procédure des agréments et par une tutelle administrative.

La professionnalisation de la prévention s'est assise essentiellement sur le métier d'éducateur spécialisé. La transplantation des internats dans la rue a donc été aussi le transfert d'une profession sur un nouveau champ d'intervention. C'est peut être la raison pour laquelle la connotation de l'intervention reste marquée par la notion de handicap qui connaît bien entendu une extension de sens qui a conduit à la thématique de l'inadapté et du marginal. Cette professionnalisation s'est traduite par un système de valeurs et de représentations relativement unifié qui a

permis l'adoption d'un code déontologique qui s'appuie sur l'initiative privée et qui a réussi, tout au long des années soixante-dix, à s'opposer à des stratégies de municipalisation de la prévention et du contrôle de l'État.

L'hypothèse centrale que développait Francine MUEL⁽¹¹⁾ sur le champ de l'enfance inadaptée semble pouvoir être reprise pour le sous-secteur spécifique que constitue la prévention de la délinquance. Si la rencontre entre l'initiative privée, le « terrain » de l'éducation spécialisée, et un métier, celui d'éducateur spécialisé, a pu se produire, c'est parce que ce secteur professionnel a permis la rencontre entre des systèmes d'aspirations récemment produits et la logique de développement des anciennes institutions pour « déshérités » qui ont une longue histoire derrière elles. Elle est à l'origine de ces multiples changements de sens qui transmutent, par exemple, le territoire hérité de l'ancienne philanthropie en terrain d'aventure⁽¹²⁾ de l'intervention judiciaire, y compris dans ses dimensions éducatives (éducation surveillée).

On remarquera que l'implantation des clubs de prévention repose plus sur des logiques institutionnelles que sur des réalités sociales. Il y a concentration de clubs dans certains secteurs et absence dans beaucoup d'autres. M. AUTES va jusqu'à dire : « pour qu'il y ait naissance d'une action de prévention spécialisée, il faut des acteurs pour lire en termes d'inadaptation, de déviance, les signes qui indiquent un mode de vie autre »⁽¹³⁾.

La prévention spécialisée, pas plus que l'animation socio-culturelle classique n'ont pu prévenir la crise de l'été 1981. Ce sont ces événements des Minguettes et plus largement « l'été-chaud » qui a suivi l'élection de F. MITTERRAND à la tête de l'État, qui ont été le déclencheur de nouvelles orientations et, ont permis l'émergence de nouveaux modes de prise en charge des questions de jeunesse.

A partir de 1982, se développe une logique de coups⁽¹⁴⁾. On travaille dans l'urgence, on essaie de répondre à la demande telle qu'elle se présente concrètement sur le terrain sans essayer de créer de nouveaux équipements.

L'importance donnée aux images, à la symbolique par le dispositif « anti-été-chaud » (cf. le camp TRIGANO-DEFFERRE en 1982) a contribué à valoriser les actions spectaculaires. Toutes ces politiques ont été accompagnées de publicité, relayées par la presse et la télévision, transformées en enjeu public et politique. Non seulement les politiques d'animation et de prévention visent de nouvelles catégories de jeunes mais elles s'adressent aussi à l'opinion : montrer que l'État, avec le relais des collectivités locales, intervient pour prévenir l'insécurité.

De la réflexion à l'expérimentation de nouvelles politiques d'ordre de la cité

La philosophie des politiques locales d'ordre public est fortement influencée depuis 1982 par le rapport de la Commission des Maires sur la Sécurité, souvent dénommé « rapport BONNEMAISON ». S'inspirant d'une démarche très pragmatique, il délaisse une attitude étiologique au profit d'une connaissance de type épidémiologique devant conduire à la production d'un savoir empirique et local⁽¹⁵⁾.

Ce rapport analyse les réponses à la délinquance et met en avant à la fois les limites de la répression et les insuffisances de la prévention. Selon ses auteurs, les collectivités locales ont un rôle primordial à jouer car l'efficacité de l'action ne peut passer que par une appréhension des problèmes du terrain pour une adaptation du dispositif. Les politiques et les institutions, fussent-elles répressives, n'ayant pas pu faire reculer l'insécurité, d'autres acteurs doivent être mobilisés, confrontés, associés, pour inventer de nouvelles stratégies en s'appuyant sur la vie associative et en tenant compte des capacités d'action de la population.

« Aussi, les communes doivent-elles accepter de collaborer avec l'État dans l'œuvre nationale de prévention de la délinquance. Observatoires privilégiés, elles doivent être aussi les outils principaux de l'animation et de la coordination des différents services extérieurs de l'État en matière de prévention »⁽¹⁶⁾. Il s'agit de mettre sur pied une intervention concertée, une action conjointe des services de l'État, des collectivités locales et des associations concernées par le problème de la délinquance.

Depuis 1982, la décentralisation aidant, les élus locaux ont fait une entrée en force dans le champ de la prévention de la délinquance, lequel était traditionnellement occupé par les acteurs du travail social. Ces derniers, sans être mis aucunement à l'écart, voient leurs compétences remises en cause dans une mise en concurrence avec des non professionnels et dans une collaboration jusque là presque impensable avec des instances répressives.

Quant aux élus, ils sont appelés à jouer un rôle plus actif, dépassant largement le modèle administratif classique et à intervenir comme acteurs véritables, se mêlant de pratiques toutes nouvelles pour eux sans être pour autant déchargés d'autres tâches.

Confrontés à de nouveaux enjeux, les différents intervenants ont à se répartir des territoires et à édifier de nouvelles stratégies :

— négociation de sphères d'influence entre élus locaux et professionnels de l'Action Sociale ;

— au sein même du travail social, intervention des professionnels dans des domaines d'activité plus étendus (santé, urbanisme, école) où, sur un même terrain, se rencontrent des travailleurs sociaux relevant d'organismes divers, ayant suivi des formations différentes et n'ayant pas le même profil. En effet, de plus en plus, par la médiation d'activités de loisirs, les animateurs socio-culturels sont amenés à intervenir dans les mêmes secteurs que les éducateurs spécialisés, y compris et surtout sur le terrain de la prévention de la délinquance.

On peut alors se demander si les deux faces jusqu'alors très distinctes, voire dichotomisées, du traitement de la délinquance, à savoir la répression (traitement d'ordre sécuritaire) et la prévention (action dans un milieu où les phénomènes d'inadaptation sociales sont particulièrement développés), ne vont pas tendre à être gérés de manière moins différenciée, puisque les stratégies mises en place requièrent un travail en partenariat. De plus, au sein même du champ de l'Action Sociale, qu'advient-il de la frontière entre la prévention et l'animation ?

Suite à une implication dans les nouveaux dispositifs, y-a-t-il, chez chacun des intervenants du travail social, de nouvelles définitions de rôles ? Plus particulièrement, chacun d'eux contribue-t-il à une action préventive ou, d'une manière tendancielle, certains sont-ils amenés, en quelque sorte, à effectuer un glissement de rôle vers la répression qu'auparavant seuls les agents de l'ordre public géraient ?

Il semble en fait, que l'objectif des nouveaux dispositifs vise une interpénétration des stratégies sécuritaires et des politiques de prévention, le tout orchestré par le pouvoir local.

La répression présente un avantage fondamental : sa visibilité. Même si son efficacité n'est pas toujours évidente, en ce qui concerne en particulier la baisse de la délinquance, elle a l'avantage d'être spectaculaire et de convaincre l'opinion que quelque chose se fait. « La visibilité est au cœur de la fonction du châtiment et les modes d'intervention qui ne se voient pas n'atteignent pas le sentiment d'insécurité. C'est pour cette raison que les gens préfèrent des îlotiers à des éducateurs car même si les seconds sont plus efficaces que les premiers, ils se voient beaucoup moins »⁽¹⁷⁾.

Quant à la prévention, sa nécessité apparaît aujourd'hui indéniable, même si le contenu pose encore problème. Dans le rapport de la Commission des Maires sur la sécurité, par exemple, on distingue deux types de prévention :

— le premier concerne « la définition des politiques globales en matière de logement, d'éducation, de famille, de répartition du revenu national » ;

— le second « est destiné plus particulièrement à empêcher un individu à passer à la délinquance »⁽¹⁸⁾.

Il ne s'agit pas, dans les dispositifs issus de cette analyse, de mettre en avant ou de choisir une voie ou une autre. Par contre, il s'agit de mettre en concordance des politiques répressives et préventives, d'apporter aux instances de répression une légitimité plus grande et de montrer comment la prévention participe aussi d'une politique sécuritaire.

Cette redéfinition des politiques locales face à la délinquance et à l'insécurité ne se fait pas de façon uniforme. En fonction de leurs stratégies, des dispositifs qu'elles privilégient, des acteurs qu'elles sollicitent, les collectivités locales en arrivent à une redéfinition de leur politique face à la délinquance et à l'insécurité, même si celle-ci n'est pas toujours, dès le départ, pensée dans sa globalité.

Le chapitre suivant s'appuie sur l'analyse de trois communes du Nord de la France : Roubaix (Métropole)⁽¹⁹⁾, Aulnoye-Aymeries (Avesnois), Grande-Synthe (Flandre Maritime). Il s'attache à analyser les enjeux et les stratégies des acteurs institutionnels engagés dans la prévention et le traitement de la délinquance dans des espaces locaux où le conjoncturel rend invisible les logiques souterraines de construction des rapports sociaux.

Du cloisonnement au partenariat

Ce qui caractérise essentiellement les dispositifs contribuant à l'ordre de la cité depuis 1982, c'est le renforcement d'une gestion décentralisée et l'appel à l'initiative locale.

Il s'agit, en effet, en prenant appui sur le secteur associatif et sur les populations concernées de mobiliser et de responsabiliser des forces nouvelles. Par ailleurs, en suscitant une collaboration interministérielle et un engagement des instances locales, on vise un auto-contrôle et une rationalisation des moyens: On retrouve ces préoccupations aussi bien dans les dispositifs de développement social des quartiers (DSQ) que dans les Conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD), pour ne prendre que ces deux exemples. Les uns comme les autres prônent la participation de tous les partenaires concernés, mais la mise en œuvre peut faire apparaître un certain nombre de différences.

La conception même des deux dispositifs amène des distinctions non négligeables. Cela tient à la fois à l'objet et aux moyens mis en œuvre. Ainsi, alors que les dispositifs de DSQ sont surtout centrés sur une rénovation globale des quartiers et ne répondent qu'accessoirement aux problèmes de la délinquance, les CCPD sont, eux, prioritairement

conçus pour traiter de la sécurité. Certes, pour les premiers, la rénovation du bâti n'est pas suffisante et l'action doit passer aussi par la prise en compte des problèmes sociaux et culturels. De même, pour les seconds, s'il est nécessaire de privilégier la réponse à l'insécurité en proposant des formes de prévention de la délinquance, celle-ci ne peut pas se faire indépendamment d'une politique globale concernant la famille, l'éducation, le travail, le logement...

Cependant, les priorités existent bien, créant à la fois une distance par rapport à l'objet et une conception politique qui peut s'avérer très différente. Si les DSQ ne répondent que partiellement à la prévention de la délinquance, privilégiant par contre des actions en direction des jeunes par exemple, le dispositif des CCPD est, quand à lui, transversal par rapport aux questions d'animation et de jeunesse et risque parfois de dériver vers une orientation sécuritaire. Lequel des deux participe alors le plus à la prévention ? La question peut se poser.

Ce qui rapproche les deux dispositifs, c'est le décloisonnement des actions et la prise en compte de phénomènes et d'acteurs nouveaux. De ce décalage de l'objet central, vont découler des distinctions dans les moyens et l'organisation concrète.

Pour traiter de l'insécurité et de la délinquance, on va faire essentiellement appel à des partenaires institutionnels, alors que le développement social des quartiers sollicite la participation des comités de quartiers, des jeunes...

Dans le premier cas, la représentation formelle domine, les membres siègent ès-qualités, dans le second cas, il s'agit d'une participation volontariste reposant sur l'empathie réciproque.

Police et justice, par exemple, ne participent que marginalement (voire pas du tout) aux différentes opérations de développement social des quartiers. Et lorsqu'elles participent, comme à Grande-Synthe, c'est sans mandat réel.

Le type de dispositif choisi entraîne la délimitation d'un champ d'action. Ainsi, la localisation — que ce soit autour d'un quartier ou d'une commune — n'est pas sans effet. Lorsque les acteurs, la représentation et l'engagement institutionnels ou les enjeux diffèrent, l'action entreprise ne peut être invariable. La multiplicité des dispositifs contribue à renforcer la segmentation des politiques sociales. L'insertion sociale et professionnelle des jeunes, par exemple, transcende aussi bien les opérations été-jeunes, les dispositifs DSQ et les CCPD. Cela veut dire aussi que le problème n'est pas géré globalement, y compris par l'acteur municipal. Un organisme qui se place sur le marché et qui n'a pas satisfaction auprès d'un dispositif finit bien souvent par obtenir le financement désiré, même si le projet est peu crédible. D'autres organismes, situés en position de force sur les marchés, émarginent sur toutes les lignes budgétaires. C'est aussi vrai de certains quartiers par rapport

à d'autres. Des groupes de pression existent et sont souvent fort efficaces.

Cette segmentation des politiques sociales locales contribue à provoquer des trous dans le système de protection sociale et de sécurité.

A partir d'un même dispositif, on peut aussi repérer des variations sensibles. Ainsi, les Conseils communaux de prévention de la délinquance d'Aulnoye-Aymeries et de Roubaix, ou encore les dispositifs de Développement social des quartiers de Roubaix et de Grande-Synthe n'ont pas le même fonctionnement ni, probablement, les mêmes implications. Par exemple, dans le cas de ces derniers, la politique de rénovation des quartiers dégradés s'inscrit bien dans un cadre de référence général. Ainsi, dans la procédure de la Commission nationale pour le DSQ, ce qui compte, c'est l'insalubrité des différents secteurs d'une commune, c'est-à-dire une évaluation chiffrée de l'état de dégradation des quartiers. A partir du bilan des dysfonctionnements concernant aussi bien des logements que la population sur l'ensemble de la ville, certains quartiers sont plus particulièrement ciblés. En 1983, cinq quartiers de Roubaix étaient concernés⁽²⁰⁾. Trois autres étaient proposés pour les années à venir⁽²¹⁾. En 1990, on atteint neuf quartiers.

A Grande-Synthe, la Commission nationale acceptait de retenir l'ensemble de la ville comme site de développement social. On voit ici d'un côté la profusion de dispositifs ou encore la multiplication des secteurs d'intervention, et de l'autre côté, une focalisation sur une aire géographique bien délimitée.

Ceci entraîne deux types d'organisation distincts : l'un à l'échelon des quartiers et l'autre à l'échelon communal.

Ainsi, si l'échelon communal existe bien à Roubaix, les dispositifs sont fortement ancrés sur les quartiers et sollicitent, par là-même, une participation active des populations concernées et des acteurs du terrain. Ce fonctionnement amène la ville à considérer avec attention la spécificité des quartiers et, réciproquement, exige de ces derniers de prendre en compte les réalités de la commune dans son ensemble. Ici, « le quartier est la dimension géographique majeure des opérations de restructuration urbaine, le lieu de concertation ville/habitants, le lieu de gestion de la vie sociale, ce qui renvoie à des moyens opérationnels (équipes opérationnelles) et un dispositif de concertation propre à chaque quartier, qui est le groupe de travail »⁽²²⁾.

Il en est autrement à Grande-Synthe où le dispositif fonctionne essentiellement à l'échelon municipal. Les discussions ont, dans ce cas, une portée générale ; on vise à la définition de gros projets. Quant à la mise en œuvre, elle se fait également au niveau communal et tout fonctionne comme s'il y avait assimilation entre Commission locale de développement social des quartiers et municipalité.

A travers les différentes opérations, que ce soit autour des jeunes, des problèmes urbains, de la délinquance..., l'effort qui est consenti au bénéfice du local a pour but de responsabiliser les instances à leurs différents niveaux, de mobiliser de nouveaux acteurs, d'amorcer un décloisonnement, le tout pour rationaliser les actions et les moyens.

A côté de la philosophie générale de ces dispositifs, nous voyons comment, d'une conception à l'autre ou d'un ancrage à l'autre, l'impact peut varier. Et l'histoire locale n'est, là encore, pas sans effet. Cela est d'autant plus manifeste que les villes retenues pour cette recherche se différencient à la fois par leur situation géographique, leur passé économique et social, leur positionnement sur l'échiquier politique, leur système de représentation de la jeunesse et leur stratégie d'intervention⁽²³⁾.

Démocratie locale ou néo-corporatisme ?

La gestion, par le local, des problèmes de délinquance, marque un tournant important de la politique sociale. Avec la nouvelle légitimité conférée aux élus locaux, on semble entrer dans une autre ère. Les anciennes représentations de l'intervention de l'État doivent disparaître. La municipalisation veut introduire tout d'abord une plus grande souplesse de l'action grâce à une meilleure connaissance des besoins réels. En effet, en réduisant la distance entre le terrain et les instances de décision, on peut prétendre à des actions adaptées, en prise avec la réalité, surtout si les personnes concernées sont à la fois intéressées et à même de participer.

Mais la démocratisation ne va pas forcément de soi et plusieurs orientations peuvent s'affirmer. Dans les opérations anti-été-chaud, F. DUBET voit, par exemple, un espace d'expérimentation et plusieurs logiques. « L'une est celle de l'offre de services qui vise à augmenter la quantité et la qualité des prestations offertes aux populations les plus démunies. Les opérations anti-été-chaud sont alors comprises comme un assouplissement et un renforcement des politiques sociales classiques. Un assouplissement dans la mesure où elles ont consisté à développer des services au plus près du public, un renforcement dans la mesure où elles se caractérisent par une augmentation des moyens. La seconde logique est principalement orientée vers une capacité de mobilisation du public touché. Le but est ici de rompre le processus d'assistance et de dépendance en suscitant des activités autonomes des jeunes et des quartiers visés. Il s'agit moins de répondre à des besoins que de créer une action »⁽²⁴⁾.

On peut dire que la décentralisation de la gestion des problèmes de la jeunesse introduit des possibilités de souplesse. Elle a aussi l'avantage

d'élever ces sujets au rang des préoccupations dignes d'intérêt pour tous. Mais dans le même temps, ne risque-t-elle pas de provoquer quelques dérapages ?

La transformation éventuelle de certaines opérations en enjeux politiques ne fait pas l'effet d'un simple épouvantail. Le danger existe bien qui subordonne toute décision à la volonté de tel ou tel élu ou à la politique et aux priorités du moment.

Quant à la mobilisation autour d'un sujet d'intérêt général, elle n'est pas non plus dépourvue d'ambiguïté.

Sensibiliser les habitants aux problèmes de leur quartier est un objectif tout à fait louable. Mais jusqu'où peut-on aller dans la demande d'investissement, surtout lorsqu'il s'agit de « contrôler » les dysfonctionnements ?

Par ailleurs, pour prendre un exemple, si la mise en avant de jeunes animateurs issus de quartiers dégradés apparaît aussi comme une couverture et une reconnaissance, n'opère-t-on pas, dans le même temps, un retour à une idéologie d'après-guerre valorisant, dans le travail social, le vécu par rapport au savoir, la vocation par rapport à la formation ? En effet, considérer ces jeunes comme des professionnels potentiels, c'est à la fois reconnaître leur action et leurs compétences, mais aussi souhaiter pour eux une formation et donc une promotion signifiant, à terme, un renoncement à cette fonction de leader, de porte-parole des jeunes du quartier. Parallèlement, voir dans ces bénévoles l'avenir du travail social, n'est-ce-pas, en quelque sorte, placer la bonne volonté en tête de toutes les disciplines et amorcer un processus de déprofessionnalisation du travail social ?

Entre les deux, il y a, bien sûr, la croyance que la bonne volonté est suffisante pour se former et obtenir un diplôme professionnel.

A côté de ces ambiguïtés liées au contrôle de la population par certains de ses membres, il est un phénomène non négligeable : la « gestion au plus près » se voit.

Faire participer les habitants, monter des opérations avec les jeunes, œuvrer dans un quartier... c'est faire quelque chose et c'est donc agir, mais c'est aussi donner à voir que l'on fait quelque chose, c'est rendre visible. Et même s'il ne s'agissait que de déplacer la délinquance, de désamorcer, même ponctuellement, des situations conflictuelles, de détendre l'atmosphère d'un quartier, n'aurait-on pas agi sur un élément essentiel : le sentiment d'insécurité : certes, les conditions de vie sont probablement les mêmes, la délinquance n'est pas atteinte dans son fond mais le jalon posé est déjà important.

Tout en conservant l'esprit des textes, les stratégies municipales peuvent s'avérer relativement diverses.

Aulnoye-Aymeries par exemple, se caractérise par une municipalisation forte et déjà ancienne. La mise en place d'un Conseil communal de prévention de la délinquance va entraîner une extension de la municipalisation au champ social et son ouverture vers la police et la justice. Mais le processus engagé ici est assez particulier. Depuis longtemps déjà, la politique municipale en direction de la jeunesse vise à extraire les jeunes de leur milieu dans une stratégie de promotion sociale.

Jusque là, le travail d'intervention passait par le Bureau d'aide sociale. En été, par exemple, la Mairie proposait aux jeunes issus des milieux les plus défavorisés un séjour entièrement pris en charge. Ainsi, en 1985, vingt et un jeunes sont partis en Bretagne. Cent jeunes vont en classe de neige chaque année.

Si ces initiatives ne sont pas remises en question et restent portées et défendues par la municipalité, on assiste actuellement à une recomposition des modes d'action avec l'ouverture à de nouvelles collaborations. Alors que le Bureau d'aide sociale était pratiquement le seul à être impliqué, d'autres travailleurs sociaux contribuent aujourd'hui à cerner les jeunes ou les familles nécessitant une aide ou une intervention. La prise en compte de la circonscription de Service social et du dialogue possible est un phénomène nouveau. Certes, il ne s'agit pas, pour la municipalité, de se dessaisir d'une initiative qui lui est propre, mais l'ouverture est intéressante à souligner. La municipalisation d'un secteur d'intervention n'entraînerait pas forcément une mise en tutelle mais pourrait provoquer une coopération entre les différentes instances.

Cette collaboration entre la mairie et les services compétents se retrouve à d'autres niveaux comme la lutte contre l'alcoolisme. Ici, on fait du neuf. La municipalité propose un local et, après un travail conjoint avec les secteurs médical et social, c'est l'ouverture d'un centre qui est à l'ordre à ce jour.

Quant à la mobilisation de la population, elle s'inscrit totalement dans la stratégie municipale. Par exemple, les modalités de mise en place du Centre culturel inauguré le 8 mai 1985 témoignent de la volonté d'intégration et de responsabilisation de la population. Les jeunes sont, eux aussi, largement sollicités, que ce soit dans le cadre des stages jeunes volontaires, de la commission extra-municipale de la jeunesse, des animations...

La situation observée à Grande-Synthe semble différente. Il y a là, en effet, une stratégie de concentration du pouvoir et une refonte de la politique municipale.

L'objectif est double : centraliser la gestion et décentraliser les actions d'animation au niveau des sous-quartiers.

Après avoir mis en cause le fonctionnement et l'action des maisons de

quartiers, la municipalité propose la mise en place de comités de quartiers regroupant population, élus et représentants d'associations.

Dans le même temps, elle préfère faire appel à des agents de développement social des quartiers, ayant donc un statut municipal, qu'à des travailleurs sociaux relevant de conventions collectives nationales.

Ceci témoigne tout d'abord d'une volonté de gestion municipale du social et d'un meilleur contrôle des actions entreprises. Mais l'enjeu véritable n'est-il pas ici plus politique que social ? En effet, évoquer l'efficacité d'une action et mettre en œuvre les moyens les plus adaptés, voilà qui va dans le sens de l'intérêt collectif. Il est légitime qu'une municipalité ne puisse se satisfaire du fonctionnement d'institutions qu'elle finance et qui s'impliquent peu dans le processus de concertation qu'elle coordonne. C'est là le résultat des clivages traditionnels qui existent entre l'action sociale et l'action municipale. Ceci étant, le risque n'est pas mineur de s'appuyer sur des professionnels peu formés, donc mal adaptés à négocier avec des partenaires institutionnels. Dans la gestion du social, la bonne volonté est certes un atout mais n'est pas suffisante pour analyser des situations souvent fort complexes et des enjeux institutionnels qui le sont tout autant.

A Roubaix, le cas est différent. Le changement de municipalité en 1983 aurait pu entraîner une refonte complète de la politique en matière de prévention de la délinquance. Or, malgré les discours plus sécuritaires des nouveaux élus, au moins dans la période qui a suivi leur accession aux affaires municipales, on ne constate pas de modification sensible. Les dispositifs mis en place continuent à fonctionner et le système ne semble pas remis en cause.

L'action municipale à Roubaix a surtout un caractère incitatif mais ses effets sont réduits. Les demandes formulées auprès des partenaires ne sont pas réellement prises en compte et on peut surtout retenir l'image d'une politique des « coups » où la globalisation des lignes budgétaires autour des projets précis est prioritairement axée sur l'inter-relations des actions au sein d'un même dispositif.

Par la comparaison de différentes stratégies municipales, on peut observer certains effets de la décentralisation. En conférant aux élus locaux une nouvelle légitimité, on reconnaît leurs compétences par rapport au local et leur capacité à mobiliser à la fois la population et les institutions.

C'est donc en des termes nouveaux qu'a été repensé dès 1982 le problème de la lutte contre la délinquance. Les procédures d'action ont été révisées et de nouvelles stratégies sont mises en œuvre. La municipalisation toujours à l'œuvre dans ce secteur vise un rassemblement des différents acteurs pour penser et élaborer une politique adaptée.

Plusieurs dispositifs passent, d'une part par l'implication du plus grand nombre d'instances possibles dans un objectif d'interpartenariat et,

d'autre part, par une mobilisation de la population par l'intermédiaire d'agents du terrain, susceptibles de devenir des leaders et des porteurs de projets.

La prise en compte des réalités du terrain, l'identification des problèmes, l'évaluation des moyens entraînent la délimitation de secteurs géographiques plus restreints et une gestion plus locale avec, dans le même temps, la collaboration effective d'un plus grand nombre de partenaires.

Il s'agit là d'un pas vers une réarticulation des actions de sécurité et de prévention qui, en déplaçant et en rapprochant les lieux de décision, modifie sensiblement les enjeux et, de ce fait, ne s'opère pas sans résistance. Remettant en cause les pratiques, les idées, les fonctionnements institutionnels, les pouvoirs et les statuts des différents agents, on n'imagine d'ailleurs pas que cela puisse se passer autrement.

Cependant, une telle réunion ne peut aboutir à la mise sur pied d'actions organisées à court terme. Pour pouvoir fonctionner, elle est amenée à mettre surtout l'accent sur les aspects consensuels généraux et à éviter les sujets problématiques. C'est ainsi que les décisions prises par les Conseils communaux de la prévention de la délinquance n'induisent généralement pas de réorganisation fondamentale mais portent plutôt sur des améliorations telles que l'informatisation d'un commissariat, l'achat de matériel de transmission, l'éclairage public... Il s'agit bien là d'une logique des « coups » et non d'une refonte des politiques d'action sociale et de sécurité.

De plus, les acteurs mis en présence sont rarement représentatifs de l'ensemble du champ. Pour certaines instances, en particulier, ce ne sont pas les agents les plus proches du terrain qui sont sollicités mais plutôt les membres de la hiérarchie. On peut alors se demander quelles applications concrètes pourraient avoir ces « réunions au sommet » si elles venaient à infléchir les politiques en matière d'intervention. Ce qui marque le plus les nouveaux dispositifs, c'est la rencontre d'acteurs qui, travaillant sur un même secteur et traitant de problèmes voisins voire identiques, n'avaient jusque là quasiment aucun contact les uns avec les autres. On a souvent évoqué le cas des travailleurs sociaux qui, intervenant auprès d'une même famille, n'avaient aucune relation de travail et ignoraient même parfois la présence de leurs collègues. Ce cloisonnement des services et des tutelles n'a rien d'exceptionnel. Les contacts et, a fortiori, les collaborations étaient rares et souvent problématiques.

Le rassemblement d'un grand nombre d'agents peut donc être perçu comme un élément de progrès. En souhaitant décroisonner les interventions, en cherchant à les coordonner, en amenant les uns et les autres à préciser les objectifs et les moyens, on peut légitimement prétendre à une meilleure efficacité. Encore faut-il que le malaise introduit chez les professionnels par la volonté de rationalisation et donc d'évaluation

n'entraîne pas une simple justification de leurs actions et la présentation d'une vitrine.

On peut aussi se demander si les différents dispositifs ne contribuent pas, dans certains cas, à renforcer ou à créer des légitimités pouvant aboutir, à terme, à une rupture des instances avec le terrain et donc à inverser l'effet souhaité. Alors que le cloisonnement des interventions dans le champ de l'animation et de l'action sociale avait été mis en cause lors du développement des opérations été-jeunes, il semblait qu'on allait se diriger vers des procédures de travail plus collectives à la base. Sans parler d'action sociale globale, la psychologisation et la médicalisation du social semblaient être compromises et, avec elles, le primat du « case-work ». Or, le paradoxe des processus de concertation à l'échelon municipal est qu'ils permettent à chacun de légitimer son style d'intervention, condition nécessaire à l'établissement d'un consensus.

De même, la police risque de privilégier son rôle sécuritaire au détriment des missions plus préventives qu'elle s'était données ces dernières années. L'observation de plusieurs CCPD montre que l'institution est à même de se trouver une légitimité uniquement dans des tâches répressives (le flagrant délit, la patrouille motorisée), appuyées par un discours savant (la présentation des statistiques). Or, ces uniques priorités conduisent naturellement à isoler le policier du corps social, à négliger la recherche d'informations qui constituent l'élément essentiel de l'efficacité du métier et à évacuer l'aspect « pédagogique » de la fonction⁽²⁵⁾.

Enfin, à travers la présidence et la coordination des dispositifs de prévention de la délinquance, les élus locaux ont une légitimité assurée. Or, à côté des avantages de la décentralisation de la gestion de l'action sociale, il y a aussi des risques : celui de l'assimilation de l'élu aux réalités locales qui pourrait l'amener à faire l'économie du détour par le terrain et celui de la transformation de l'élu en nouvel expert du social avec toutes les possibilités de dérives technocratiques.

Sécurité publique et enjeux locaux

Faire le bilan des politiques publiques menées en matière de sécurité est une chose. Dégager une réflexion prospective est déjà plus difficile. Nous nous risquerons cependant à formuler quelques hypothèses.

La première concerne l'usure des dispositifs. Entre 1982 et 1986, les politiques d'ordre public ont été novatrices, elles ont permis un foisonnement d'idées et d'expérimentations et, surtout, elles ont contribué à la territorialisation des actions et un travail d'interpartenariat. Ceci est un acquis très important. La mise en place du RMI, avec l'installation

des Comités Locaux d'Insertion, démontre que l'enseignement a été retenu.

Cependant, la complexité de la situation française est que les dispositifs sont mis en place sur des enjeux ponctuels et qu'ils perdurent au delà du nécessaire. Un dispositif ne remplace jamais un autre, il cohabite.

Avec le temps, on peut se demander si ces dispositifs ne perdent pas leur dynamisme et ne finissent pas par oublier les raisons pour lesquelles ils ont été mis en place. Le cas des opérations anti-été-chaud, qui ont été l'objet d'observations longitudinales, ce qui n'a pas été le cas des autres dispositifs — où l'on préfère l'auto-évaluation qui présente moins de risques — est là pour en témoigner.

L. DUBOUCHET, dans une évaluation récente des opérations été-jeunes, note que « la prévention sociale de la délinquance est « dans tout et partout » à tel point que la cible du dispositif semble souvent indistincte. Les actions se globalisent dans des programmes de vacances municipaux, les ressources mises en œuvre ne sont pas toujours adaptées à la protection des jeunes manifestant des déviances »⁽²⁶⁾. Dès 1985, nous notions des glissements entre les objectifs fixés par les circulaires et les projets retenus à l'échelon départemental⁽²⁷⁾. Aujourd'hui, l'animation de la petite enfance émerge sur le même budget que des actions menées en direction d'adolescents en difficulté, ce qui limite, bien entendu, ces dernières.

L. DUBOUCHET ajoute, dans cette étude, que « les cellules opérationnelles... n'ont pas capitalisé la connaissance engrangée au fil des années ni su manifester la technologie qu'elles représentent pour fertiliser les autres coordinations territoriales apparues depuis leur installation ».

Ce constat peut paraître sévère. Pourtant, il semble s'appuyer sur de solides observations. La décentralisation du dispositif a aussi contribué à sa politisation. Les intérêts notabiliaires sont présents, les partages sont réalisés autant selon de savants dosages politiques et territoriaux que pour l'intérêt et l'importance des projets.

L'usure des dispositifs semble assez générale. Au sujet des opérations DSQ, des évaluations partielles indiquent que là aussi, il y a des questionnements sur le bilan. Ainsi, on peut lire dans un bilan préparatoire au contrat de plan : « jusqu'à présent, les opérations DSQ, souvent trop axées sur une seule ligne d'action (par exemple l'amélioration de l'habitat, ou le développement de l'action sociale) n'ont guère conduit à des résultats satisfaisants : aucun quartier n'est encore sorti de la procédure DSQ. Au contraire, on a plutôt assisté à une concentration encore plus marquée des problèmes sociaux sur ces quartiers : suite aux opérations de dédensification et de démolition des logements insalubres, ce sont en fait les ménages les plus solvables qui ont quitté le quartier. D'autre part, l'image positive des structures d'action sociale

mises en place a attiré d'autres ménages défavorisés, en provenance des quartiers voisins, ou d'autres communes »⁽²⁸⁾.

Certes, ce type d'évaluation peut prêter à discussion faute d'instruments méthodologiques adéquats. Il faudrait mettre au point des indicateurs sociaux et pouvoir observer leurs évolutions dans le temps. Le bilan que nous tirons d'une recherche localisée sur un quartier de Roubaix, le Cul-de-Four, est plus optimiste⁽²⁹⁾.

Une des hypothèses fortes de la recherche — qui motivait la collaboration de chercheurs à des acteurs de terrain — consistait à se demander si les actions de concertation et d'information sur les quartiers ne contribuaient pas, par une sorte d'effet pervers, à accroître le sentiment d'insécurité. L'analyse d'entretien et celle d'un sondage sortie des urnes réalisé lors des élections municipales de mars 1989 indiquent le contraire. L'action de la Maison de quartier (MADESC) est appréciée très positivement y compris par l'électorat le plus sécuritaire. Ainsi, sur les personnes qui pensent que l'insécurité a augmenté sur le quartier, 50 % disent que les actions de la MADESC sont bénéfiques contre 17,2 % qui déclarent le contraire (32,8 % de non réponses). Ainsi, nous démontrons qu'une politique d'animation et de prévention de la délinquance bien articulée à une action globale sur le social peut jouer un rôle décisif dans la gestion des rapports sociaux, dans un contexte pourtant difficile lié à l'absence d'une politique de reconstruction et à un habitat particulièrement dégradé.

Elle n'est cependant pas suffisante pour intervenir d'une manière significative sur les comportements politiques : la montée du chômage, la dégradation de l'environnement, les modes de gestion de la population immigrée contribuent à l'enracinement du Front National dans les quartiers où s'agglomèrent les populations précarisées et, ceci, quelles que soient les formes plus ou moins innovantes de l'action sociale. L'effet de celle-ci ne permet que de réguler les conflits sociaux, d'éviter les débordements et les manifestations de violence. Ceci est loin d'être négligeable.

Elle contribue également à redonner du sens, à permettre à des acteurs sociaux de renouer des liens sociaux et d'accéder à une identité positive par rapport à des logiques institutionnelles et politiques qui contribuent à leur stigmatisation.

L'implication des habitants dans des processus de concertation a été une des conséquences majeures des politiques mises en œuvre depuis 1982. Même si les acteurs sociaux impliqués sont souvent peu nombreux, ils servent souvent de relais efficaces auprès du reste de la population. On a souvent vu des personnes porter des discours sécuritaires et se transformer ensuite en agents de médiation, diffuseurs de discours plus consensuels⁽³⁰⁾.

Avec la concentration des dispositifs à l'échelon municipal et leur

multiplication, il y a le risque que ces dispositifs se technocratisent, se coupent de la population des quartiers les plus stigmatisés d'autant que les grandes villes pensent plus aujourd'hui à leurs quartiers d'affaires et à la rénovation de leurs centres qu'à leurs quartier périphériques. La création de la DIV, à ce sujet, n'est pas sans ambiguïté avec un risque d'arbitrages essentiellement politiques.

Enfin, on peut se demander s'il n'y a pas une absence de réflexion sur le social et les problèmes de sécurité en ce début des années 1990. Avec l'instauration du RMI, notre société semble s'être donnée bonne conscience. Il y a une nette tendance à reproduire des solutions qui ont été certes innovantes dans le contexte de la fin des années 1970, mais qui demandent aujourd'hui des adaptations.

Le retour des thèmes de la sécurité et de l'immigration dans le discours politique, ne doit pas faire oublier que si un consensus a été obtenu sur ces thèmes au niveau des partis politiques traditionnels, le maintien voire le développement des inégalités dans notre société contribue à renforcer chez les personnes isolées et précarisées, les peurs les plus diverses : l'étranger, le jeune, le marginal. L'instauration d'un revenu minimum ne suffira peut-être pas à réintroduire une harmonie sociale dans les lieux qui — même réhabilités — restent des îlots de pauvreté.

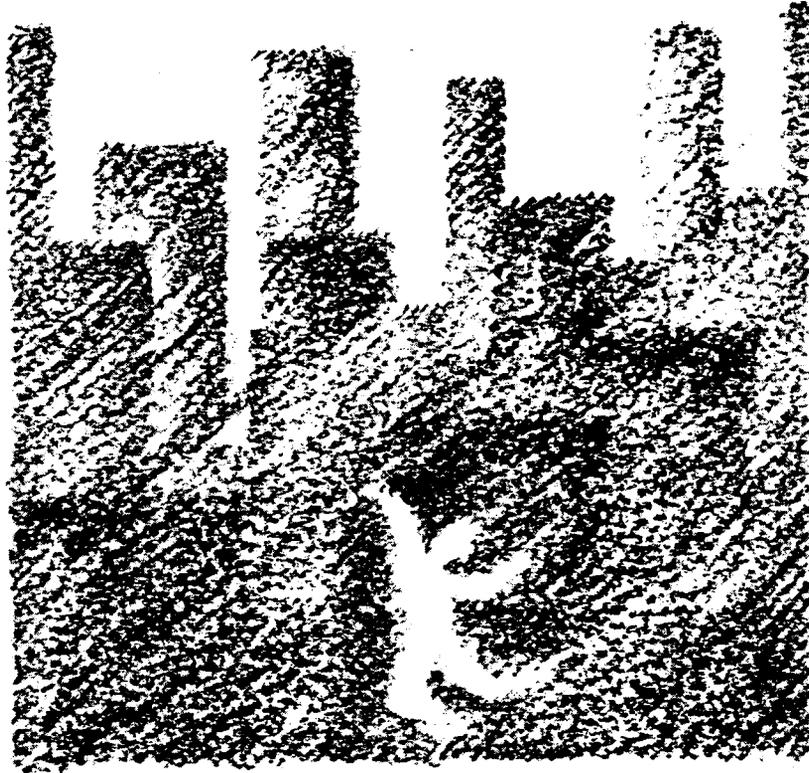
Notes

- (1) DONZELOT J., « Contrer l'inégalité », *Esprit*, n° 11, novembre 1987.
- (2) GREMION P., « Régionalisation, régionalisme, municipalisation sous la V^e République », *Le Débat*, n° 16, 1981.
- (3) Rapport de la Commission des maires sur la sécurité, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, La Documentation Française, 1982.
- (4) DIV : Délégation interministérielle à la ville.
- (5) Le DSQ notamment.
- (6) Notamment : DUPE M., DUPREZ D., *Les politiques de prévention de la jeunesse : le cas des opérations « Été 1983 »*, ADRES, Villeneuve d'Ascq, 1984 ; et DUPREZ D., DUPE M., HESS R., LAMARCHE C., *La gestion de la délinquance, représentations de la jeunesse et politiques locales*, CLERSE, Lille, 1986.
- (7) DUBOUCHET L., *Les opérations prévention-été*, collège coopératif Provence-Alpes-Méditerranée, DIV, Aix-en-Provence, 1990.
- (8) KING M., *How to Make Social Crime Prevention Work. The French Experience*, NACRO, Londres, 1988 ; et ELY P., STANLEY C., *The French Alternative, Delinquency Prevention and Child Protection in France*, NACRO, Londres, 1990.
- (9) LEGRAIN N., *Sentiment d'insécurité : le rôle de la presse*, mémoire de maîtrise de sociologie, Institut de sociologie, université de Lille I, 1989.
- (10) Entre autres les travaux de M. FOUCAULT, R. CASTEL, J. DONZELOT et J. VERDES-LEROUX.
- (11) MUEL-DREYFUS F., « L'initiative privée, le « terrain » de l'éducation spécialisée », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Paris, n° 32-33, 1980.

- (12) MUEL-DREYFUS F., art. cit.
- (13) AUTES M., « Échouer, c'est réussir », *Revue internationale d'action commentaire*, Montréal, n° 11-51, 1984.
- (14) DUPREZ D., « Décomposition-recomposition du travail social », in DUBET F. et alii, *Les opérations « été-jeunes », analyse longitudinale d'une politique publique*, Paris, CTNERHI-PUF, 1986, pp. 35-50.
- (15) DONZELOT J., « Prévention-répression : éloge du pragmatisme », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 1, IHESI, La Documentation Française, 1990.
- (16) Rapport BONNEMAISON, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, Paris, La Documentation Française, 1982, p. 32.
- (17) DUBET F., JAZOULI A. et LAPEYRONNIE D., *L'État et les jeunes*, Paris, Éditions ouvrières, 1985, pp. 38-39.
- (18) Rapport BONNEMAISON, op cit. p. 30.
- (19) DUPREZ D., DUPE M., HESS R. et LAMARCHE C., *La gestion de la délinquance*, op. cit.
- (20) Alma-Gare ; Cul-de-Four ; Fresnoy Mackellerie ; Pile ; Nouveaux Roubaix.
- (21) Moulin-Potennerie, l'Hommelet, Huttin-Cartignies-Entrepoint.
- (22) Roubaix, *site national*, ronéo, sd, p. 9. On notera que le discours actuel met plus l'accent sur les dimensions ville et inter-quartiers.
- (23) Roubaix, dominée au cours de son histoire par une tradition textile, a connu une récession dès la fin des années cinquante, qui a entraîné le désinvestissement du secteur industriel par le patronat local au profit de la distribution et de la vente par correspondance. Le maintien de certaines activités textiles s'est fait au prix d'une immigration massive. Si, dans les années soixante cette solution a permis d'obtenir une main-d'œuvre au moindre coût, elle pose aujourd'hui des problèmes de logement, d'emploi, de culture. Roubaix, qui a été le berceau du socialisme, est dirigée, depuis 1983, par une équipe municipale UDF-RPR, devant en partie son élection au sentiment d'insécurité ressenti dans la ville. La situation politique évolue, le Front national est aujourd'hui la première force politique dans les quartiers les plus dégradés, notamment sur Roubaix-Nord (autour de 40 % aux dernières élections municipales).
- Aulnoye-Aymeries, petite ville du bassin de la Sambre, marquée par une histoire ouvrière très spécifique, se situe dans une zone d'influence du Parti Communiste où les rapports sociaux sont très clivés.
- Enfin, Grande-Synthe, ville moyenne et périphérique du littoral dunkerquois, a un passé très récent. Considérée comme la cité dortoir d'Usinor, elle ressent fortement les répercussions du déclin des activités sidérurgiques et d'un urbanisme aujourd'hui contesté. Au sein de l'agglomération, Grande-Synthe se démarque aussi par sa municipalité socialiste avant les récents changements à Dunkerque.
- (24) DUBET F., JAZOULI A. et LAPEYRONNIE D., op. cit., p. 86.
- (25) L'îlotier, par exemple, en « sermonnant » la famille d'un jeune qui perturbe un quartier, peut amener des parents à se rappeler leurs devoirs. Or, ce type d'intervention informelle est souvent plus efficace qu'un étiquetage du jeune à travers une garde à vue où il risque de côtoyer des professionnels de la délinquance.
- (26) DUBOUCHET L., *Les opérations prévention-été*, op. cit., p. 55.
- (27) DUPREZ D., « Les enjeux des réorientations des politiques de prévention aujourd'hui », *Correspondance municipale*, vol. 226-227, n° 3-4, 1986.
- (28) CODRA, *Diagnostic du contrat d'agglomération de Lille-Roubaix-Tourcoing-Ville-neuve d'Ascq et de la CUDL*, avril 1990, p. 68.
- (29) DUPREZ D., « Précarité, représentations de l'insécurité et crise urbaine », communication présentée au colloque « Les enjeux urbains de l'habitat », Paris, 5 juillet 1990. Le rapport de recherche est en cours de publication pour le plan construction en collaboration avec M. HEDLI. Cette recherche sur le sentiment d'insécurité d'une part, ce qui est de l'ordre des attitudes sécuritaires d'autre part. Nous montrons qu'il faut les appréhender comme des phénomènes distincts même s'ils se nourrissent mutuellement.
- (30) DUPREZ D., AUTES M., « L'intervention de sociologues dans l'espace local », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. LXXIX, 1985.

[1.10] La réorganisation des politiques de prévention en France.

**Le cas des dispositifs «été-jeunes» et des conseils communaux de prévention de la délinquance,
Prévention psychosociale pour l'enfance et l'adolescence sous la direction de J.F. Saucier et L. Houde,
Les Presses de l'Université de Montréal, 1990.**



**PRÉVENTION
PSYCHOSOCIALE
POUR L'ENFANCE ET L'ADOLESCENCE**

sous la direction de
Jean-François Saucier et Laurent Houde

Les Presses de l'Université de Montréal

Chapitre 10

LA RÉORGANISATION DES POLITIQUES DE PRÉVENTION EN FRANCE. LE CAS DES DISPOSITIFS « ÉTÉ-JEUNES » ET DES CONSEILS COMMUNAUX DE PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE

Dominique Duprez

La prévention de la délinquance est au centre des discours sur les jeunes depuis les années 70. Au Québec, la Loi 24 sur la protection de la jeunesse (L. Q. 1977, cha. 20) est entrée en vigueur le 15 janvier 1979. En fait, elle fut le résultat de travaux de réforme entrepris depuis 1972 dont le sens général était de « déjudiciariser » les petits délits commis par les jeunes. Deux chercheurs québécois, Bernard et Lapierre (1984), écrivent à ce sujet : « En tant que moteur de la réforme socio-judiciaire mise de l'avant par la Loi 24, la déjudiciarisation préfigurait l'émergence de pratiques alternatives à caractère préventif » (p. 31). Nous reviendrons ultérieurement sur la situation québécoise. Mais c'est à partir de la situation en France, qui a été l'objet de nos

travaux les plus récents, que nous proposons quelques schémas d'analyse des politiques de prévention de la délinquance.

Les stratégies d'encadrement de la jeunesse

Si les travaux de Philippe Ariès (1973) indiquent que la promotion de l'adolescence comme catégorisation d'un cycle de vie se produit en France au XVIII^e siècle, il faut attendre le XIX^e pour que l'objet jeunesse devienne un champ d'interventions sociales. Ce sont surtout les catholiques qui promouvront, simultanément à la « question sociale », la création d'institutions orientées vers les jeunes (le Sillon de Marc Sangnier, condamné en 1910 par Pie X ; l'Association catholique de la jeunesse française (ACJF) créée en 1886 ; et, enfin, la Jeunesse ouvrière chrétienne (JOC) qui n'apparaît qu'en 1926.

Mais c'est surtout dans la période de l'entre-deux-guerres (1920-1940) que se développent les interventions en direction des jeunes. Une conception positive de la jeunesse semble être alors dominante (on repère dans les discours surtout des termes comme « salut », « idéal », « élan », « enthousiasme », etc. L'analyse de cette période montre clairement que la jeunesse n'a pas toujours été perçue comme un phénomène social qui devrait nécessiter des interventions en termes de prévention, d'intégration ou d'insertion.

Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, la jeunesse est appréhendée comme une force qui prépare l'avenir de la société : en ce sens, la conception pétainiste de la jeunesse, pendant la guerre, n'est qu'un renforcement des représentations du début de ce siècle, même si elle y ajoute la nécessité d'une mobilisation par de saines expériences collectives (Paxton, 1974) et un encadrement des institutions de jeunesse (création en 1943 du Commissariat général de la jeunesse et des inspecteurs généraux de la jeunesse).

À partir de 1945, les discours politiques sur la jeunesse s'alimentent de faits liés au contexte de l'après-guerre pour avancer la nécessité d'une politique de prévention de la délinquance, fortement connotée en objectifs moralisateurs, et glissent progressivement vers une législation pour « protéger la jeunesse ». La Loi du 16 juillet 1949 constitue un premier pas dans l'établissement d'un nouvel ordre moral : l'article 2 établit une censure sur les publications destinées aux jeunes.

Avec les années 1950, initiatives privées et incitations publiques sont étroitement imbriquées dans la définition d'une « politique

de la jeunesse » qui s'orientera moins vers le traitement de « problèmes sociaux » qu'en direction d'une stratégie de prévention de la délinquance.

Ces interventions sont dominées par une idéologie. L'établissement de rapports de confiance entre les jeunes et les intervenants ne peut se réaliser par l'intervention directe des pouvoirs publics. La prévention est donc à ses débuts la tâche de bénévoles qui entrent en contact avec des bandes de jeunes afin de provoquer des changements d'orientation des groupes de jeunes tout en prônant de ne pas les démanteler.

L'influence de Fernand Deligny (1975) sur les premiers clubs est indéniable. Venu de l'hôpital psychiatrique, il encourage la participation de cadres issus du milieu ouvrier :

« Pour lui, il s'agissait de susciter dans les quartiers peuplés un état d'esprit tel que le sauvetage social des enfants difficiles détermine une œuvre collective à base de solidarité ouvrière, de greffer cette préoccupation de l'enfance sur toutes les associations, groupements et cercles de quartier » (Moreau, 1978, p. 73).

L'idée fut ensuite reprise par d'autres : l'internat, les structures asilaires ne sont pas une bonne réponse aux problèmes de jeunes de « milieu défavorisé », il faut promouvoir des actions en milieu ouvert. Leur objectif est de prévenir l'évolution des jeunes vers la délinquance en agissant sur les relations des groupes à leur environnement tout en privilégiant le rapport direct jeune-adulte.

La prévention et la protection de la jeunesse

Il faut cependant attendre 1972 pour voir fixer par arrêté (4 juillet) les conditions d'agrément des clubs de prévention. Deux variables sont centrales dans l'institutionnalisation de cette stratégie préventive : la première contextualise l'intervention dans un secteur géographique marqué par un niveau élevé de délinquance, la seconde indique que la cible de l'intervention est une population jeune, délinquante ou susceptible de le devenir. L'objet n'est pas de faire ici un historique de la prévention spécialisée (Muel-Dreyfus, 1980) mais d'analyser les enjeux des réorientations des politiques de prévention en cours.

L'effet de l'institutionnalisation fut double : l'introduction d'une logique de professionnalisation, un contrôle de fait par les pou-

voirs publics des interventions par la procédure des agréments et par une tutelle administrative.

La professionnalisation de la prévention s'est assise presque exclusivement sur le métier d'éducateur spécialisé. La transplantation des internats dans la rue a donc été aussi le transfert d'une profession vers un nouveau champ d'intervention. C'est peut-être la raison pour laquelle la connotation de l'intervention reste marquée par la notion de handicap, qui connaît bien entendu une extension de sens conduisant à la thématique de l'inadapté et du marginal. Cette extrême professionnalisation s'est traduite par un système de valeurs et de représentations relativement unifié qui a permis l'adoption d'un code déontologique qui s'appuie sur l'initiative privée et qui s'oppose à des stratégies de municipalisation de la prévention et du contrôle de l'État.

L'hypothèse centrale que développait Francine Muel-Dreyfus (1980) sur le champ de l'enfance inadaptée semble pouvoir être reprise pour le sous-secteur spécifique que constitue la prévention de la délinquance. Si la rencontre entre l'initiative privée, le « terrain » de l'éducation spécialisée et un métier, celui d'éducateur spécialisé, a pu se produire, c'est parce que ce secteur professionnel a permis

« la rencontre entre des systèmes d'aspirations récemment produits et la logique de développement des anciennes institutions pour « déshérités » qui ont une longue histoire derrière elles. Elle est à l'origine de ces multiples changements de sens qui transmuent, par exemple, le territoire hérité de l'ancienne philanthropie en terrain d'aventure. » (Muel-Dreyfus, 1980).

Le noyau dur des éducateurs spécialisés est constitué par les membres des classes moyennes en situation d'échec scolaire¹ qui trouvent là un terrain propice à la redéfinition d'un profil de poste qui permet de maintenir la représentation d'une profession où on est son « propre patron », où les hiérarchies sont floues, voire inexistantes, et où l'agent assure un travail important de représentant attitré des appareils locaux.

Cette rencontre entre un type très spécifique de professionnels de l'action sociale que sont les éducateurs spécialisés de prévention et un réseau associatif qui tient pour beaucoup des anciens patronages

1. À partir d'une enquête du SEIS (ministère de l'éducation nationale), sur 16 écoles d'éducateurs de province en 1973-1974, F. Muel-Dreyfus relève environ 45 % d'étudiants dont le père appartient à la petite bourgeoisie. Il faut signaler que le baccalauréat n'est pas exigé à l'entrée de la formation d'éducateur et que les processus de sélection reposent plus sur les « qualités humaines » que sur les connaissances.

d'une part, des traditions charitables d'autre part, permit à l'initiative privée de définir d'une manière autonome ses besoins, donc de garder son indépendance tant vis-à-vis des municipalités que des incitations étatiques.

On retrouve dans d'autres pays des expériences de prévention qui vont dans le même sens. Vers 1975, le gouvernement fédéral canadien avait mis en place le programme « Juvénile Diversion Project ». Il s'agissait d'un vaste réseau d'expérimentation de « pratiques de règlement de conflits ». Par leurs programmes de prévention, des organismes à vocation communautaire proposent aux jeunes en difficulté d'adaptation sociale des formes « alternatives » d'engagement. Ainsi le projet « Mini-moto » s'articulait autour d'activités cyclomotrices offertes à des « jeunes qui ont présenté des troubles de comportement reliés à la délinquance » (Bernard et Lapierre, 1984, p. 31).

Mais alors que dans le cadre canadien, l'objectif était de régler des conflits en dehors du système judiciaire, l'idéologie du non-mandat a toujours dominé la prévention spécialisée dans le contexte français. Ce champ s'est toujours situé totalement en dehors de l'intervention judiciaire, y compris dans ses dimensions éducatives (éducation surveillée).

En France, la structuration de la prévention de la délinquance autour de la prévention spécialisée a donc donné une unité à ce secteur spécifique de l'action sociale plus grande que dans d'autres pays où les programmes ont souvent été conjoncturels.

Les nouveaux dispositifs de prévention de la délinquance

La prévention de la délinquance telle qu'elle s'était structurée au tournant des années 70 subit des critiques tant des pouvoirs publics que de certaines fractions de sa « clientèle ». Les opérations « été-jeunes », souvent appelées opérations « Anti-été-chaud » dans les médias, sont particulièrement typiques des nouvelles stratégies préventives des années 80.

Les événements de l'été 81 vont conduire à des réorganisations des pratiques et des stratégies de prévention. L'affrontement de jeunes et de la police dans la banlieue est de Lyon avait conduit à des saccages et à des courses poursuites avec des voitures volées qui étaient bien souvent brûlées à l'issue des rodéos. Cette violence gratuite a été expliquée par l'oisiveté des jeunes durant la période des vacances et renvoyait au fonctionnement des institutions. Il est apparu

comme inadmissible que les structures soient fermées et les personnels en congé à une période où les jeunes ont particulièrement besoin de lieux de loisirs et d'animateurs pour les encadrer.

En 1982, le dispositif national de prévention mis en place durant l'été consistait à mobiliser les ressources existantes, tant humaines qu'administratives, sur une action conjoncturelle pour compenser l'inertie habituelle du travail social de prévention durant les vacances estivales.

Cette interpellation de travail social par un dispositif interministériel tient aussi au caractère expérimental de l'opération « Été 82 » qui non seulement suggère de nouvelles formes d'intervention mais contribue à révéler ce qui serait de l'ordre d'un néo-travail social. C'est ainsi qu'une association à logique militante telle que le Service civil international (objecteurs de conscience) est reconnue, en 1982, dans le travail « alternatif » qu'elle mène depuis plusieurs années dans des quartiers populaires de Lille. D'autres protagonistes apparaissent dans le champ de l'animation : des militaires, des policiers interviennent auprès des jeunes, avec une efficacité que leur envient beaucoup de spécialistes.

L'été 82 est donc marqué par un investissement du champ de la prévention de la délinquance par de nouveaux intervenants (animateurs issus des quartiers populaires, militaires, policiers, bénévoles) tandis que les lourdes structures de l'animation et du social sont, temporairement, mises hors circuit par la rapidité de la mise en œuvre de l'opération.

En 1983, la situation est modifiée : le succès de l'opération « Été 82 » conduit les travailleurs sociaux à participer – avec des implications variables – à la définition de projets subventionnés dans le cadre des opérations « prévention-été ».

Les autorités administratives imposent cependant une logique de concertation : les initiatives doivent être coordonnées par les différents partenaires de l'action éducative et culturelle au niveau des quartiers. Cette logique de concertation est une réponse à des critiques souvent portées au travail social, précisément à ce cloisonnement qui fait que jamais les divers intervenants ne se rencontrent et n'échangent à partir de leurs pratiques (Dubet *et al.*, 1986).

Les conseils communaux de prévention de la délinquance mis en place après le rapport de la commission des maires sur la sécurité (1982) visent à systématiser cette concertation à l'échelon communal sur les questions de sécurité et de prévention de la délinquance.

Le discours de Gilbert Bonnemaïson prononcé lors de l'installation du Conseil national de prévention de la délinquance² (CNPD), le 21 juillet 1983 pointe deux cibles. La première est la police. Sans remettre en cause la maîtrise par l'État de la police et donc de l'autorité du commissaire à l'échelon communal, Bonnemaïson dit que le « contenu et les objectifs de l'action policière nécessitent la coopération d'autres intervenants » et, un peu plus loin, « se demande si on peut continuer à employer des forces de police méconnaissant les particularismes d'un quartier, d'une population, les actions engagées par d'autres intervenants ». La seconde cible est le travail social : il ne doit pas y avoir de

« séparation entre ceux qui assumeraient la répression et ceux qui bénéficieraient d'un mandat du corps social pour accomplir une mission noble. L'îlotier et l'éducateur de rue doivent dans le respect de leur mission spécifique se rencontrer, pour harmoniser leur action. Nous combattrons toujours les a priori excluant le dialogue. »

Ce qui caractérise essentiellement les nouveaux dispositifs de prévention, c'est le renforcement d'une gestion décentralisée et l'appel à l'initiative locale. Depuis 1982, la décentralisation aidant, les élus locaux ont fait une entrée en force dans le champ de la prévention de la délinquance, lequel était traditionnellement occupé par les acteurs du travail social. Ces derniers, sans être aucunement mis à l'écart, voient leurs compétences remises en cause dans une mise en concurrence avec des non-professionnels et dans une collaboration jusque-là presque impensable avec des instances répressives. Leur crainte : une mise en tutelle, la transformation de certaines initiatives en enjeux politiques et la déstabilisation de la prévention au profit de la répression.

Il semble, en fait, que l'objectif des nouveaux dispositifs vise une interpénétration des stratégies sécuritaires et des politiques de prévention, le tout orchestré par le pouvoir local.

Il ne s'agit pas, dans les nouveaux dispositifs, de mettre de l'avant ou de choisir une voie ou une autre. Par contre, il s'agit de mettre en concordance des politiques répressives et préventives, d'apporter aux instances de répression une légitimité plus grande et de montrer comment la prévention participe aussi d'une politique sécuritaire.

2. Structure interministérielle placée sous l'autorité directe du premier ministre qui finance les projets par les conseils communaux de prévention de la délinquance.

Cette redéfinition des politiques locales face à la délinquance et à l'insécurité ne se fait pas de façon uniforme. En fonction de leurs stratégies, des dispositifs qu'elles privilégient, des acteurs qu'elles sollicitent, les collectivités locales en arrivent à une redéfinition de leur politique face à la délinquance et à l'insécurité, même si cette politique n'est pas toujours, dès le départ, pensée dans sa globalité.

La multiplication des dispositifs doit entraîner, pour donner des résultats, l'implication du plus grand nombre d'instances possible dans un objectif d'interpartenariat et une mobilisation de la population par l'intermédiaire d'agents du terrain, susceptibles de devenir des leaders et des porteurs de projets.

Cependant, la collaboration effective d'un plus grand nombre de partenaires (policiers, magistrats, éducateurs, animateurs, enseignants) amène à mettre surtout l'accent sur les aspects consensuels, généraux et à éviter les sujets problématiques. C'est ainsi que les décisions prises par les conseils communaux de prévention de la délinquance n'induisent généralement pas de réorganisation fondamentale mais portent plutôt sur des améliorations telles que l'informatisation d'un commissariat, l'achat de matériel de transmission, l'éclairage public, etc. Il s'agit bien là d'une logique de « coups » et non d'une refonte des politiques d'action sociale et de sécurité.

De plus, les acteurs mis en présence sont rarement représentatifs de l'ensemble du champ. Pour certaines instances en particulier, ce ne sont pas les agents les plus proches du terrain qui sont sollicités mais plutôt les membres de la hiérarchie. Ce qui marque le plus les nouveaux dispositifs, c'est la rencontre d'acteurs qui, travaillant dans un même secteur et traitant de problèmes voisins, voire identiques, n'avaient jusque-là presque aucun contact les uns avec les autres.

Le rassemblement d'un grand nombre d'agents peut donc être perçu comme un élément de progrès. En souhaitant décloisonner les interventions, en cherchant à les coordonner, en amenant les uns et les autres à préciser les objectifs et les moyens, on peut légitimement prétendre à une meilleure efficacité. Encore faut-il que le malaise introduit chez les professionnels par la volonté de rationalisation et, donc, d'évaluation n'entraîne pas une simple justification de leurs actions et la présentation d'une vitrine (Duprez *et al.*, 1986 ; Duprez et Lamarche, 1986).

La prévention de la délinquance et le sentiment d'insécurité

Le succès d'une politique ne se mesure pas seulement à l'aune de la résolution de problèmes réels. Il a aussi à voir avec l'imaginaire qui, en l'occurrence, a un nom : le sentiment d'insécurité.

La prévention de la délinquance pose aussi un épineux problème de communication. Paradoxalement, un dispositif de type conseil communal de prévention de la délinquance peut contribuer à nourrir un sentiment d'insécurité.

Une campagne publicitaire menée par la police pour amener les automobilistes à mieux se protéger du vol n'a pas toujours des effets visibles. Ceux-ci peuvent même être pervers dans des communes peu touchées par la délinquance.

De même, une action d'animation peut être analysée de façon contradictoire suivant le point de vue d'où on se place. Pour un élu, un festival de rock ou un équipement de quartier doivent permettre de satisfaire les besoins des jeunes et, donc, d'éviter des actes de délinquance. Des habitants, des policiers peuvent tout aussi légitimement évoquer le rôle perturbateur pour l'ordre public d'une présence massive de jeunes. Toute intervention éducative peut être contestée selon le système de représentations et de valeurs dans lequel se place le locuteur.

Une lecture de l'émergence du sentiment d'insécurité renvoie à place de l'État, qui a dans les sociétés modernes le monopole de la violence légitime comme résultante de la garantie des biens et des personnes. La thèse de P. Robert (1985) est que les institutions répressives de l'État ne parviennent tendanciellement pas à jouer le rôle qu'on en attend : la poursuite de relations sociales conformes à une éthique réaffirmée à l'origine de leurs interventions.

« Il n'est donc ni aléatoire, ni gratuit de voir cette béance dessinée par l'actuelle gestion des délinquances servir de niche à la cristallisation de toute une série de peurs, de préoccupations, de sentiments d'insécurité qui (n') ont en commun (que) de concerner la place et le rôle de l'État » (P. Robert, 1985).

On ne peut que lier cette idée à la représentation du rôle de l'État chez certaines catégories d'acteurs sociaux. L'État garant de la sécurité publique doit être associé à l'État-providence. Ce généreux dispensateur d'assistance n'est plus en mesure aujourd'hui d'assurer cette mission dans les mêmes termes que par les années 60. Que le sentiment d'insécurité soit particulièrement repérable chez les personnes

PRÉVENTION PSYCHOSOCIALE

à la recherche de garanties et de protections sociales n'a donc rien de bien surprenant. Derrière la peur du crime se dessine en pointillés la peur du risque, d'autant que ce sont les atteintes au patrimoine qui prédominent largement dans les actes de délinquance.

Prévenir la délinquance équivaldrait à non seulement susciter des actions en direction d'une population repérée comme dans le cas des opérations « été-jeunes », mais également à agir sur les représentations. C'est d'ailleurs pourquoi toute une série d'actions encouragées par le CNPD visent à tranquilliser les populations sans pour autant, comme dans le cas du Québec, encourager une forme d'autodéfense civile organisée et appuyée par les services de police des municipalités (Bernard et Lapierre, 1984, p. 31).

Dans la région montréalaise, les opérations « Tandem », « Prévol » (ville de Laval) portent sur la protection des résidences privées par une surveillance accrue de la part des résidents eux-mêmes. Promue sous le vocable de « prévention contre le crime », cette action cherche à susciter une certaine vigilance chez les victimes d'acte déviant. On peut se demander si cette forme de « prévention » n'entraîne pas une montée de sentiment d'insécurité eu égard à l'exposition réelle à être victime d'un délit.

La nécessité de prévenir la délinquance apparaît aujourd'hui indéniable, mais son contenu pose encore problème. Dans les nouveaux dispositifs de prévention mis en place en France depuis 1982, il s'agit de mettre en concordance les politiques répressives et préventives, de montrer à la population comment la prévention participe aussi d'une politique d'ordre public.

BIBLIOGRAPHIE

ARIÈS, Philippe (1973), *L'enfant et la vie familiale sous l'Ancien Régime*, Paris, Seuil.

BERNARD, Léonel et LAPIERRE, André (1984), « Loi 24 : délinquance juvénile et pratiques préventives », *Revue internationale d'action communautaire*, n° 11\51, p. 31.

BONNEMAISON, Gilbert (1983), Discours prononcé le 21 juillet 1983, en présence du Président de la République française et diffusé dans La Presse.

DELIGNY, Fernand (1975), *Vagabonds efficaces*, Paris, Maspéro, (réédition de l'ouvrage paru en 1947).

DUBET, F., DUPÉ, DUPREZ, D., JAZOULI, A., LAPEYRONNIE, D., LEFEBVRE, B., PITAUD, P. et PORTET, F. (1986), *Les opérations « été-jeunes »*, Paris, Publications CNTERHI, PUF.

DUPREZ, D., DUPÉ, M., HESS, R., et LAMARCHE, C. (1986), *La gestion de la délinquance, représentations de la jeunesse et politiques locales*, Lille.

DUPREZ, D., et LAMARCHE, D. (1986), « Redéfinition des politiques locales face à la délinquance et à l'insécurité », n° 8.

PRÉVENTION PSYCHOSOCIALE

MOREAU, Pierre-François (1978), Fernand Deligny et les idéologies de l'enfance, Retz, Paris, p. 73, cité par Dupé M. et Lamarche C. (1986), « Graine d'éducateur... Le jeune leader : une nouvelle idéologie du travail social », *Contractions*, n° 47.

MUEL-DREYFUS, Francine (1980), « L'initiative privée, le « terrain » de l'Éducation Spécialisée », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 32.

ROBERT, Philippe (1985), « Insécurité, opinion publique et politique criminelle », *L'année sociologique*, p. 219.

**[1.11] De l'anomie de la gestion du social
aux représentations de l'insécurité,
Genève, *Déviante et Société*, n° 3, 1991.**

DE L'ANOMIE DE LA GESTION DU SOCIAL AUX REPRÉSENTATIONS DE L'INSÉCURITÉ

D. DUPREZ*

L'anomie est dans la gestion des rapports sociaux et non dans les rapports sociaux eux-mêmes. Cette idée force fut tirée dès 1982 d'une série de travaux que nous avons réalisés sur des questions liées à l'habitat social (Duprez et Autès, 1985). Elle nous a conduit à analyser la mise en œuvre des politiques sociales et leurs effets sur les rapports sociaux. Plus explicitement, ont été interpellées dans nos recherches, les pratiques du travail social et, plus largement, de la gestion du local.

La participation des acteurs au changement social, la négociation par eux de ce changement est ce qui caractérise notre propre démarche. D'inspiration sociologique, insistant sur les contraintes institutionnelles et les limites imposées par le jeu social, nous essayons aussi, au niveau du quotidien, d'être attentifs à l'implication des personnes non seulement en tant qu'acteur, mais aussi en tant que sujet.

Les perceptions, la subjectivité de l'acteur, ne sont plus pour nous les premières images qui s'imposent au sociologue, les obstacles à l'étude des « vraies » conduites des acteurs sociaux, elles sont au contraire leur expérience quotidienne.

I. Le cadre d'une recherche: Roubaix

Cet article s'appuie sur une enquête très approfondie (Duprez, 1991) portant sur un quartier de Roubaix, le Cul-de-Four, classé administrativement comme « très sensible », avec un habitat ancien, très dégradé. Ce secteur est l'objet d'une opération de Développement Social des Quartiers.

La problématique générale est que le sentiment d'insécurité est la production d'une béance de l'intervention de l'Etat¹ d'une part, la résultante d'une transformation de l'habitat, de l'espace local et des relations sociales d'autre part. Le cadre bâti, le peuplement, les équipements, l'environnement, l'histoire du quartier et de ses flots, le type de liaison ou de préoccupation du pouvoir

* Laboratoire de Sociologie du Travail de l'Education et de l'Emploi (L.A.S.T.R.E.E.), C.L.E.R.S.E. - C.N.R.S., Université de Lille I.

¹ Cette idée est notamment développée par Ph. Robert (1985).

local, par rapport à lui, ou leur absence, produisent des contextes locaux qui ont leur problématique et leurs complexités propres, lesquelles cependant ne peuvent être comprises que restituées dans des contextes plus vastes. La recherche prend donc comme objet cette production du local, afin d'en montrer les mécanismes et ses résultantes, dont le sentiment d'insécurité n'est qu'une expression particulière.

A cette problématique, on peut associer deux hypothèses de travail.

Le lien entre le sentiment d'insécurité et la violence objective est généralement très faible: il n'y a que très rarement de relation directe entre cette peur de l'agression, cette angoisse diffuse et la violence vécue par soi-même ou ses proches. Cela ne signifie pas que l'on néglige tout ce qui a trait à la délinquance réelle, mais ceci indique que le sentiment d'insécurité renvoie pour partie à d'autres dimensions de la vie sociale que celle de l'exposition au risque.

La seconde hypothèse développe une thèse déjà présente chez Chesnais (1981): la prolifération des dispositifs et l'information sur ces dispositifs ont pour résultat de créer de nouveaux réflexes de peur. A ce postulat général, on peut adjoindre une hypothèse complémentaire: le recours à l'insécurité comme élément stratégique d'une démarche d'acteurs sociaux.

La collaboration d'une équipe de praticiens spécifie la particularité de la stratégie de recherche. La réflexion de travailleurs sociaux sur le sens et les effets de leurs actions ne situe pas l'analyse dans une position d'extériorité.

C'est la gestion du local dont les pratiques du travail social sont une dimension, qui est interpellée dans cette recherche. L'analyse de la politique urbaine et des transformations de l'habitat est centrale, car elle est au cœur de la constitution des identités individuelles et collectives, du moins dans ces quartiers anciens d'habitat dégradé.

Le sentiment d'insécurité a pour effet de produire des désignations sociales. En ce sens, il contribue à mettre à l'index certaines catégories de population suspectées d'être auteurs d'actes de délinquance: le jeune d'origine immigrée étant la figure de proue des catégories désignées. Il est postulé que ces désignations ont un sens²: elles contribuent à normaliser le tissu social, à recomposer un lien social amputé par le recul des réseaux de sociabilité traditionnels dans les milieux populaires et la désuétude des formes d'encadrement spécifique.

A partir des données des recensements de 1968, 1975 et 1982, on arrive à cerner l'évolution démographique et sociale du quartier du Cul-de-Four: quartier populaire, le Cul-de-Four apparaît aussi comme un des pôles roubaisiens de concentration de la population étrangère. C'est également un quartier jeune: près de 40% de ses habitants sont âgés de moins de 20 ans.

Il faut également évoquer les mutations économiques du quartier: le recul de l'industrie textile qui occupait traditionnellement une partie importante de

² M. Marié parle de «fonction-miroir». Dire que l'immigré sert en partie de miroir à la société, signifie que ce qui se voit dans ce miroir n'est pas pour une part l'immigré lui-même, mais la société dans son rapport à l'immigré (Marié, 1977).

la population du quartier, la diminution très sensible du nombre de petits commerces de proximité qui jouaient un rôle central dans la constitution d'une socialité locale. Encore l'analyse à mener s'avère-t-elle plus complexe: s'arrêter au dénombrement pourrait masquer la réalité. Si globalement le nombre de cafés diminue, cela se traduit concrètement par une augmentation des cafés arabes et kabyles. Certaines catégories de population renforcent leurs possibilités d'échanges sociaux au moment où d'autres catégories voient disparaître les derniers restes de la sociabilité.

La politique urbaine explique en grande partie la réalité socio-économique du quartier. Quartier d'habitat ancien, le Cul-de-Four garde l'empreinte de l'habitat de la fin du XIX^e siècle avec la subsistance de nombreuses courées. Le quartier devait être l'objet d'une vaste opération de restructuration urbaine à l'image de celle d'Alma-Gare. Du schéma directeur de 1981 et des études opérationnelles achevées en 1984 ne sont sorties que trois modestes opérations HLM. L'une d'entre elles fut d'ailleurs un formidable échec. C'est en 1976 que voit le jour la tour Marengo (100 logements sur 10 étages). L'Office d'HLM vient de prendre la décision, un peu plus de 10 ans après sa construction, de la fermer et de la murer. C'est bien souvent l'image de maisons murées et abattues que donne le quartier au visiteur qui s'y aventure malgré l'existence de rues essentiellement occupées par des propriétaires occupants qui gardent l'aspect d'habitations ouvrières correctement entretenues.

II. Les processus de constitution et de gestion d'un ghetto

Le Cul-de-Four constitue, au nord de la commune de Roubaix, aux confins de Tourcoing et de Wattrelos, un territoire géographique bien délimité en même temps qu'une unité historique.

La percée de quelques grands axes de communication a défini, à partir du Second Empire, les frontières à l'intérieur desquelles terres agricoles et marécages ont été urbanisées dans la seconde moitié du XIX^e siècle, principalement en relation avec l'essor de l'industrie textile.

On en parle volontiers aujourd'hui comme du «bout de Roubaix»; une manière de dire la représentation d'un certain isolement géographique. L'absence de continuité du tissu urbain, les grands axes de communication qui le ceinturent de toute part, aussi bien que les vastes flots industriels qu'il faut traverser pour parvenir aux lieux d'habitation, tout contribue à le faire apparaître comme un quartier à l'écart, fermé sur lui-même.

Une manière de dire aussi la représentation d'une certaine distance sociale, une représentation que l'on trouve diversement exprimée. Ainsi dans les discours: ceux des acteurs institutionnels notamment, qui associent souvent l'image d'une «population difficile» aux préoccupations sécuritaires, ici pour expliquer l'échec de la politique de peuplement d'un immeuble collectif, là pour rendre compte de la réticence des promoteurs à engager des opérations sur le quartier. Ainsi encore dans les pratiques: le choix du Cul-de-Four comme cadre

d'une opération de développement social des quartiers, en 1982 est, à cet égard, significatif.

A quelle réalité ces discours et pratiques renvoient-ils? C'est cette question qui a guidé la recherche. Considérant qu'un quartier est aussi un moment d'une histoire, justiciable, en tant que tel, d'une approche socio-historique, laquelle nous semblait présenter d'autant plus d'intérêt que notre problématique fait du lien entre sentiment d'insécurité et changement social une hypothèse forte, nous nous sommes essayés à montrer en quoi les jeux des acteurs sociaux diversement impliqués dans la réalisation de politiques économiques et/ou de politiques urbaines, avaient pu faire que ce quartier, somme toute typique du Roubaix industriel des années cinquante, puisse aujourd'hui être considéré comme un quartier en marge.

La situation du quartier à l'intersection de deux pôles urbains, au carrefour de voies de communication importantes, les possibilités de création et d'extension d'établissements sur des terrains vastes, encore disponibles, une agglomération capable d'offrir un marché de main-d'œuvre abondant... Autant de facteurs qui ont favorisé l'implantation de l'industrie au Cul-de-Four, au XIX^e comme au début du XX^e siècle.

Il s'agissait de l'industrie du bâtiment, de l'industrie agro-alimentaire: il s'agissait surtout de l'industrie textile qui faisait alors la renommée de la place.

Les entreprises du Cul-de-Four participent, depuis lors, au mouvement général de cette industrie, un mouvement caractérisé depuis les années cinquante par un processus de restructuration qui se traduit par:

- la concentration des entreprises;
- l'amélioration de la productivité;
- le développement du travail en équipe, qui assure un amortissement plus rapide du matériel.

Ces phénomènes intéressent notre recherche de deux points de vue:

- Par leur effet sur les formes de l'organisation espace de production-espace de consommation: au Cul-de-Four, le phénomène a pris la forme d'une spécialisation fonctionnelle des îlots (tendance à la disparition des petites et moyennes entreprises en cœur d'îlot) et concentration des grands établissements, sur les vastes zones périphériques, à proximité des axes de communication.
- Par leur effet sur la composition de la population: l'accroissement de la «possibilité» de travail s'est accompagné d'une masculinisation de la main-d'œuvre, laquelle n'a pu être réalisée que par l'appel aux travailleurs immigrés.

Restent aujourd'hui, au Cul-de-Four, quinze établissements industriels, ce qui représente environ 700 emplois, dont moins d'une centaine occupés par les gens du quartier. Quinze établissements industriels, c'est-à-dire aussi quinze entrepreneurs dont le rapport à l'environnement est pour le moins ambigu.

E. Rey le soulignait en 1982 dans une étude d'urbanisme industriel: la population leur paraît marginale, la sous-habitation et le délabrement des maisons les inquiètent. Ils établissent un lien de cause à effet entre ces phénomènes et le développement du vandalisme et de la petite délinquance. A ces considérations négatives, s'en ajoutent d'autres, positives celles-là: ils pensent n'avoir rien à craindre du voisinage pour ce qui est des conflits liés à la pollution ou au trafic de camions... Par ailleurs, le délabrement du quartier crée des possibilités d'extension à bas prix.

Le changement de la structure de la distribution, un changement marqué par le déclin du petit commerce et la multiplication des grandes surfaces, est un autre aspect des transformations économiques opérées depuis 20 à 30 ans. Le Cul-de-Four en offre une bonne illustration. Entre 1968 et 1987, il a vu s'installer trois grandes surfaces. Dans le même temps, le nombre des petits commerces diminuait pratiquement de moitié: 102 commerces en 1968, 56 en 1987. Cette diminution a eu pour corollaire:

- un changement de leur répartition dans l'espace: alors qu'en 1968, pratiquement toutes les rues du quartier avaient au moins un commerce, ils se concentrent aujourd'hui sur les axes de la périphérie. La rue Voltaire est la seule rue interne au quartier qui soit restée commerçante;
- la formation d'un réseau de petites boutiques tenues par des immigrés d'origine maghrébine (plus de la moitié des magasins d'alimentation et des débits de boisson).

Avec ce phénomène, c'est toute la forme traditionnelle de l'encadrement de la vie sociale qui s'est décomposé.

De la même manière qu'il était resté à l'écart des vastes opérations de construction (ZUP des Trois Portes) et de restructuration urbaine (quartier des Longues Haies, Alma Gare) réalisées dans les années soixante, le Cul-de-Four a été relativement peu concerné par la politique de résorption de l'habitat insalubre dans les années septante, et cela en dépit d'un parc d'habitations encore particulièrement vétuste.

La rénovation, imposée dans les années septante, avec tout ce que cela implique pour les habitants d'incertitude du lendemain (déracinement, problèmes économiques), a fait la place, au début des années quatre-vingt, à la rénovation concertée qui laisse à la population du quartier les moyens de réduire la part d'incertitude liée aux changements qu'elle a la possibilité d'orienter.

Lorsqu'on demande aux habitants du Cul-de-Four d'invoquer la rénovation urbaine, la réponse vient, immédiate: «Mise à part l'école construite sur un îlot de la rue de Tourcoing, il n'y en a pas eu...» C'est que la notion de rénovation est associée, de façon dominante, à l'idée de construction. Or, ce qui domine, ici, ce sont les friches et des pâtés entiers de maisons murées parfois depuis 10 à 15 ans.

«Sur le chemin direct du quartier au centre», écrivait E. Rey en 1982, «on ne trouve que les friches des quartiers murés, peu rassurants à certaines heures...»

Aujourd'hui encore, le paysage est le même.

Les problèmes administratifs joints à la difficulté de trouver des promoteurs susceptibles de prendre en charge la construction neuve, font aujourd'hui de la rénovation un phénomène excessivement lent, dont la population ne peut percevoir que les aspects négatifs: les friches et les maisons murées accentuent le délabrement. Les transferts de population se poursuivent qui, en l'espace de vingt ans, ont sensiblement modifié le profil socio-démographique du quartier et sa vie sociale.

Le sentiment des militants du cadre de vie est que la municipalité laisse lentement se dégrader le quartier, avec quelques interventions ponctuelles lors des élections, pour en faire progressivement une zone d'entreprises. De fait, les terrains industriels gagnent de l'espace depuis quelques années mais il s'agit plus de zones d'entrepôt que de la création substantielle d'emplois industriels qui pourraient enrayer le processus de paupérisation du quartier qui en fait, progressivement, un ghetto.

Il est évident qu'une évolution démographique accompagne les transformations physiques et économiques du quartier. De 1968 à 1982, le Cul-de-Four a perdu plus d'un quart de sa population. Les catégories ouvrières les plus aisées sont allées chercher les constructions neuves de C.I.L., laissant l'habitat ancien aux populations «défavorisées» et notamment immigrées qui, bien que bénéficiant du regroupement familial, ne trouvaient pas de logements pour leur familles.

Ainsi, le Cul-de-Four verra-t-il s'accuser les caractéristiques socio-démographiques qui commençaient à le distinguer dès la fin des années 1960:

- la sur-représentation de la population ouvrière, des immigrés et des chômeurs;
- l'importance de la population jeune;
- la sous-représentation des actifs.

L'imbrication traditionnelle des zones de travail et des zones d'habitat caractéristique de la société industrielle depuis ses origines et jusqu'à la fin des années soixante, favorisait la proximité des groupes sociaux dans l'espace: en 1968, les patrons de l'industrie et du commerce, les membres des professions libérales, cadres moyens et employés, aussi peu nombreux qu'ils étaient, se trouvaient disséminés dans l'ensemble du quartier... Quelques exceptions: les petits patrons de l'industrie et du commerce de la partie ancienne du Cul-de-Four et la concentration de professions intermédiaires dans la tour Marengo pour les premières années de son existence.

On remarquera en tout cas que la politique des organismes de logement a fait de chacun des îlots de collectifs, une singularité (composition sociale et composition par nationalité différentes de celle des îlots avoisinants).

Les suppressions massives d'emploi et la dégradation continue du bâti, jusques et y compris par le biais d'une rénovation urbaine très lente (îlots murés, friches), ont entraîné, entre 1968 et 1982, un départ massif de population et, du même coup, une transformation de sa configuration socio-spatiale.

Les transformations des formes de l'organisation traditionnelle des zones d'habitat et des zones de travail ont mis fin à la proximité des groupes sociaux dans l'espace. Ainsi voit-on, en 1982, les petits commerçants se connecter autour d'un axe et les professions intermédiaires autour d'un autre axe.

A la décomposition des formes traditionnelles de l'encadrement de la vie sociale que les commerçants, l'amicale laïque et le centre catholique, assuraient de façon dominante jusqu'au début des années soixante, par le biais d'une animation étroitement liée à l'assistance, ont succédé de multiples formes de recomposition de la vie sociale :

- La multiplication des familles en situation de précarité fait toujours de l'assistance la voie privilégiée d'un encadrement que se disputent aujourd'hui les partisans de l'assistance traditionnelle, volontiers acquis au discours sécuritaire, et ceux qui travaillent, d'une manière ou d'une autre, à donner aux familles les moyens psychologiques, économiques, culturels... de se prendre en charge.
- Comment ne pas constater aussi le processus, en cours, de constitution en ghetto, un processus lié à la forte concentration de population maghrébine qui tend à reconstituer des modes de vie correspondants à sa culture (cf. l'importance de la vie religieuse développée autour d'un imman intégriste, la constitution d'un réseau de boutiques, la répartition dans l'espace des kabyles et des arabes...).

Tout ceci place l'opération Développement Social des Quartiers dans une situation particulièrement délicate, puisqu'il s'agit, ni plus ni moins :

- d'assurer la coexistence d'un pourcentage élevé de population en situation précaire, sensible au discours sécuritaire, et d'un pourcentage non moins important de jeunes maghrébins qui en constituent la cible privilégiée;
- de briser le processus de constitution de ghetto qui représente pour les immigrés une situation de repli, tout en leur proposant une alternative crédible...

III. Mise en œuvre de la recherche

Le cadre de l'enquête est fixé par les résultats d'un sondage « sortie des urnes » réalisé sur le bureau de vote du Cul-de-Four lors du premier tour des élections municipales de mars 1989. Le questionnaire particulièrement développé par rapport à ceux traditionnellement utilisés par les politologues, portait à la fois sur les attitudes par rapport à l'insécurité, les sentiments de peur, les positions politiques, les perceptions de l'évolution du quartier, de l'habitat et des transformations sociales.

L'enquête s'appuie également sur les entretiens non-directifs. L'originalité de l'option retenue a été de ne pas se limiter à interviewer des personnes insécurisées mais de partir de la réalité centrale du quartier par rapport au sentiment

d'insécurité: le rapport jeunes-habitants. Une première série d'entretiens a été réalisée auprès de jeunes peu ou prou identifiés comme auteurs de troubles. Elle a été suivie d'une autre série d'entretiens réalisés auprès d'un échantillon d'habitants. A ces entretiens, il faut ajouter de nombreuses notes d'observations tirées d'une imprégnation du terrain.

IV. Insécurité et représentations de l'insécurité

A. Les faits

La plupart des travaux sociologiques insistent sur la distinction qui doit être opérée entre insécurité concrète et sentiment d'insécurité. Si, historiquement, il est démontré que la violence physique sur les personnes tend à diminuer, de nombreux indices conduisent à constater que le sentiment d'insécurité, lui, est toujours aussi présent, allant probablement en se renforçant.

Dans le contexte d'une ville comme Roubaix, l'insécurité comme traduction de rapports de violence, avec le risque notamment d'être agressé, est réelle. La rubrique des faits divers de la presse locale fait état quotidiennement de vols à l'arraché. Mais ces dangers ne sont certainement guère élevés ici que dans n'importe quelle ville ouvrière. Ils ne sont pas nouveaux à Roubaix, ils ont peut-être tendance à diminuer.

Il en est tout autrement de l'essentiel de la petite délinquance: cambriolages, vols d'auto-radios et, dans une moindre mesure, de voitures. La part de ces délits, qui occupent toujours une place importante dans les faits constatés, explique que la ville connaisse un taux de délinquance important: 13,13 délits constatés pour 100 habitants en 1985, taux élevé si on le compare à d'autres. Avec 4 délits de plus pour 100 habitants que la ville de Lille, Roubaix se détache de l'ensemble: en 1983, son taux était de 12,68 alors que celui du département était de 5,76 et celui de l'ensemble de la France de 6,58. Donc, un taux de délinquance important et en augmentation au cours des dernières années.

Il faut cependant faire quelques remarques sur l'interprétation que l'on peut tirer d'une lecture des statistiques policières (Robert, 1985). L'augmentation du taux statistique des faits constatés ne signifie pas automatiquement une croissance de la délinquance réelle. Elle peut cacher des progrès dans les méthodes utilisées par la police. L'informatisation, en facilitant et en systématisant la prise en compte des faits, peut contribuer à améliorer l'enregistrement et donc à produire une augmentation sensible du nombre de faits constatés sans que cela traduise une montée objective de la délinquance³. L'augmentation des effectifs du corps policier, l'amélioration de sa formation, ont pu contribuer à améliorer son efficacité. En fait, les statistiques enregistrent avant tout l'activité policière.

³ Le passage de 8,32 à 11,14 de 1981 à 1982 des faits constatés à Roubaix s'explique en grande partie par l'introduction de l'informatique.

En ce qui concerne le Cul-de-Four, les autorités locales constatent une moindre baisse de la délinquance dans le quartier que dans le reste de la ville⁴. Il faut cependant remarquer que cette évolution masque le fait que le niveau global des actes recensés sur le quartier est faible comparé à celui de quartiers comparables, et nettement inférieur à la moyenne de la ville⁵. Derrière les chiffres, il est possible de caractériser la réalité de la délinquance à partir du croisement des entretiens de jeunes, des habitants et des intervenants sociaux. D'abord, le niveau général de la délinquance est très mouvant suivant les périodes. De l'avis général, il y a moins de délinquance aujourd'hui qu'il y a quelques années.

Parmi les explications souvent avancées: l'emprisonnement de délinquants professionnels, les résultats des actions d'animation et de développement social menées par la MADESC⁶. Ensuite, si le quartier produit probablement un nombre important de délinquants, le fait qu'il soit l'objet d'un contrôle social efficace a pour conséquence que les délits sont probablement marginalement commis sur le quartier. Enfin, l'activité dominante sur le quartier semble plus être le recel que le vol. Se procurer un téléviseur ou un magnétoscope volés procède d'une économie informelle au même titre que les réparations ne sont pas souvent effectuées par un artisan: l'électricien du quartier ne se souvient plus qu'un ménage du quartier ait fait appel à ses services!

Le Cul-de-Four est donc marqué par une délinquance endémique, ce qui conduit chaque habitant à un minimum de protections contre le vol et le cambriolage (ne pas laisser d'auto-radio dans les voitures, ne pas laisser sa maison inoccupée durant les congés, etc.). L'exposition au risque est cependant variable suivant les personnes et, surtout, les réactions au risque dont le sentiment d'insécurité n'est qu'une expression, sont très différenciées suivant les positions et l'intégration des acteurs.

B. Les jeunes: de l'insécurité à la peur

Près d'un habitant sur quatre du quartier a moins de 20 ans (37,4% en 1982). La population jeune occupe donc une place importante sur la scène locale. Ces jeunes sont très majoritairement issus de familles immigrées, notamment maghrébines. Ils sont très fortement installés dans la «Galère» telle que F. Dubet a pu la décrire: «Peu à peu, une idée s'impose: l'incertitude, le flottement, la formation de réseaux fragiles à la place des bandes, les longues périodes d'oisiveté entrecoupées de petits boulots, la délinquance présente et peu spectaculaire, ne sont pas les premières images, les obstacles à l'entrée dans les «vraies» conduites des jeunes, elles sont au contraire leur expérience quotidienne, ce qu'ils appellent la galère» (Dubet, 1988).

⁴ Evolution des faits constatés de 85 à 86: ville de Roubaix: -15%, Cul-de-Four: -4%.

⁵ En 1987, on enregistre par exemple 242 faits constatés au Cul-de-Four contre 1.129 pour le quartier voisin de l'Alma. Pour 100 habitants, on dénombre 10,07 faits constatés à Roubaix contre 5,89 au Cul-de-Four.

⁶ Maison de Quartier.

La quasi-totalité de ces jeunes est en situation d'échec scolaire. L'absentéisme, dès la sixième, est souvent chronique. Ce n'est pas pour rien que la Maison de Quartier a fait du soutien scolaire une de ses priorités en créant les conditions pour que les jeunes de tous niveaux scolaires puissent bénéficier d'un encadrement et de lieux pour faire leurs devoirs dans de bonnes conditions. Après l'âge de la scolarité obligatoire, c'est bien souvent la recherche d'un emploi introuvable. La seule perspective réaliste est l'obtention d'un TUC ou d'un SIVP⁷. Mais il faut de très fortes motivations pour accepter les contraintes d'un stage qui offre un salaire mensuel inférieur à ce que la délinquance procure en quelques soirées. Le mode de vie de ces jeunes est le plus souvent tourné vers la rue dès le plus jeune âge: on se lève tard dans la matinée, on ne rentre au domicile familial que pour les repas et très souvent on ressort le soir jusque très tard dans la nuit avec comme espaces à investir le plus souvent en bande de 7-8 jeunes: les places, les entrées d'immeubles et les maisons inoccupées.

Il ressort de notre enquête que si la délinquance est endémique chez ces jeunes, on peut constater une très forte diversité d'attitudes et de rapports à la délinquance qui nous conduisent à dégager quatre types.

1^{er} type. — Ceux dont l'identité ouvrière est suffisamment forte pour les protéger d'une délinquance visant les particuliers. Slimane est bien représentatif de cette catégorie: il démontait des interrupteurs, des poignées de portes dans un groupe H.L.M. toute la semaine et il les revendait au marché le dimanche matin, «ce qui me faisait de l'argent de poche pour toute la semaine». Slimane ajoute: «Je n'ai jamais fait de vols d'auto-radios, de sacs à main à l'arraché... je préfère me faire attraper pour vol d'H.L.M., que pour vol à un particulier... cela me ferait mal au cœur de voler un ouvrier qui lui faut, je ne sais pas combien de temps pour acheter un magnéscope, 15 jours de travail, ...»

2^e type. — Il est constitué de jeunes ayant été l'objet d'un repérage après avoir commis des délits. En raison du renforcement du contrôle familial ou d'une expérience amère de la garde à vue et du tribunal, ils sont «rentrés dans le rang». Ainsi Yasser raconte que c'est vers les 12-13 ans qu'il a commencé à «faire des conneries». L'événement qui l'a fait sortir de la délinquance, c'est le fait d'avoir été pris pour un vol de sac à la Maison de Quartier: «Le directeur a convoqué mon père et la mère d'un copain à moi. On a dû rembourser 150 F chacun. C'est à partir de ce moment-là que je me suis casé!» Bien souvent dans cette catégorie, les jeunes n'ont pas vraiment abandonné toute activité délinquante, mais ils ont abandonné les activités «à risques», ils continuent à avoir des rapports d'échanges avec «les voleurs» dont ils se distinguent. Ils continuent bien souvent à subir une «mauvaise réputation», notamment parce que beaucoup d'entre-eux gardent des activités de recel.

3^e type. — Il est formé de délinquants semi-professionnels. Il s'agit de jeunes qui commettent des délits fréquents, le plus souvent vols d'auto-radios et cambriolages mais qui restent «alimentaires», c'est l'argent qui sert aux loisirs

⁷ TUC: Travail d'Utilité Collective. SIVP: Stage d'Insertion dans la Vie Professionnelle.

et à l'achat de vêtements. Le plus souvent, ils n'ont pas été pris en flagrant délit ou l'intervention des institutions s'est arrêtée à la garde à vue et au tribunal. Ils n'ont pas connu la prison.

4^e cas. — Ce dernier type regroupe des jeunes qui ont une carrière ancienne marquée par le passage dans les institutions et la prison. On retrouve ici la distinction de H.S. Becker entre «*rule breaking*» et «*déviante*». Si la délinquance des jeunes des cas précédents peut être plus ou moins qualifiée d'endémique, c'est-à-dire liée aux conditions de vie et à l'environnement, dans ce quatrième type, on peut parler de «*carrière*» dans la délinquance, résultat d'un processus d'étiquetage avec un rôle spécifique attribué à la prison.

Si les délinquants professionnels ont souvent une réputation d'être des «voleurs» par rapport à la masse des autres qui font du «trafic», de la «combine» ou qui «magouillent un peu», leur carrière est souvent méconnue par leurs pairs. Là où, dans les gangs des années 1960, le leader exhibait ses tatouages qui témoignaient des peines d'emprisonnement, les jeunes les plus repérés essaient de cacher auprès des autres leurs incarcérations ou, tout au moins, les assument plutôt honteusement.

S'il existe une certaine méfiance des autres jeunes vis-à-vis des délinquants professionnels, c'est à cause de la drogue dure dont il faut se préserver et cela n'empêche pas l'existence de relations d'échanges et des manifestations de solidarité.

Lorsqu'un délit est commis, ce sont généralement les «autres», c'est-à-dire les jeunes étrangers au territoire qui sont incriminés. Il y a donc quelque chose de l'ordre d'une «culture du ghetto» qui crée un lien entre tous ces jeunes. L'illustration la plus éclatante de la formation des réseaux de jeunes est sans doute celle de la «vie souterraine» dans les institutions totalitaires chez Goffman. Une double logique semble caractériser les relations entre ces jeunes: une logique défensive par rapport à l'organisation sociale dont il faut se protéger, une logique de solidarité organisée autour d'une économie informelle faite d'échanges et de services.

Mais la catégorie «jeunes» ne peut être considérée uniquement sous l'angle «d'agents d'insécurité».

L'une des hypothèses de cette recherche consistait à se demander si le sentiment d'insécurité était l'apanage du monde des adultes. N'existe-t-il pas chez certains jeunes, des formes de peurs qui ne seraient pas sans rapport avec celles que certains adultes peuvent ressentir? Formulé autrement, la violence des jeunes n'est-elle pas une réponse à d'autres formes de violence fussent-elles symboliques?

L'apport du sondage «sortie des urnes» réalisé lors du 1^{er} tour des élections municipales de mars 1989 contribue à cadrer le débat et à remettre en cause des idées reçues. Les réponses à la question «vous arrive-t-il d'avoir peur dans la rue?» sont fortement corrélées au statut social. On constate ainsi que les «lycéens-étudiants» sont proportionnellement cinq fois moins nombreux que

les retraités à déclarer n'avoir jamais peur (10,5%). Ces mêmes retraités sont paradoxalement le groupe le moins insécurisé (51,4% déclarent n'avoir jamais peur dans la rue) avec les personnes ayant une activité professionnelle (57,8%).

Dans les entretiens, les jeunes évoquent également cette peur: celle de la police, notamment des «bleus» c'est-à-dire les policiers en tenue, pour la violence et le racisme dont ils sont l'objet, peur également de certains habitants qui n'hésitent pas à utiliser un fusil ou peur des bastonnades sans objet de certaines milices d'auto-défense. Cette insécurité bien que peu bavarde — elle ne s'exprime pas facilement chez un public où la virilité et le courage sont des valeurs dominantes — est bien présente. On peut donc parler d'insécurité partagée.

C. Insécurité et représentations de l'insécurité dans le monde des adultes

L'identité de quartier est forte au Cul-de-Four à l'exception de certaines familles immigrées pour qui le territoire est à la fois plus restreint (la rue, l'îlot), et plus large (la Mosquée). Un très fort consensus existe sur les délimitations du quartier, sur l'appartenance au Cul-de-Four. On sent nettement que cette identité est le résultat d'un certain nombre de luttes (l'Union des commerçants, la Maison de Quartier). Elle atténue la ségrégation sociale et spatiale qui peut être appréhendée par les statistiques.

L'analyse du sondage «sortie des urnes» réalisé lors des élections municipales de mars 1989 apporte de nombreux enseignements (cf. tableau n° 1 en annexe).

Les personnes victimes de cambriolages sont moins nombreuses à penser que l'insécurité a augmenté: elles sont 24,7% à être dans ce cas, alors qu'elles sont 29% pour les personnes n'ayant jamais été victimes de cambriolages.

Il faut cependant remarquer que les personnes victimes d'agressions ou d'actes de vandalisme sont plus nombreuses que les non-victimes, à penser que l'insécurité a augmenté, cependant cela ne représente malgré tout que 6,5% de la population totale dans le premier cas et 8,4% dans le second. On ne retiendra donc qu'il n'y a pas de relation directe entre la perception de l'insécurité et le fait d'avoir été victime d'un acte de délinquance.

Un sondage de la SOFRES de février 1985 indique que si une majorité (55%) de personnes interrogées pensent que c'est l'insécurité qui s'aggrave, elles sont cependant 42% à penser que c'est plutôt le sentiment d'insécurité qui s'accroît. De manière générale, il apparaît surtout que les opinions varient fortement selon l'âge et le niveau d'instruction: plus on est âgé et plus on a un niveau d'instruction faible, plus on déclare que l'insécurité s'aggrave (cf. tableau n° 2 en annexe).

Une autre enquête nationale menée par l'O.I.P. à l'automne 1989 sur un échantillon de 2000 individus (Percheron et Perrineau, 1990) va dans le même sens: plus le degré d'instruction s'élève, plus la fréquence de victimation augmente, plus les peurs diminuent. Les auteurs ajoutent que le degré d'instruction exerce une influence plus forte sur les sentiments de peur que le degré d'exposition aux risques.

Une recherche réalisée au Québec, indique que dans la «saillance sociale», c'est-à-dire l'importance que revêt la criminalité dans la société, les réactions dépendent davantage de l'idéologie que de la réalité.

Ainsi, voit-on à travers cette recherche que l'âge, l'éducation, le libéralisme et l'anomie sont très liés à la saillance sociale, mais aussi avec l'idée que la cause majeure du crime est le laxisme de la justice. On trouve également une relation significative avec le sexe. Les femmes, d'une manière générale, sont les plus inquiètes et touchées par la criminalité, se sentent beaucoup plus vulnérables et sans contrôle devant le phénomène et perçoivent, plus que les hommes, les actes de délinquance comme une forme de violence (Louis-Guérin, 1984).

Même si les critères retenus ne sont pas les mêmes dans le sondage sur Roubaix, on observe également des liaisons étroites entre le domaine des perceptions de l'insécurité et les caractéristiques sociales des personnes interrogées (cf. le tableau n° 3 en annexe).

Ainsi, une corrélation apparaît nettement entre le fait d'avoir peur dans la rue et la profession. Si le groupe «artisans, commerçants, patrons» déclare à 70% n'avoir jamais peur, ce taux tombe à 35% pour les employés et avoisine les 50% pour les autres catégories. Par contre, les employés déclarent avoir très souvent ou parfois peur dans la rue à 45%, contre 30% pour les ouvriers et 20% pour les cadres et la petite bourgeoisie traditionnelle.

Manifestement, il existe également une relation entre le fait d'avoir peur dans la rue et la situation de famille du répondant. Si 58% des personnes habitant avec un conjoint et des enfants au domicile déclarent ne jamais avoir peur dans la rue, elles ne sont plus que 36% dans ce cas pour les personnes seules avec enfant au domicile et 30% pour les enfants majeurs habitant chez leurs parents. Il s'agit assez souvent ici, d'enfants âgés. A l'inverse, si les personnes habitant avec un conjoint ne sont que 6% à déclarer avoir très souvent peur, elles sont 20% dans ce cas pour les personnes seules et près de 32% pour les personnes seules vivant avec un enfant au domicile.

L'une des pistes de recherches que nous avons suivie met l'accent sur les rapports entre le sentiment d'insécurité et des positions de précarité et/ou d'isolement social. Ces liaisons sont particulièrement nettes dans le sondage sur Roubaix. Le bloc des personnes en activité, toutes positions professionnelles confondues, se distingue très nettement des autres catégories.

Si seulement 5,5% des personnes en activité déclarent avoir «très souvent peur dans la rue», elles sont 24,2% dans ce cas chez les chômeurs et même plus du tiers (36,8%) chez les femmes au foyer. Le taux de ces dernières s'expliquant par une effet de redoublement de la caractéristique «inactivité» par la variable «sexe»⁸.

⁸ On rejoint ici un constat fait par Ph. Robert (1990) dans une enquête effectuée sur les victimes: «Les individus les plus victimés ou les plus exposés au risque ne sont pas nécessairement ceux qui ont le plus peur. La peur est surtout liée à la vulnérabilité en termes de pauvreté du lien social. On comprend ainsi pourquoi les retraités et les femmes au foyer sont toujours surreprésentés parmi ceux qui ont peur. Quand il leur arrive d'être volés ou cambriolés, ils réagissent

Il ne faut cependant pas tomber dans des analyses déterministes. Si l'hypothèse qui a guidé les recherches postulait des liaisons entre sentiment d'insécurité et processus de précarisation, c'est parce qu'à l'inactivité est souvent jumelé l'isolement social. Des engagements dans la vie sociale locale, même sous la simple forme de participation à des réunions qui était l'un des indicateurs de notre sondage, peut compenser un retrait, momentané ou durable, de la vie professionnelle.

Un autre aspect important de la problématique de recherche est constitué du décalage entre sentiment d'insécurité et discours sécuritaire. On a souvent dit dans les media que le phénomène du Front National a été porté par le sentiment d'insécurité. Il y a, selon nous, dans cette vision une réduction de la réalité. Nous avons indiqué plus haut que la petite bourgeoisie traditionnelle était la catégorie qui déclarait le plus n'avoir jamais peur dans la rue. On sait pourtant qu'elle constitue une fraction importante de l'électorat de J.M. Le Pen.

Ainsi, à l'occasion d'un sondage de la SOFRES à six mois des présidentielles de 1988, le groupe «artisan, commerçant, chef d'entreprise» donne le taux le plus élevé (31 %) de réponses positives à la question: «Diriez-vous que vous êtes tout à fait d'accord avec les idées défendues par Jean-Marie Le Pen, assez d'accord, plutôt en désaccord ou tout à fait en désaccord», taux plus élevé que celui des ouvriers (28 %). Les «cadres et professions intellectuelles supérieures» étant les moins nombreux à être «d'accord»: 11 %.

Une thèse ancienne de T. Adorno indique que les personnes sensibles aux discours sécuritaires et promptes à réclamer plus de rigueur dans l'application de la justice sont les membres des groupes sociaux fortement refermés sur eux-mêmes. Il faut certainement être aujourd'hui plus précis. Ce qui a guidé notre recherche, c'est justement cette distinction entre discours sécuritaire et sentiment d'insécurité. Il faut les appréhender comme des phénomènes distincts, même s'ils se nourrissent mutuellement.

De ces entretiens, il ressort que l'insécurité est un sentiment souvent partagé par les habitants, mais avec des conséquences et des degrés très divers. Le clivage s'opère autour de deux pôles extrêmes. D'un côté des individus précarisés, souvent isolés et âgés. Si ce groupe considère globalement le quartier comme insé- cure, on distingue cependant deux types d'attitudes. Chez certains, c'est un sentiment de peur qui domine. Des personnes vivent quasiment terrorisées, n'osent plus sortir de chez elles. Mais on constate aussi chez d'autres un discours très construit autour des thèmes de l'immigration et de l'insécurité. Le récit est très rationnel, politique. Ce quartier vote à 40 % pour le Front National depuis les dernières échéances électorales. Il est fréquent d'entendre dire que le vote infra-populaire pour le Front National est un vote protestataire. Nos matériaux

beaucoup plus dramatiquement que les autres», p. 93. Ces constats contredisent l'affirmation d'A. Percheron *et al.* (1990), p. 22: «Contrairement à une hypothèse *a priori* plausible, la situation familiale des répondants, c'est-à-dire le fait de vivre seul ou en couple, avec ou sans enfants, n'affecte pas les réponses.» On remarquera que les données supportant cette affirmation ne sont pas publiés dans l'article cité.

démentent cette interprétation. L'électorat du Front National apparaît très politisé. Dans des logements complètement délabrés qui témoignent de la misère dans ce qu'elle a de plus extrême, on exhibe avec fierté les derniers numéros du journal *Minute*. Assez souvent, il s'agit d'une génération d'individus ayant été mobilisés lors de la guerre d'Algérie. Les personnes les plus précarisées et exclues du jeu social se retrouveraient plus hors du champ politique, chez les abstentionnistes.

A l'opposé, un groupe d'habitants qui refoule la peur et tout ce qui pourrait être lié au sentiment d'insécurité. Parmi ceux-ci, on trouve notamment des militants engagés dans des opérations de concertation sur le quartier. Ils développent un contre-discours. Ils reconnaissent les difficultés du quartier, mais tout de suite pour en atténuer la portée. Ce sont souvent des personnes qui dialoguent avec les jeunes. Elles ont des attitudes de protection mais qu'elles ne souhaitent pas rendre visibles à l'enquêteur. Elles sont souvent engagées dans des rapports de voisinage étroits qui, comme l'ont fort bien montré les travaux d'Oscar Newman, sont les éléments majeurs de la sécurisation dans un espace donné.

Une des hypothèses que nous privilégions est que le sentiment d'insécurité produit des désignations sociales. En ce sens, il contribue à mettre à l'index certaines catégories de population suspectées d'être auteurs d'actes répréhensibles : les jeunes, les immigrés. En s'appuyant sur la notion de fonction-miroir à laquelle nous avons déjà fait référence (Marié, 1977), il apparaît que cette production imaginaire a un sens. Elle contribue à reconstruire un consensus social autour des valeurs dominantes de la société notamment l'ordre, la famille, le travail, la nation.

Certains diraient que ce consensus contribue à renforcer l'idéal démocratique. A l'état latent, il ne fait peut-être qu'introduire la nécessaire normalisation du tissu social dans une société en changement.

Une autre lecture de l'émergence du sentiment d'insécurité renvoie à la place de l'Etat qui a dans les sociétés modernes le monopole de la violence légitime comme résultante de la garantie des biens et des personnes. L'opinion de Ph. Robert est que les institutions répressives de l'Etat ne parviennent tendanciellement pas à jouer le rôle qu'on en attend : la poursuite de relations sociales conformes à une éthique réaffirmée à l'origine de leurs interventions : « Il n'est donc ni aléatoire, ni gratuit de voir cette béance dessinée par l'actuelle gestion des délinquances, servir de niche à la cristallisation de toute une série de peurs, de préoccupations, de sentiments d'insécurité qui (n') ont en commun (que) de concerner la place et le rôle de l'Etat » (Robert, 1985).

On ne peut que lier cette idée à la représentation du rôle de l'Etat dans certaines catégories de population. L'Etat garant de la sécurité publique doit être associé à l'Etat-providence. Ce généreux dispensateur d'assistance n'est plus en mesure aujourd'hui d'assurer cette mission dans les mêmes termes que pour les années soixante.

Que le sentiment d'insécurité soit particulièrement repérable chez les personnes à la recherche de garanties et de protections sociales n'a donc rien de bien

surprenant. Derrière la peur du crime se dessine en pointillés la peur du risque d'autant que ce sont les atteintes aux biens qui prédominent largement dans les actes de délinquance notamment les cambiolages.

Une des hypothèses fortes de la recherche — qui motivait la collaboration de chercheurs à des acteurs de terrain — consistait à se demander si les actions de concertation et d'information sur le quartier ne contribuaient pas, par une sorte d'effet pervers, à accroître le sentiment d'insécurité. Les analyses d'entretiens et celle du sondage réalisé lors des élections municipales de mars 1989 indiquent le contraire. L'action de la Maison de Quartier (MADESC) est appréciée très positivement y compris par l'électorat le plus sécuritaire. Ainsi, sur les personnes qui pensent que l'insécurité a augmenté sur le quartier, 50% disent que les actions de la MADESC sont bénéfiques contre 17,2% qui déclarent le contraire (32,8% de non-réponses). Ainsi, nous démontrons qu'une politique d'animation bien articulée à une action globale sur le social⁹ peut jouer un rôle décisif dans la gestion des rapports sociaux, dans un contexte pourtant difficile lié à l'absence d'une politique de reconstruction et d'un habitat particulièrement dégradé.

Elle n'est cependant pas suffisante pour intervenir d'une manière significative sur les comportements politiques: la montée du chômage, la dégradation de l'environnement, les modes de gestion de la population immigrée contribuent à l'enracinement du Front National dans les quartiers où s'agglomèrent les populations précarisées et, ceci, quelles que soient les formes plus ou moins innovantes de l'action sociale. L'effet de celle-ci ne permet que de réguler les conflits sociaux, d'éviter les débordements et les manifestations de violence. Elle contribue également à redonner du sens, à permettre à des acteurs sociaux de renouer des liens sociaux et d'accéder à une identité positive par rapport à des logiques institutionnelles et politiques qui contribuent à leur stigmatisation.

Dominique Duprez

I.F.R.E.S.I.

2, rue des Canonnières

F-59800 Lille

⁹ Ce qui est la perspective d'une opération de développement social des quartiers bien menée.

ANNEXES

Tableau n° 1: Perceptions de l'insécurité

- La situation de l'insécurité s'est-elle améliorée, détériorée, n'a pas changé?
- Au cours des trois dernières années, avez-vous subi un vol ou un cambriolage.

Victimes de vols ou de cambriolages	OUI	NON	Non-réponses	TOTAL
L'insécurité a:				
— diminué	13,6	16,0	—	14,9
— augmenté	24,7	29,0	—	27,0
— n'a pas changé	59,3	47,3	(1)	51,6
— non-réponses	2,5	7,6	(1)	6,5
Total	100	100	100	100

(1) Effectif trop faible pour être significatif.

Source: Sondage sortie des urnes réalisé au Cul-de-Four à Roubaix, premier tour des élections municipales de mars 1989.

Tableau n° 2: Insécurité et sentiment d'insécurité dans l'opinion

	L'insécurité ne cesse de s'aggraver	C'est le sentiment d'insécurité qui s'accroît	Sans opinion
Ensemble des Français: 100%	55	42	3
Age			
18-24 ans	45	52	3
25-34 ans	44	55	1
35-49 ans	57	40	3
50-64 ans	61	36	3
65 ans et plus	69	26	5
Préférence partisane			
Parti communiste	52	45	3
Parti socialiste	42	55	3
U.D.F.	60	39	1
R.P.R.	64	35	1
Niveau d'instruction			
Primaire	66	29	5
Secondaire	60	40	—
Technique et commercial	48	51	1
Supérieur	37	61	2

Source: Enquête du 5 février 1985 de la SOFRES pour TF1 - Edition spéciale.

Tableau n° 3: Peur et situation professionnelle

- On dit quelquefois, que des personnes sont insécurisées; pour ce qui vous concerne, vous arrive-t-il d'avoir peur dans la rue: très souvent, parfois, rarement, jamais?
- Etes-vous actuellement: en activité professionnelle, retraité, ...

Peur dans la rue	Très souvent	Parfois	Rarement	Jamais	N.R.	Total
Situation professionnelle						
— en activité	5,5	20,2	16,5	57,8	—	100
— retraité	17,1	14,3	14,3	51,4	2,9	100
— chômeurs et invalides	24,2	24,2	12,1	37,4	3	100
— femmes au foyer	36,8	26,3	5,3	31,6	—	100
— étudiant, lycéen	5,3	42,1	42,1	10,5	—	100
Total	13,0	22,3	16,7	47,0	0,9	100

Source: Sondage sortie des urnes réalisé au Cul-de-Four à Roubaix, premier tour des élections municipales de mars 1989.

BIBLIOGRAPHIE

- CHESNAIS, J.C., *Histoire de la violence*, Paris, Robert Laffont, 1981.
- DUBET, F., *La Galère*, Paris, Fayard, 1988.
- DUPREZ, D. et AUTES, M., L'intervention du sociologue dans l'espace local, *Cahiers Internationaux de Sociologie*, 1985, vol. LXXIX, pp. 203-223.
- DUPREZ, D. avec la collaboration de HEDLI, M., *Représentations de l'insécurité et crise urbaine*, Lille, Rapport LASTREE-IFRESI, 1991.
- LOUIS-GUÉRIN, Ch., Les réactions sociales au crime: peur et punitivité, *Revue Française de Sociologie*, 1984, XXV, pp. 623-635.
- MARIÉ, M. et al., *Situations migratoires*, Paris, Editions Galilée, 1977.
- NEWMAN, O., *Defensible space, Crime prevention through Urban Design*, Macmillan 1972.
- PERCHERON, A. et PERRINEAU, P. en collaboration avec BOY, D. et MAYER, N., Attitude des Français à l'égard des problèmes de sécurité, *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1990, 1, pp. 17-52..
- ROBERT, Ph., *Les comptes du crime; les délinquances en France et leurs mesures*, Paris, Le Sycomore, 1985.
- ROBERT, Ph., Insécurité, opinion publique et politique criminelle, Paris, *L'année sociologique*, 1985, XXXV, pp. 199-231.
- ROBERT, Ph., Criminalité et délinquance: évolution et tendances récentes, *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1990, 1, pp. 71-94..

**[1.12] La délinquance dans le Nord Pas-de-Calais,
Dossier Social, INSEE, 1993.**

Tableaux Economiques Régionaux

1992

nord pas de calais

TEAR



Tome 2

Données sociales

Préambule

La délinquance dans le Nord - Pas-de-Calais

L'insécurité est aujourd'hui l'objet de nombreux discours. Le décalage entre les réalités de la délinquance et le sentiment d'insécurité a été suffisamment établi pour que l'on examine avec attention la réalité des faits. Les données existent mais elles ne sont qu'une mesure imparfaite de la réalité. Plutôt qu'une approche de la délinquance réelle, les données statistiques disponibles rendent compte de l'activité des institutions chargées de prévenir et de réprimer la délinquance : police, justice, gendarmerie et douanes essentiellement.

La délinquance légale enregistrée n'est qu'un reflet quantitatif et qualitatif imparfait de la délinquance réelle. La statistique officielle comporte des manques et des excès : un certain nombre de faits échappe à l'enregistrement. Cette différence entre la délinquance réelle et la délinquance enregistrée constitue le "chiffre noir". Ce dernier varie selon les types de délits : il est plus élevé pour la délinquance financière, les infractions fiscales et les infractions à la législation du travail. Il est supérieur également pour les atteintes aux mœurs tels que le viol et les coups et menaces entre proches, qui ne sont souvent pas portés à la connaissance de la police.

Le chiffre noir est au contraire moins élevé, voire nul, pour certains types d'infractions, notamment ceux couverts par les assurances, qui exigent le dépôt de plainte et son récépissé pour tout remboursement. Il s'agit notamment des vols de véhicules ou dans les véhicules et des cambriolages.

Certains délits ne font l'objet que d'une mention sur la main courante des commissariats et ne font donc pas l'objet d'un enregistrement. D'autres faits peuvent, au contraire, être comptabilisés deux fois, et ce en raison de l'organisation des services : si un vol est déclaré par sa victime et que le commissariat du quartier transmet la plainte sans avoir découvert de suspect et si, par ailleurs, un autre service arrête le suspect et, dans l'ignorance de la plainte, dresse une nouvelle procédure, le même fait se trouve enregistré deux fois dans les statistiques globales. Cependant l'informatisation de l'enregistrement des crimes et délits constatés par les services de police et de gendarmerie donne aujourd'hui une approximation relativement satisfaisante de l'évolution statistique de la délinquance et de la criminalité.

JUSTICE - CRIMINALITE

Le Nord plus crimi- nogène que le Pas- de-Calais

195.636 crimes et délits ont été commis en 1991 dans le département du Nord. La croissance est élevée : 14,3% sur l'année. Au regard du département du Nord, celui du Pas-de-Calais avec 73.185 délits en 1991 et une augmentation de 6,8% est plus proche de la moyenne nationale (voir tableau 1).

L'évolution des taux de criminalité s'en ressent bien évidemment. Dans le Nord, ce taux était de 64 faits pour 1000 habitants en 1990, il passe à 77,3 en 1991. Comparé à ceux de régions également très urbanisées, ce taux peut sembler faible : 103°/∞ dans les Bouches-du Rhône, 94,8°/∞ dans le Rhône. Le Nord n'est donc pas un haut lieu de la criminalité mais la délinquance y augmente plus vite qu'ailleurs et contraste avec le Pas-de-Calais (51°/∞). La diversité de peuplement, de cultures et de taille des agglomérations urbaines expliquent tout autant ces différences que les taux de chômage ou d'autres indicateurs socio-économiques.

Un regard sur une longue période relativise cependant les évolutions récentes (voir tableau 1). Certes, l'accroissement de 1991 est important, il fait suite à trois années d'augmentation mais qui elles mêmes succédaient à trois années de baisse. En définitive, avec 268.821 crimes et délits constatés en 1991, la région Nord - Pas-de-Calais atteint pratiquement le niveau de 1984, la plus mauvaise année de la décennie.

Le poids de l'agglomération lilloise

La délinquance est cependant très inégale suivant les arrondissements du département du Nord (voir graphique 1) ; elle est particulièrement élevée dans l'agglomération lilloise.

Le taux de criminalité varie selon les arrondissements : 112,7°/∞ dans l'arrondissement de Lille contre 66,7°/∞ dans celui de valenciennes, là où il est le plus faible. Ceci s'explique par la place de Lille comme métropole à l'instar de Lyon et Marseille. De même l'évolution de faits constatés, entre 1990 et 1991, est également fortement variable selon les arrondissements : de +23,4% dans l'arrondissement de Lille à -5,9% dans celui de Cambrai (voir tableau 2).

à noter

Définitions :

Le code pénal définit trois grandes catégories d'infraction selon la peine maximale encourue par l'auteur:

-Crime : réclusion criminelle de 5 ans à perpétuité

-Délit : amende de plus de 10000 F ou emprisonnement de 2 mois à 5 ans en général, jusqu'à 20 ans d'emprisonnement pour certains délits

-Contravention : emprisonnement de 1 jour à 2 mois ou amende de 10000 F au plus

Cette catégorie comporte 5 classes. Seule la 5ème (à partir de 2500 F ou 10 jours d'emprisonnement) est inscrite au casier judiciaire à côté des crimes et des délits.

Taux de criminalité : rapport du nombre de crimes et de délits sur la population totale (pour un échelon géographique donné). Il s'exprime généralement pour mille habitants.

Criminalité

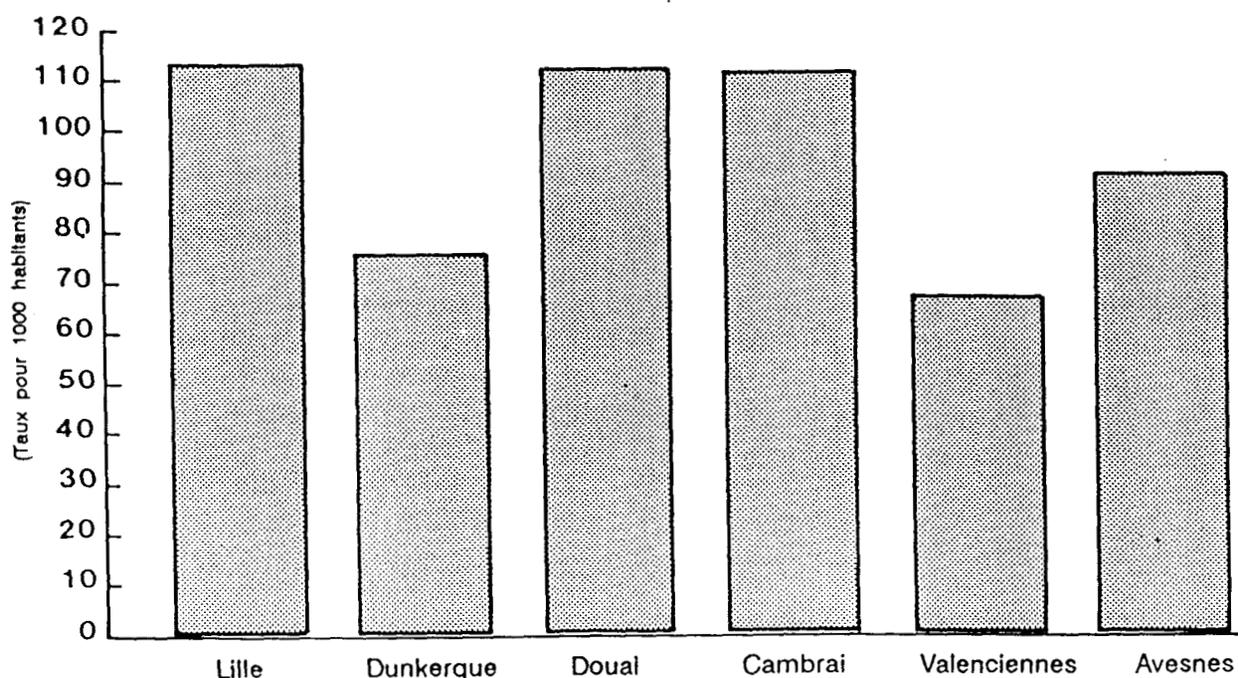
TABLEAU 1 - EVOLUTION DU NOMBRE DE CRIMES ET DELITS CONSTATES

Source : Police judiciaire et Gendarmerie

Unité : millier

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Département du Nord	190,2	192,2	182,4	167,1	158,1	160,4	162,1	171,2	195,6
Variat. annuelle (%)		1,1	-5,1	-8,4	-5,4	1,5	1,0	5,6	14,3
Dép. du Pas-de-Calais	71,6	78,2	76,9	69,4	64,5	62,7	65,2	68,5	73,2
Variat. annuelle (%)		9,2	-1,6	-9,8	-7,1	-2,7	3,9	5,1	6,9
France entière	3 564,0	3 681,5	3 579,2	3 292,2	3 171,0	3 132,7	3 266,4	3 492,7	3 744,1
Variat. annuelle (%)		3,3	-2,8	-8,0	-3,7	-1,2	4,3	6,9	7,2

GRAPHIQUE 1 - TAUX DE CRIMINALITE PAR ARRONDISSEMENT DANS LE NORD EN 1991



Source : Police judiciaire et gendarmerie

JUSTICE - CRIMINALITE

La petite délinquance de voie publique (voir tableau 3), qui alimente fortement le sentiment d'insécurité, est beaucoup plus importante à Lille et Dunkerque (62,9 %) que dans le reste du département (42,2 %). On remarque également que, d'une année sur l'autre et quels que soient les lieux, la délinquance de voie publique augmente.

A Lille, le nombre des crimes et délits constatés est passé de 51.086 en 1990 à 64.365 en 1991, soit une hausse de 26 %. Dans le même temps, le nombre des faits élucidés est passé 8571 à 8659, soit une progression de 1 %. Le taux d'élucidation est ainsi tombé de 16,8 % à 13,4 %. On constate une augmentation du nombre des plaintes dans tous les secteurs de la circonscription, mais cette hausse est moins sensible dans la zone urbaine pavillonnaire de Marcq-en-Baroeul. Lille intra-muros est toujours le premier secteur pour le nombre de faits constatés, avec 33.711 faits en 1991, soit 52,4 % du total de la circonscription de Lille. Le deuxième secteur (Villeneuve-d'Ascq et Mons-en-Baroeul) représente 15 % de la criminalité, soit 9813 faits en 1991.

Enfin, signalons que la mauvaise réputation de Roubaix semble usurpée : entre 1979 et 1988, le nombre des faits constatés a augmenté de 14,2 % dans la ville de Roubaix, 52,6 % dans la ville de Tourcoing et 61,7 % dans celle de Lille.

Prépondérance de la délinquance de voie publique

La criminalité de voie publique domine largement puisqu'elle représente 56,2 % des infractions dans le département du Nord en 1991 et 55,8 % pour celui du Pas-de-Calais (voir tableau 4). Ce type de délits a augmenté de 21 % dans le Nord et de 13 % dans le Pas-de-Calais alors que l'ensemble augmentait respectivement de 14,2 % et de 6,9 %. La part de cette délinquance est encore nettement plus élevée dans les Bouches-du-Rhône (77,6 %) et un peu moins élevée dans le Rhône (50,8 %).

à noter

Définition :

Faits constatés : crimes et délits faisant l'objet d'un procès-verbal transmis au Parquet.

Délinquance

**TABLEAU 2 - LA DELINQUANCE EN 1991
DANS LE DEPARTEMENT DU NORD PAR ARRONDISSEMENT**

Source : Police judiciaire et Gendarmerie

Unité : nombre

	Lille	Dun- kerque	Douai	Cambrai	Valen- ciennes	Avesnes
Faits constatés en 1991	114 507	17 154	23 177	6 651	20 298	13 103
Population	1 015 734	227 696	208 088	60 015	304 308	144 296
Taux de criminalité pour 1000 habitants	112,7	75,3	111,4	110,8	66,7	90,8
Evolution des faits constatés 1990-1991 (%)	23,4	1,8	1,6	-5,9	3,1	14,5

**TABLEAU 3 - EVOLUTION ET STRUCTURE DE LA DELINQUANCE DE VOIE PUBLIQUE
DANS LE NORD - PAS-DE-CALAIS**

Source : Police Judiciaire et Gendarmerie

Unité : nombre

	Lille + Dunkerque		Douai + Cambrai + Valenciennes + Avesnes		Pas-de-Calais	
	1990	1991	1990	1991	1990	1991
% des délits de voie publique (vols divers, cambriolages et dégradations)	66 274 (60,48 %)	83 176 (62,95 %)	24 116 (39,17 %)	26 695 (42,18 %)	36 123 (52,70 %)	40 872 (55,80 %)

JUSTICE - CRIMINALITE

Le Nord ne connaît pas une augmentation aussi spectaculaire du banditisme (vols à main armée) que les Bouches-du-Rhône (+22 % contre +121 %). Mais l'accroissement du vol d'automobiles est préoccupant : +32 % dans le Nord contre +5 % dans les Bouches-du-Rhône et le Rhône.

Il faut cependant relativiser cette augmentation : les vols de voiture ne représentent encore que 8,6 % des infractions constatées dans le Nord et 9,5 % dans le Pas-de-Calais contre 17,9 % dans les Bouches-du-Rhône et 11,9 % dans le Rhône. La région du Nord - Pas-de-Calais ne fait donc que se rapprocher et elle est encore loin de régions comparables. Sur le plan urbain, on remarque donc que si le taux de délinquance différencie fortement le Pas-de-Calais du Nord, la structure des crimes et délits est, au contraire, très proche (voir tableau 4)

Baisse de l'élucidation et sentiment d'insécurité

Le Nord et le Pas-de-Calais se rejoignent également sur le point suivant : la baisse de la proportion d'affaires élucidées. Le taux d'élucidation enregistré par les services de Police urbaine passe de 26,6 % à 20,6 % entre 1988 et 1991. La tendance s'accélère ces dernières années. Ce phénomène est encore plus accentué pour le Nord où le taux d'élucidation passe de 20,5 % à 17,9 % entre 1990 et 1991.

La structure des délits influe en effet sur le taux d'élucidation. Une baisse du taux peut être liée à l'augmentation d'un type de délits, tel que le vol pour lequel le taux d'élucidation est faible.

Les personnes mises en cause

La délinquance reste un phénomène essentiellement masculin : la part de la délinquance féminine est de 15,1% de l'ensemble des personnes mises en cause en 1991 dans le Pas-de-Calais et à peine plus dans le département du Nord : (17,4 %). Les mineurs représentent le quart des personnes mises en cause par les services de Police urbaine en 1991 dans la région (24,5 % dans le Nord, 25,9 % dans le Pas-de-Calais) alors qu'ils représentent dans chacun de ces deux départements environ 31 % de la population.

Enfin, les ressortissants étrangers représentent 3,9 % des personnes mises en cause dans le Pas-de-Calais et 11,2 % des personnes mises en cause dans le Nord (*).

à noter

Notes

(*) RP90 : les personnes étrangères représentent 2,1 % de la population du Pas-de-Calais et 5,3 % de celle du Nord.

Définitions:

Personne mise en cause : celle contre laquelle ont été réunis au cours de l'enquête des indices suffisants pour laisser présumer qu'elle est auteur ou complice d'un crime ou d'un délit.

Faits élucidés : les crimes et délits qui, par preuves ou indices, peuvent être imputés à une ou plusieurs

Infractions

**TABLEAU 4 - LES INFRACTIONS DE VOIE PUBLIQUE
DANS LE NORD ET LE PAS-DE-CALAIS EN 1991**

Source : Police Judiciaire et Gendarmerie

Unité : nombre

	Nord			Pas-de-Calais		
	Nombre de faits en 91	Structure des infractions	Variation 91/90 (%)	Nombre de faits en 91	Structure des infractions	Variation 91/90 (%)
Total des infractions	195 636	100,0	14,3	73 185	100,0	6,9
dont voie publique	109 971	56,2	21,7	40 872	55,8	13,1
- vols à main armée	197	0,1	22,4	147	0,2	23,5
- vols avec violences	3 794	1,9	21,0	897	1,2	24,6
- cambriolages	21 574	11,0	19,3	8 271	11,3	11,8
- vols à la roulotte	45 776	23,4	15,7	15 882	21,7	17,0
- vols auto	16 895	8,6	32,4	6 934	9,5	12,0
- dégradations	21 735	11,1	30,3	8 741	11,9	7,7

**TABLEAU 5- LES INFRACTIONS EN MATIERE DE STUPEFIANTS
DANS LE NORD ET LE PAS-DE-CALAIS EN 1991**

Source : Police Judiciaire et Gendarmerie

Unité : nombre

Type d'infractions	Nord			Pas-de-Calais		
	Nombre de faits en 91	Structure des infractions	Variation 91/90 (%)	Nombre de faits en 91	Structure des infractions	Variation 91/90 (%)
Usages et revente	665	17,4	5,6	107	15,9	5,9
Trafic	384	10,1	62,0	175	26,1	43,4
Consommation	2 768	72,5	39,5	389	58,0	50,2
Total	3 817	100,0	33,9	671	100,0	39,2

JUSTICE - CRIMINALITE

L'enjeu du Parquet : le choix de la voie de poursuite...

Depuis 1983, le nombre d'affaires traitées par le Parquet tend à diminuer tant dans la région qu'en France. Deux raisons essentielles à cela : la diminution des plaintes pour vol et la non prise en compte, depuis les mesures législatives de septembre 1986, des infractions en matière de circulation ou de transports en commun auparavant comptabilisées par les Parquets.

Parmi les affaires traitées par le parquet, la part des "classées sans suite " s'avère la plus importante (près de 75 % de l'ensemble en 1989), mais demeure inférieure à la moyenne nationale (près de 85 %). Dans la région, elle est en nette diminution par rapport au début des années 80. Il est à noter qu'au plan national, les plaintes contre X pour vol ou dégradation de biens représentent la plus grande part des classements sans suite. Il ne s'agit plus à proprement parler d'une décision, mais de l'enregistrement d'un état de fait qui ne peut être traité par la justice, faute de l'identification de l'auteur. La diminution du nombre d'affaires communiquées aux juges d'instruction s'explique en partie par un déplacement vers des procédures rapides, obéissant à une volonté de réduire la lenteur de la justice : les flagrants délits sont transformés en comparution immédiate. Les affaires poursuivies devant le tribunal correctionnel : 10 % du total, sont en faible progression en 1989, après avoir régressé durant les quatre années antérieures. Celles renvoyées devant une autre juridiction (autre Parquet ou officier du ministère public), diminuent de moitié entre 1983 et 1989 et ne représentent plus que 9 % du total soit 3 points de moins qu'en début de période.

à noter _____

Pour en savoir plus :

"Du parquet au jugement : la sélection des affaires et des personnes poursuivies", Données Sociales 1990, INSEE

Détention provisoire

TABLEAU 6 - DIRECTION DONNEE AUX AFFAIRES PAR LE PARQUET

Source : Direction de la Statistique. Ministère de la Justice

Affaires	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
- Communiquées aux juges d'instruction	3 617	3 673	3 486	4 241	4 032	3 125	2 654
- Communiquées aux juges pour enfants	4 511	4 012	3 810	3 963	4 213	3 814	3 619
- Poursuivies devant le tribunal correctionnel	28 302	30 416	42 620	30 733	27 348	29 350	33 015
- Renvoyées devant le tribunal de police (contravention de 5ème classe)	7 061	7 696	7 659	12 859	13 704	8 236	11 441
- Renvoyées devant une autre juridiction	59 963	48 400	61 797	36 639	31 081	26 543	29 882
- Laissées sans poursuites	387 513	307 879	314 880	270 410	232 473	210 698	236 476
TOTAL	490 967	402 076	434 252	358 845	312 851	281 766	317 087

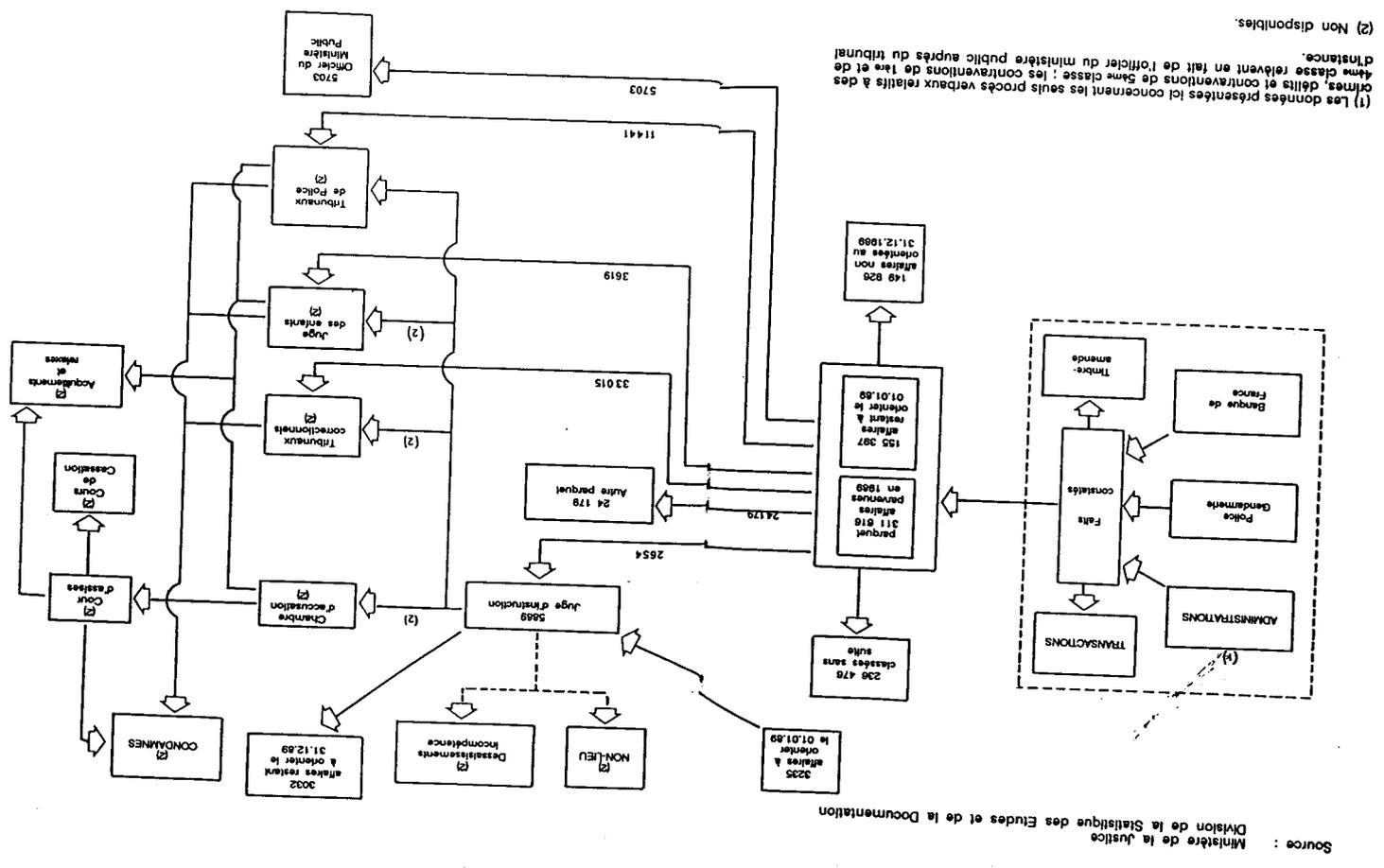
TABLEAU 7 - REPARTITION DES MISES EN LIBERTE SELON LA DUREE DE LA DETENTION PROVISOIRE

Source : Division de la Statistique. Ministère de la Justice

Unité : nombre

	1984		1985		1986		1987		1988		1989	
	Nbre	%	Nbre	%								
Moins de 6 jours	185	8,8	146	9,0	102	6,4	77	4,8	45	4,1	53	6,2
de 6 jours à 4 mois	1 423	67,7	1 125	69,5	1 007	63,4	1 212	75,3	698	63,6	500	58,9
de 4 mois et 1 jour à 6 mois	276	13,1	214	13,2	328	20,6	192	11,9	180	16,4	201	23,7
de 6 mois et 1 jour à 1 an	199	9,5	114	7,1	133	8,4	111	6,9	128	11,6	65	7,7
Plus d'un an	19	0,9	19	1,2	19	1,2	17	1,1	47	4,3	30	3,5
TOTAL	2 102	100,0	1 618	100,0	1 589	100,0	1 609	100,0	1 098	100,0	849	100,0

Schéma 1 - FLUX A TRAVERS LA JUSTICE PENALE EN 1989 DANS LA REGION NORD - PAS-DE-CALAIS



Source : Ministère de la Justice
Division de la Statistique des Etudes et de la Documentation

JUSTICE - CRIMINALITE

La détention provisoire moins pratiquée mais plus longue...

La détention provisoire peut être ordonnée par le juge d'instruction, le juge des enfants, la chambre d'accusation ou par le président du tribunal. Afin de permettre le déroulement de l'enquête ou d'éviter le renouvellement de l'infraction, à compter de 1985, celle-ci est obligatoirement précédée par un débat contradictoire au cours duquel le juge entend les réquisitions du parquet puis les observations de l'inculpé, assisté éventuellement par son avocat.

Avec la progression du nombre de détentions provisoires, 6 % du total national en 1990, la région se démarque de la tendance nationale qui est à la baisse. En outre, les mises en liberté suite à une détention provisoire, diminuent sensiblement entre 1983 et 1989 et la durée moyenne de détention s'allonge. On compte cependant proportionnellement moins de détenus provisoires ayant fait l'objet d'une ordonnance de renvoi avec maintien en détention et un peu plus de ceux dont l'instruction est en cours.

Les sanctions selon l'infraction : plus de peines privatives de liberté...

Les effets de la loi d'amnistie présidentielle du 20 juillet 1988 affectent fortement les statistiques des condamnations et rendent difficile leur interprétation. Dans la région, les condamnations pour délit qui représentent près de 80 % du total des décisions, semblent se stabiliser entre 1987 et 1989, à l'exception peut-être de celles relevant de la circulation en légère hausse.

En 1989, dans le Nord-Pas-de-Calais la cour d'appel a rendu près de 39000 décisions dont 92 % pour les personnes majeures. Le tribunal correctionnel a rendu à lui seul plus de 70 % des condamnations. Les décisions des juridictions pour mineurs sont prises dans leur quasi-totalité par les tribunaux et juges pour enfants.

Condamnations

**TABLEAU 8 - SITUATION DE LA DETENTION PROVISOIRE
(REPARTION DE L'ORIGINE)**

Source : Division de la Statistique. Ministère de la Justice

Unité : %

Détenus provisoires	1984	1985	1986	1987	1988	1989
- Ayant fait l'objet d'une ordonnance de renvoi avec maintien en détention	51,1	53,2	46,9	55,3	51,1	47,9
- Ayant fait l'objet d'une ordonnance de transmission de pièces au procureur général	6,7	8,0	6,2	5,1	7,8	6,4
- En attente, dans le cadre d'une instruction en cours au 31 décembre	42,2	38,8	46,9	39,6	41,1	45,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

A partir de 1984, la modification de la nomenclature relative à la détention provisoire ne permet plus de suivre les séries sur une longue période

**TABLEAU 9 - REPARTITION DES DECISIONS SUIVANT LE TYPE DE JURIDICTION
DE LA COUR D'APPEL DE DOUAI**

Source : Statistique des condamnations portées au casier judiciaire. Ministère de la Justice

Année	Nombre de décisions	Juridictions pour majeurs						Juridictions pour mineurs				
		TOTAL		Cour d'Assises	Cour d'appel	Tribun. correctionnel	Tribun. police	TOTAL		Cour d'Assises	Cour d'appel	Trib. et juges enfants
		Nbre	%					Nbre	%			
1984	43 885	39 174	89,3	167	1 058	32 433	5 516	4 711	10,7	21	12	4 678
1985	50 072	44 905	89,7	169	1 110	37 121	6 505	5 167	10,3	29	20	5 118
1986	46 217	41 442	89,7	164	1 469	32 860	6 949	4 775	10,3	22	46	4 707
1987	39 718	35 112	88,4	148	1 469	25 801	7 694	4 606	11,6	20	30	4 556
1988*	24 676	22 855	92,6	167	1 062	18 711	2 915	1 821	7,4	23	14	1 784
1989 (p)	38 751	35 808	92,4	154	1 278	26 377	8 001	2 943	7,6	31	37	2 875

A partir de 1984, les condamnations prononcées par les cours d'appel sont comptabilisées dans le type de juridiction de 1ère instance dont elles sont issues (Tribunal Correctionnel, Tribunal de Police, Tribunal et juges pour enfants)

* Les données relatives à l'année 1988 et, à un degré moindre, aux années 1987 et 1989 sont fortement affectées par les effets de la loi d'amnistie présidentielle du 20 juillet 1988.

**TABLEAU 9 bis - REPARTITION DES CONDAMNATIONS PORTEES
AU CASIER JUDICIAIRE SELON LE MODE DE JUGEMENT**

Source : Statistique des condamnations portées au casier judiciaire.

Unité : nombre

Ministère de la Justice

Année	Ensemble	Mode de jugement					
		Contra-dictoire	Contra-dictoire à signifier	Contumace	Défaut	Itératif défaut	Ordonnance pénale
1984	43 885	27 424	8 467	1	7 387	349	257
1985	50 072	29 489	10 402	0	8 853	542	786
1986	46 217	29 997	8 904	8	5 891	490	927
1987	39 718	28 652	5 303	2	3 589	402	1 770
1988*	24 676	19 620	2 614	2	1 644	151	645
1989 (p)	38 751	27 500	5 690	0	3 278	125	2 158

(p) Chiffres provisoires

* Les données relatives à l'année 1988 et, à un degré moindre, aux années 1987 et 1989 sont fortement affectées par les effets de la loi d'amnistie présidentielle du 20 juillet 1988.

JUSTICE - CRIMINALITE

Les mesures alternatives sont encore peu utilisées...

Les peines et mesures prévues par le code pénal sont de quatre types et peuvent être prises à titres principal, complémentaire ou accessoire ; ce sont les peines privatives de liberté, les peines d'amende, les mesures de substitution et les mesures éducatives. Comme ces dernières doivent être préférées aux sanctions pénales dans le droit des mineurs, la structure des décisions prises à leur encontre diffère totalement de celle des condamnés majeurs.

En 1989, les juridictions régionales compétentes ont prononcé à l'encontre des majeurs et des mineurs un peu plus de 23000 peines privatives de liberté, 11000 peines d'amende et près de 4000 mesures de substitution et éducatives. Depuis 1984, seul le nombre de peines privatives de liberté semble être en augmentation importante alors que celui des peines d'amende et des mesures est en recul. Sur l'ensemble des peines d'emprisonnement, 76 cas sur 100 ont été rendus en 1989 avec un sursis total, proportion en hausse par rapport aux années 1984 et 1986.

Les sursis totaux relatifs aux peines d'amende représentent 11 % du total en 1989, pourcentage quasi-constant depuis 1986, à l'exception de l'année 1988 marquée par la loi d'amnistie. De "nouvelles peines" font leur apparition à la fin des années 70 et au début des années 80 : peines de substitution (le Travail d'Intérêt Général, dispense de peine). Ainsi, en 1989, les juridictions régionales ont dispensé 2 % des condamnés et ont prononcé 250 mesures T.I.G à titre principal et 310 assorties d'emprisonnement avec sursis total. Les mesures alternatives à l'emprisonnement restent encore faiblement utilisées en 1989. La même année, les juridictions régionales pour enfants ont rendu, au titre de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, 3920 jugements concernant 5664 jeunes.

à noter

Définitions

Citation directe : Poursuite d'un individu décidée par le Parquet sans passer par l'instruction. Elle concerne les délits et les contraventions uniquement. La citation est signifiée au prévenu par un huissier ou par un officier de police judiciaire.

Comparution immédiate : le prévenu, pris en flagrant délit ou pour des infractions suffisamment établies, peut être arrêté et jugé rapidement par le tribunal correctionnel.

TABLEAU 10 - REPARTITION DES DECISIONS PRISES DANS LE RESSORT DE LA COUR D'APPEL DE DOUAI SELON LE TYPE D'INFRACTION

Source : Statistique des condamnations portées au casier judiciaire.
Ministère de la Justice

Unité : nombre

Cour d'Appel de Douai	Total	Crimes	Délits						Contra-ventions de 5ème classe
			Total	dont					
				Vol	Circulation	Chèques abus de confiance	Coups et blessures	Stupéfiants	
1984	43 885	188	37 706	13 044	11 100	4 371	3 178	395	5 991
Région	43 885	188	37 706	13 044	11 100	4 371	3 178	395	5 991
- Nord	30 906	122	26 701	9 175	7 848	3 233	1 895	328	4 083
- PdeC	12 979	66	11 005	3 869	3 252	1 138	1 283	67	1 908
1985	50 072	206	42 922	14 696	11 902	6 977	3 236	566	6 944
Région	50 072	206	42 922	14 696	11 902	6 977	3 236	566	6 944
- Nord	34 288	137	29 265	9 961	7 428	5 147	2 102	497	4 886
- PdeC	15 784	69	13 657	4 735	4 474	1 830	1 134	69	2 058
1986	46 217	195	37 910	12 750	9 434	6 186	3 246	1 025	8 112
Région	46 217	195	37 910	12 750	9 434	6 186	3 246	1 025	8 112
- Nord	30 574	137	24 935	8 767	5 649	3 791	2 047	909	5 502
- PdeC	15 643	58	12 975	3 983	3 785	2 395	1 199	116	2 610
1987*	39 718	169	31 022	12 124	5 805	4 106	3 043	1 343	8 527
Région	39 718	169	31 022	12 124	5 805	4 106	3 043	1 343	8 527
- Nord	26 868	117	20 965	8 379	3 189	2 896	1 998	1 170	5 786
- PdeC	12 850	52	10 057	3 745	2 616	1 210	1 045	173	2 741
1988*	24 676	189	21 430	5 799	7 752	1 477	2 014	1 646	3 057
Région	24 676	189	21 430	5 799	7 752	1 477	2 014	1 646	3 057
- Nord	17 258	112	14 746	4 300	4 496	1 027	1 357	1 489	2 400
- PdeC	7 418	77	6 684	1 499	3 256	450	657	157	657
1989 (p)*	38 751	185	30 215	9 577	8 953	2 774	2 720	1 674	8 351
Région	38 751	185	30 215	9 577	8 953	2 774	2 720	1 674	8 351
- Nord	25 381	113	19 689	6 431	5 236	1 788	1 717	1 399	5 579
- PdeC	13 370	72	10 526	3 146	3 717	986	1 003	275	2 772

* Les données relatives à l'année 1988 et, à un degré moindre, aux années 1987 et 1989 sont fortement affectées par les effets de la loi d'amnistie présidentielle du 20 juillet 1988.

(p) Chiffres provisoires

TABLEAU 11 - NATURE ET MODE D'EXECUTION DE LA DECISION PRISE A TITRE PRINCIPAL DANS LE RESSORT DE LA COUR D'APPEL DE DOUAI

Source : Statistique des condamnations portées au casier judiciaire.
Division de la Statistique - Ministère de la Justice

Unité : nombre

Année	Nombre de décisions	Nature de la décision et mode d'exécution						Mesure **
		Dispense de peine	Peine privative de liberté			Amende		
			Réclusion détention	Emprisonnement		Ferme ou sursis total	Sursis total partiel	
				Ferme	Sursis ou sursis partiel			
1984	43 885	837	111	7 654	10 523	17 404	1 361	5 995
1985	50 072	1 086	124	7 674	12 548	19 494	1 883	7 263
1986	43 217	1 040	127	7 633	11 730	16 385	2 047	7 255
1987	39 718	842	109	7 123	13 053	11 917	1 499	5 175
1988 *	24 676	292	136	4 827	11 478	5 120	527	2 296
1989 (p)	38 751	696	141	5 506	17 443	9 752	1 248	3 965

* Les données relatives à l'année 1988, et à degré moindre, aux années 1987 et 1989 sont fortement affectées par les effets d'amnistie présidentielle du 20 juillet 1988.

** Mesures de substitution et éducative

**[1.13] La lutte contre l'immigration irrégulière :
le difficile arbitrage des fins et des moyens,
Plein Droit, 1993.**

PLEIN DROIT

la revue du Gisti

Les étrangers
sous surveillance
policière

Contrôles d'identité

Fichier informatisé

Police et racisme

50 F

ISSN 0987-3260

N° 21

Juillet/Septembre 1993

La gestion institutionnelle de la clandestinité

Les réflexions qui suivent se fondent sur une recherche comparative menée sur deux groupes professionnels, les douaniers et les policiers de l'Air et des Frontières, à partir de rencontres avec la hiérarchie, de l'observation in situ des pratiques professionnelles et d'entretiens biographiques⁽¹⁾. Il s'agit de voir concrètement comment se met en œuvre sur le terrain la lutte contre l'entrée de nouveaux immigrants en situation irrégulière. On constate que l'histoire et l'organisation des services jouent un rôle décisif sur l'orientation générale des pratiques professionnelles, et que police et douane sont le résultat de deux histoires qui mettent plus les services en concurrence qu'en complémentarité.

La police de l'air et des frontières (PAF) est au cœur du dispositif de contrôle des flux migratoires. Il n'est pas anecdotique de constater que sa réorganisation est concomitante de la volonté de l'Etat de freiner l'arrivée de nouveaux immigrants : au début des années 1970.

La PAF faisait partie de la direction des renseignements généraux (RG) au sein de la police nationale. Sa mission essentielle était de faire du renseignement aux frontières. C'est dans une circulaire du 10 novembre 1972 que le ministre de l'Intérieur de l'époque, Raymond Marcellin, informe les préfets et les directeurs de services centraux que la PAF est directement rattachée à la direction générale de la police nationale et que « l'aspect opérationnel de son action sera très nettement accentué » en « raison des événements ». La modification de la politique d'immigration en est certainement la clef de voûte.

Parmi les missions qui doivent être l'objet d'une « attention particulière », arrivent en premier lieu :

- l'exécution des mesures administratives et des directives d'application de la politique d'immigration ;
- la répression des activités illicites concernant l'immigration étrangère.

L'arrêté du 1er août 1973 du ministère de l'Intérieur ne fait que confirmer la situation transitoire de 1972. Il crée un service central de la PAF comprenant sept secteurs correspon-

dant aux zones de défense et des circonscriptions départementales. Une autre circulaire du même ministre, en date du 31 octobre 1973, précise que les chefs de ces secteurs dépendent hiérarchiquement du chef du service central de la PAF, mais qu'ils sont aussi placés, pour emploi, sous l'autorité du préfet du département du chef-lieu de défense.

Cette dualisation de l'autorité hiérarchique est souvent source de difficultés : l'autorité centrale privilégie la mobilité à l'intérieur des frontières pour s'adapter aux échéances européennes, notamment dans la perspective des accords de Schengen, l'autorité préfectorale ayant en maints endroits tendance à privilégier la tenue des aubettes des axes autoroutiers, probablement pour des raisons de visibilité publique. Depuis le mois de mars 1992, la police de l'air et des frontières comme la police urbaine et les renseignements généraux sont rattachés à une direction territoriale chargée de coordonner la départementalisation de la police. La PAF est donc un service jeune, mais elle a une longue histoire liée à des années de subordination aux RG, qui marque encore fortement les pratiques professionnelles.

Avec les Douanes, on quitte l'univers policier pour aborder une administration ancrée dans le ministère de l'Economie et des Finances.

Cette administration est une vieille dame puisqu'on a fêté son bicente-

POLICE

naire l'année dernière. La collecte des taxes et le contrôle des marchandises ont été la mission essentielle des douanes. Deux siècles d'histoire, cela compte et cette mission reste centrale dans l'identité professionnelle du douanier. Le contrôle des personnes restera longtemps lié à la lutte contre la fraude.

Durant tout le XIX^{ème} siècle et une bonne partie du XX^{ème}, l'histoire de la Douane est liée à la lutte contre la contrebande et les fraudeurs⁽²⁾. On peut noter que l'essentiel de la philosophie actuelle des douanes se retrouve dans un schéma stratégique élaboré après la Deuxième guerre mondiale (4 mars 1946). Le directeur général de l'époque préconise de généraliser l'expérience des services libres amorcée dès 1937, de donner plus d'initiative aux agents, et précise que le rôle des chefs *« doit consister essentiellement à instruire, à conseiller et à diriger les agents »* plutôt qu'à contrôler, quitte à sanctionner plus sévèrement les fautes commises.

La Douane à l'heure de l'Europe

Dès 1981, l'organisation de la *« surveillance générale est fondée sur un dispositif opérationnel où prévaut la mobilité »*. Le service de surveillance assure le contrôle des voyageurs et de leurs bagages, le contrôle des marchandises en mouvement et le contrôle des moyens de transport. Il procède à ces contrôles sur le terrain, dans les points de passages gardés ou tous autres lieux.

Les missions des douanes ont évolué parallèlement à l'intégration européenne. Au fur et à mesure de la libéralisation des échanges commerciaux, les missions ont été modifiées : la lutte contre les stupéfiants et l'immigration irrégulière ont supplanté la

lutte contre la contrebande. La culture professionnelle reste cependant liée à la taxation, et les contentieux produisant des amendes, ce qui est le cas des stupéfiants, restent un objectif privilégié.

Les responsables nationaux et régionaux se flattent d'avoir une longue tradition de mobilité et d'avoir toujours su s'adapter aux évolutions du marché commun. Ils ont connu une diminution importante d'effectifs ces dernières années qui les a amenés à restructurer le dispositif de surveillance. D'une manière générale, une priorité a été donnée aux frontières extra-communautaires par rapport aux frontières intra-communautaires. De nombreux points secondaires n'étaient déjà plus gardés en permanence et les brigades mobiles avaient été renforcées.

Cette politique a été menée avec souplesse même si, dans certains secteurs comme à Valenciennes, des douaniers ont été déplacés contre leur gré. D'une certaine manière, les menaces qui ont pu apparaître à un moment donné sur l'existence même des douanes, ont été un levier pour faciliter la restructuration des services qui était quasiment achevée à l'aube de 1993. Si le voyageur a pu croire que l'intégration européenne allait supprimer les contrôles douaniers, il doit constater qu'il n'en est rien. Si la probabilité de se faire contrôler en extrême frontière est désormais faible, celle de se faire contrôler à un péage, une aire de repos voire à la sortie d'un supermarché s'est sensiblement accrue, le douanier gardant ses mêmes pouvoirs d'investigation.

Le Plan « Vigipirate » lié à l'engagement de la France dans la guerre du Golfe et au risque d'opérations terroristes sur le territoire national, a constitué un événement majeur pour les services de police, en particulier pour la PAF. L'objectif était notamment de contrôler les déplacements de tous les étrangers ayant, par leur nationalité, une sympathie présumée pour l'Irak. Il fallait aussi que ce plan soit

visible, une présence policière renforcée sur les points de contrôle autoroutiers était souhaitée par le gouvernement fortement relayé par les préfets. Ce plan a nettement perturbé la stratégie du service central de la PAF qui était de rendre plus mobiles ses unités afin de préparer les échéances européennes, notamment la mise en œuvre des accords de Schengen. Or, cet événement a été particulièrement intéressant car il a été révélateur de l'évolution des représentations au sein de ce groupe professionnel.

L'évolution de la PAF

De sa création jusqu'au milieu des années 1980, la tenue de postes statiques a été la forme de travail largement majoritaire au sein de la PAF. L'essentiel du travail consistait donc à opérer des contrôles sélectifs sur les points gardés de la frontière et à faire des notes de renseignements. Parallèlement, existaient des brigades frontalières mobiles (BFM) qui avaient pour mission de faire des contrôles inopinés sur des points non gardés en permanence de la frontière ou des contrôles en retrait de la frontière. Depuis le milieu des années 1980, la tendance a été de regrouper les effectifs sur des postes fixes, en supprimant les brigades frontalières mobiles tout en essayant de promouvoir la mobilité de l'ensemble des agents. Rétrospectivement, à travers les entretiens, cette réorganisation est souvent critiquée, notamment par ceux qui étaient antérieurement en BFM.

Les agents qui sont aujourd'hui en poste fixe sont souvent démotivés en raison du rôle qu'on leur fait tenir et de l'absence de résultats probants dans leur activité.

Lorsque la législation était moins sévère sur le plan du contrôle d'identité et que la lutte contre l'immigra-

tion irrégulière n'était pas une priorité si clairement définie, le travail en aubette était relativement recherché. Il offre en effet des conditions de travail plus agréables qu'en patrouille où les agents sont exposés aux intempéries et à des formes de contrôle difficiles et non dénuées de risque. Les échanges sociaux sont aussi plus variés. Cette forme de travail se heurte cependant à un impératif : la nécessité de faire du chiffre dans un domaine précis, celui de l'immigration irrégulière. Cette obligation de résultats rend obsolète le travail en aubette d'où une évolution très significative des attitudes en quelques années. Des facteurs techniques et juridiques expliquent cette situation.

Prenons un cas réel, celui du poste de T. situé sur un grand axe autoroutier. Si l'on prend les chiffres de 1989, on décompte 3 affaires de séjour irrégulier et 670 non-admissions. Au niveau du poste, deux types de tâches sont accomplies : le contrôle des identités au moment du passage de la frontière et le patrouillage sur la frontière franco-belge visant à interpellier les individus passant clandestinement. En fait, les patrouilles sont souvent annulées car la priorité est donnée par l'autorité préfectorale à la tenue des aubettes, y compris pour la sortie de France.

Sur le site du poste, l'activité se limite au repérage des faux papiers d'identité. Il semble que, dans un premier temps, ce soit le «flair» qui joue dans la détection d'un document douteux, ensuite on vérifie plus systématiquement grâce aux moyens matériels français (lampe ultra-violette qui permet de voir si le papier n'a pas été gratté) et éventuellement belges (matériel sophistiqué permettant de lire les informations originelles effacées d'un passeport). Si la personne ne possède pas toutes les pièces requises pour entrer en territoire français, la PAF procède à une mesure de non-admission pour aboutir à une reconduite frontalière. Mais, bien souvent, la personne repasse illégalement quelque temps après et

quelques mètres plus loin. Il n'est pas rare qu'un étranger en situation irrégulière ait sur lui deux ou trois formulaires de non-admission ce qui est une source de démotivation importante pour les fonctionnaires. Tout change quand un étranger, n'ayant pas tous les papiers nécessaires, tente de pénétrer en France par un point de la frontière non gardé. Il devient alors immigré clandestin en séjour irrégulier et risque la prison.

Mais pour appréhender des individus dans cette situation, il faut pouvoir quitter le poste et patrouiller : c'est là le problème du poste de T. Considérant la masse de travail et les contraintes du poste, les effectifs sont insuffisants pour assurer en permanence une brigade mobile.

Il ne faut pas en déduire que tous les agents de la PAF rêvent d'aller en patrouille mobile. Certains postes sont recherchés pour les bonnes conditions de travail ou, parfois, les avantages matériels qui leur sont associés : la surveillance des trains internationaux, le contrôle trans-Manche, plus rarement le filtre en aéroport. Il apparaît cependant que les bonnes conditions de travail ne sont pas suffisantes si elles ne sont pas associées à des «affaires» - ce que permet, par exemple, le contrôle des trains internationaux - car celles-ci sont devenues une condition *sine qua non* d'une identité professionnelle positive.

Quels moyens pour quels résultats ?

Les moyens d'investigation policiers sont animés par des stratégies très variables à l'égard du respect de la loi. Ces derniers s'étendent du légalisme au contournement quasi-systématique des règles. Elles permettent aux policiers de manipuler les événements pour, selon leurs straté-

gies professionnelles, les susciter (collaborer avec d'autres administrations pour obtenir des informations) ou les éviter (jeu de défense).

Il semble que l'arbitrage entre ce que D. Monjardet appelle l'obligation de moyens, c'est-à-dire le respect des formes de l'exercice du contrôle policier imposées par la loi, et l'obligation de résultats, c'est-à-dire une motivation informelle pour déboucher sur des affaires, se réalise en fonction des stratégies professionnelles⁽³⁾. Nous avons trouvé des équipes qui utilisaient tous les biais possibles pour contourner les restrictions au contrôle d'identité ou au droit de fouille. Dans d'autres cas, chez les agents très peu motivés, un discours misérabiliste sur les possibilités d'action légitime une très faible activité, renvoyant aux hommes politiques la responsabilité de la situation.

On rejoint ici les constats d'une étude américaine sur les effets du traitement policier de la déviance⁽⁴⁾ qui met en évidence les potentialités totalitaires des policiers américains. Ils observent premièrement que, si les idéaux juridiques d'une société exigent que l'on veuille indifféremment au respect de toutes les lois, les policiers établissent des priorités bien qu'ils l'admettent difficilement.

Deuxièmement, les auteurs dévoilent les tendances totalitaires en montrant comment leurs comportements et leurs représentations déterminent non seulement la découverte mais aussi le traitement légal des infractions. Le procureur décide quelle sera l'inculpation finale, mais les policiers essaient de faire balancer son jugement en faveur de l'inculpation qu'ils préfèrent en rédigeant la procédure de façon suggestive ou en menant l'audition de telle manière que l'inculpé apparaîtra plus ou moins coupable.

Ces tendances totalitaires existent en PAF d'autant que le droit est très limitatif en matière de contrôle, mais elles sont très variables selon les brigades et les incitations hiérarchiques ; elles sont ensuite liées aux stratégies

POLICE

professionnelles des individus. La hiérarchie est cependant très légaliste, la marge de manœuvre des agents est donc étroite.

Les nombreux douaniers inculpés par des juges ces deux dernières années indiquent qu'il en est tout autrement dans les douanes. Ici, la hiérarchie recherche avant tout des résultats, elle est toujours prête à fermer les yeux sur les illégalismes, si tant est qu'ils apportent des résultats. L'ancien ministre du Budget lui-même, en la personne de Michel Charasse, s'est toujours montré totalement solidaire des douaniers inculpés, même dans le cas de livraisons de drogue si étroitement contrôlées par les douaniers que la justice s'émute de méthodes frisant la provocation⁽⁵⁾.

Toutes les brigades n'ont cependant pas à réaliser un travail d'infiltration qui est le propre des brigades de recherche et notamment de la célèbre Direction nationale des renseignements et des enquêtes douanières. Mais, jusque dans les séances de formation continue, on apprend aux agents à rédiger les procès verbaux non pour décrire au mieux la réalité des faits, mais pour échapper à une invalidation de la procédure par la Cour de cassation et, ceci, en fonction de la connaissance des arrêts antérieurs⁽⁶⁾. Cependant, comme dans la police, l'attitude des agents de base va varier étroitement selon leur conception du métier et selon les incitations de la hiérarchie. L'espace de jeu et d'initiative est cependant plus grand pour ces douaniers, même si les pesanteurs de la hiérarchie intermédiaire sont grandes.

Les douaniers constituent un groupe professionnel «qui revendique le mandat de sélectionner, former, initier et discipliner ses propres membres et de définir la nature des services qu'il doit accomplir et les termes dans lesquels ils doivent le faire», et si ce mandat touche à «certaines fonctions sacrées impliquant le secret», il s'accompagne nécessairement d'un développement d'une «philosophie», d'une «vision du monde incluant les

pensées, valeurs et significations impliquées par leur travail»⁽⁷⁾.

Comme chez les policiers en police urbaine, les douaniers ont un ensemble quasi-indéfini de tâches puisqu'ils ont la charge de contrôler à la fois les marchandises et les personnes, et donc une capacité à sélectionner certaines missions plutôt que d'autres.

Une éthique spécifique

Or, l'analyse de nos matériaux permet de mettre en évidence une éthique propre aux douaniers. La lutte contre les stupéfiants est identifiée à une mission de salut national, il y a une dimension hygiéniste dans ce combat, alors que celle contre l'immigration clandestine rencontre des obstacles humanistes, elle se heurte au sentiment qu'on s'attaque à de «pauvres bougres».

Il s'agit, bien entendu, d'un trait général qui doit être relativisé en fonction de l'âge, de la situation familiale et des biographies individuelles. Il aide cependant à comprendre les transformations des identités qui affectent ce groupe professionnel. Il s'agit d'une identité très corporatiste qui transcende l'ensemble des formes de représentation quel que soit le niveau hiérarchique ou le positionnement idéologique. Elle repose sur la conviction que les douaniers détiennent une technicité propre.

La forte identité de ce groupe professionnel est cependant un frein au partenariat car elle amène souvent cette administration à se situer en concurrence avec d'autres institutions. Les relations sont moins tranchées à la base où on parle souvent de «querelles de chefs», mais les échanges professionnels sont limités même si des rapports de camaraderie peuvent exister ici et là, notamment lors-

que les agents exercent dans un espace commun en poste-frontière.

Les services de la PAF les plus dynamiques sont beaucoup plus ouverts sur le partenariat, probablement parce que leurs droits d'investigation étant plus délimités, le partenariat est une condition indispensable à l'efficacité. Leur identité est cependant menacée par une grande réforme de la police : sa départementalisation qui avait consisté, en 1992, à regrouper la police urbaine, les renseignements généraux et la PAF sous l'autorité d'un seul chef de service : le directeur départemental de la police nationale.

Dominique Duprez

(1) Il s'agit d'une recherche réalisée dans le cadre d'une convention entre l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI) et l'Institut fédératif de recherche sur les économies et les sociétés industrielles (IFRESI-CNRS, Lille).

(2) Jean Clinquart, *La douane et les douaniers, de l'Ancien régime au Marché commun*, Tallandier, 1990.

(3) Dominique Monjardet et alii. *La police quotidienne. Eléments de sociologie du travail policier*. Rapport GST, CNRS, 1984.

(4) J.H. Skolnick et J.R. Woodworth in D.J. Bordua, *The police. Six Sociological Essays*, John Wiley and sons, Inc., 1966.

(5) Cf. le titre du journal *Le Monde* sur quatre colonnes le 7 octobre 1992 : « Au tribunal de Lyon. Le dérapage douanier de l'«Opération Gisèle» ».

(6) Un travail d'observation de la police judiciaire à Paris avait mis en évidence des comportements comparables dans la réduction des procès-verbaux : cf. Levy R., *Du suspect au coupable : le travail de police judiciaire*, Genève-Paris, Médecin et hygiène/ Librairie des Méridiens-Khineksieck, 1987, et R. Levy, «Scripta manent : la réduction des procès-verbaux de police», *Sociologie du travail*, n° 4, 1985.

(7) Hughes E.C., *Men and their work*, Glencoe, the Free Press, 2ème éd., 1967.

**[1.14] Douaniers et policiers : des missions communes,
des éthiques différentes, *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*,
La Documentation Française, n°16, 1994.**

LES CAHIERS DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Collectivités locales et sécurité



**Douaniers et policiers : des missions
communes, des éthiques différentes**

Dominique DUPREZ



N° 16 - 2° trimestre 1994



DOUANIERS ET POLICIERS : DES MISSIONS COMMUNES, DES ÉTHIQUES DIFFÉRENTES

Dominique Duprez

Chargé de recherche au CNRS

Directeur du laboratoire de sociologie du travail,
de l'éducation et de l'emploi (CLERSE-IFRESI)

Douaniers et policiers de l'air et des frontières ont des missions communes, notamment la lutte contre l'immigration clandestine. La comparaison des deux groupes professionnels met en évidence des identités très différentes mais aussi des systèmes d'attitudes proches entre policiers et douaniers en fonction de leurs « carrières » antérieures.

Cet article se fonde sur une recherche comparative menée sur deux groupes professionnels, les douaniers et les policiers de l'air et des frontières. Nous nous appuyons sur l'observation *in situ* des pratiques professionnelles dans une vingtaine d'unités du Nord et de l'Est de la France et sur l'analyse d'une soixantaine d'entretiens biographiques d'agents sur le terrain (1). On constate que l'histoire et l'organisation des services jouent un rôle décisif sur l'orientation générale des pratiques professionnelles, mais que le rapport au métier est également fortement déterminé par les trajectoires individuelles.

BRÈVE HISTOIRE DES DEUX SERVICES

La Police de l'air et des frontières (PAF) est au cœur du dispositif de contrôle des flux migratoires. Sa réorganisation est intervenue au début des années soixante-dix, concomitante de la volonté de l'État de freiner l'arrivée de nouveaux immigrants.

La PAF faisait alors partie de la direction des Renseignements généraux (RG) au sein de la Police nationale. Sa mission essentielle était de faire du renseignement aux frontières. C'est dans une circulaire du 10 novem-

(1) DUPREZ (Dominique), *La gestion de l'immigration irrégulière. Analyse sociologique des identités professionnelles des policiers et des douaniers*, Lille, IFRESI/IHESI, 1993, 107 p.

bre 1972 que le ministre de l'Intérieur de l'époque, Raymond MARCELIN, informe les préfets et les directeurs de services centraux que la PAF est directement rattachée à la Direction générale de la Police nationale (DGPN) et que « l'aspect opérationnel de son action sera très nettement accentué » en « raison des événements ». La modification de la politique d'immigration en est certainement la clef de voûte.

Parmi les missions qui doivent être l'objet d'une « attention particulière », arrivent en premier lieu :

- l'exécution des mesures administratives et des directives d'application de la politique d'immigration;
- la répression des activités illicites concernant l'immigration étrangère.

L'arrêté du 1^{er} août 1973 du ministère de l'Intérieur ne fait que confirmer la situation transitoire de 1972. Il crée un service central de la PAF comprenant sept secteurs correspondant aux zones de défense ainsi que des circonscriptions départementales. Une autre circulaire en date du 31 octobre 1973 précise que les chefs de ces secteurs dépendent hiérarchiquement du chef du service central de la PAF mais qu'ils sont aussi placés, pour emploi, sous l'autorité du préfet du département du chef-lieu de défense.

Cette dualisation de l'autorité hiérarchique est souvent source de difficultés : l'autorité centrale privilégie la mobilité à l'intérieur des frontières pour s'adapter aux échéances européennes, notamment dans la perspective des accords de Schengen, tandis que l'autorité préfectorale a en maints endroits tendance à privilégier la tenue des aubettes des axes autoroutiers, probablement pour des raisons de visibilité publique.

La PAF est donc un service jeune, mais qui a une longue histoire liée à des années de subordination aux RG. Beaucoup de ses cadres intermédiaires, notamment parmi les inspecteurs les plus âgés, ont connu la période de subordination aux RG qui marque encore fortement les pratiques professionnelles.

Avec les douanes, on quitte l'univers policier.

Cette administration, dépendant du ministère de l'Économie et des Finances, est une vieille dame puisqu'on a fêté son bicentenaire l'année dernière. La collecte des taxes et le contrôle des marchandises ont constitué les missions essentielles des douanes. Deux siècles d'histoire cela compte, et ces missions restent centrales dans l'identité professionnelle du douanier. Le contrôle des personnes restera longtemps lié à la lutte contre la fraude.

Durant tout le XIX^e siècle et une bonne partie du XX^e, l'histoire de la douane est associée à la lutte contre la contrebande et les fraudeurs (2). On peut noter que l'essentiel de la philosophie actuelle des douanes se retrouve dans un schéma stratégique élaboré après la deuxième guerre

(2) CLINQUART (Jean), *La douane et les douaniers, de l'ancien régime au Marché commun*, Paris, Tallandier, 1990, 250 p.

mondiale (4 mars 1946). Le directeur général de l'époque préconise de généraliser l'expérience des services libres amorcée dès 1937. Il recommande de donner plus d'initiative aux agents et précise que le rôle des chefs « doit consister essentiellement à instruire, à conseiller et à diriger les agents » plutôt qu'à contrôler, quitte à sanctionner plus sévèrement les fautes commises.

Dès 1981, l'organisation de la « surveillance générale est fondée sur un dispositif opérationnel où prévaut la mobilité ». Le service de surveillance exerce des activités de contrôle qui ont leur fondement dans le code des douanes, dans d'autres codes ou dans des lois et règlements non codifiés.

Le service de surveillance assure le contrôle des voyageurs et de leurs bagages, le contrôle des marchandises en mouvement et le contrôle des moyens de transport. Il procède à ces contrôles sur le terrain, dans les points de passages gardés ou tous autres lieux.

Les missions des douanes ont évolué parallèlement à l'intégration européenne. Au fur et à mesure de la libéralisation des échanges commerciaux, les missions ont été modifiées : la lutte contre les stupéfiants et l'immigration irrégulière ont supplanté la lutte contre la contrebande. La culture professionnelle reste cependant liée à la taxation et les contentieux produisant des amendes, ce qui est le cas des stupéfiants, restent un objectif privilégié.

Les responsables nationaux et régionaux se flattent d'avoir une longue tradition de mobilité et d'avoir toujours su s'adapter aux évolutions du marché commun. Ils ont connu une diminution importante d'effectifs ces dernières années qui les ont amené à restructurer le dispositif de surveillance. D'une manière générale, une priorité a été donnée aux frontières extra-communautaires par rapport aux frontières intra-communautaires. De nombreux points secondaires n'étaient déjà plus gardés en permanence et les brigades mobiles avaient été renforcées. Cette politique a été menée avec souplesse même si dans certains secteurs, comme à Valenciennes, des douaniers ont été déplacés contre leur gré. D'une certaine manière, les menaces qui ont pu apparaître à un moment donné sur l'existence même des douanes ont été un levier pour faciliter la restructuration des services qui était quasiment achevée à l'aube de 1993. Si le voyageur a pu croire que l'intégration européenne allait supprimer les contrôles douaniers, il doit constater qu'il n'en est rien. Si la probabilité de se faire contrôler en extrême frontière est désormais faible, celle de se faire contrôler à un péage, une aire de repos voire à la sortie d'un supermarché s'est sensiblement accrue, le douanier gardant tous ses pouvoirs d'investigation.

LA PAF : ÉVOLUTION DES MISSIONS

Depuis sa création jusqu'au milieu des années quatre-vingts, la tenue de postes statiques a été la forme de travail largement dominante au sein de la PAF. L'essentiel de l'activité consistait donc à opérer des contrôles sélectifs sur les points gardés de la frontière et à faire des notes de renseignements. Parallèlement, il existait des Brigades frontalières mobiles (BFM) ayant pour mission de faire des contrôles inopinés sur des points non gardés en permanence de la frontière ou des contrôles en retrait de la frontière. Depuis le milieu des années quatre-vingts, la tendance a été de regrouper les effectifs sur des postes fixes en supprimant les BFM, tout en essayant de promouvoir la mobilité de l'ensemble des agents. Rétrospectivement, à travers les entretiens, cette réorganisation est souvent critiquée, notamment par ceux qui étaient antérieurement en BFM.

Les agents qui sont aujourd'hui en poste fixe sont souvent démotivés en raison du rôle qu'on leur fait tenir et de l'absence de résultats probants dans leur activité.

Lorsque la législation était moins restrictive sur le plan du contrôle d'identité et que la lutte contre l'immigration irrégulière n'était pas une priorité si clairement définie, le travail en aubette était relativement recherché. Il offre en effet des conditions de travail plus agréables qu'en patrouille où les agents sont exposés aux intempéries et à des formes de contrôles difficiles et non dénuées de risque. Les échanges sociaux sont aussi plus variés. Cette forme de travail se heurte cependant à un impératif : la nécessité de faire du chiffre dans un domaine précis, celui de l'immigration irrégulière. Cette obligation de résultats rend obsolète le travail en aubette, d'où une évolution très significative des attitudes en quelques années.

Des facteurs techniques et juridiques expliquent cette situation.

Prenons un cas réel, celui d'un poste situé sur un grand axe autoroutier. Si l'on prend les chiffres de 1989, on décompte trois affaires de séjour irrégulier et 670 non-admissions. Au niveau du poste, deux types de tâches sont accomplies : le contrôle des identités au moment du passage de la frontière et la patrouille sur la frontière franco-belge visant à interpellier les individus passant clandestinement. En fait, les patrouilles sont souvent annulées car la priorité est donnée par l'autorité préfectorale à la tenue des aubettes y compris pour la sortie de France.

Sur le site du poste, l'activité se limite au repérage des faux papiers d'identité. Il semble que, dans un premier temps, ce soit le « flair » qui joue dans la détection d'un document douteux, ensuite on vérifie plus systématiquement les documents grâce à divers moyens techniques.

Si la personne ne possède pas toutes les pièces requises pour entrer en territoire français, la PAF procède à une mesure de non-admission pour aboutir à une reconduite frontière. Mais, bien souvent, la personne repasse illégalement quelques temps après et quelques mètres plus loin.

Il n'est pas rare qu'un étranger en situation irrégulière ait sur lui deux ou trois formulaires de non-admission ce qui est une source de démotivation importante pour les fonctionnaires. Tout change quand un étranger, n'ayant pas tous les papiers nécessaires, tente de pénétrer en France par un point de la frontière non gardé. Il devient alors immigré clandestin en séjour irrégulier et risque la prison.

Mais pour appréhender des individus dans cette situation, il faut pouvoir quitter le poste et patrouiller. Considérant la masse de travail et les contraintes du poste, les effectifs sont insuffisants pour assurer en permanence une brigade mobile.

Il ne faut pas en déduire que tous les agents de la PAF rêvent d'aller en patrouille mobile. Certains postes sont recherchés pour les bonnes conditions de travail ou, parfois, les avantages matériels qui leur sont associés : la surveillance des trains internationaux, le contrôle transmanche, plus rarement le filtre en aéroport. Il apparaît cependant que les bonnes conditions de travail ne sont pas suffisantes si elles ne sont pas associées à des « affaires » – ce que permet, par exemple, le contrôle des trains internationaux – car celles-ci sont devenues une condition *sine qua non* d'une identité professionnelle positive.

Celle-ci met en jeu des espaces d'identification prioritaires (lieux où est reconnu le « statut principal » au sens de GOFFMAN⁽³⁾) au sein desquels les individus considèrent qu'ils sont reconnus et dotés de compétences de professionnels.

L'espace de reconnaissance des identités est inséparable des espaces de légitimation des savoirs et compétences associés aux identités⁽⁴⁾. La transaction objective entre les agents et leur univers professionnel est d'abord celle qui s'organise autour de la reconnaissance ou la non-reconnaissance de compétence, de savoirs et des images de soi qui constituent les noyaux durs des identités revendiquées.

LES DOUANIERS : UNE ÉTHIQUE SPÉCIFIQUE

La perspective de l'interactionisme symbolique nous aide à comprendre en quoi les douaniers constituent un groupe professionnel, définit comme « celui qui revendique le mandat de sélectionner, former, initier et discipliner ses propres membres et de définir la nature des services qu'il doit accomplir et les termes dans lesquels ils doivent le faire »⁽⁵⁾; et si ce mandat touche à « certaines fonctions sacrées impliquant le secret », il s'accompagne nécessairement du développement d'une « phi-

(3) Voir GOFFMAN (Erving), *Stigmate : les usages sociaux des handicaps*, Paris, Minuit, 1976, 180 p.

(4) DUBAR (Claude), *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, Armand Colin, Coll. U, 1991, 280 p.

(5) HUGHES (E. C.), *Men and Their Work*, Glencoe, The Free Press, deuxième édition, 1967, p. 78-88.

losophie », d'une « vision du monde » incluant les pensées, valeurs et significations impliquées par leur travail (6).

Comme chez les policiers en police urbaine, les douaniers ont un ensemble quasi-indéfini de tâches puisqu'ils ont la charge de contrôler à la fois les marchandises et les personnes. Ils ont donc une capacité à sélectionner certaines missions plutôt que d'autres.

Or, dans la perspective de HUGHES, l'analyse de nos matériaux permet de mettre en évidence une éthique propre aux douaniers. La lutte contre les stupéfiants est identifiée à une mission de salut national. Il y a une dimension hygiéniste dans ce combat alors que celle contre l'immigration clandestine rencontre des obstacles humanistes. Elle se heurte au sentiment que l'on s'attaque à de « pauvres bougres ».

Il s'agit, bien entendu, d'un trait général qui doit être relativisé en fonction de l'âge, de la situation familiale et des biographies individuelles. Il aide cependant à comprendre les transformations des identités qui affectent ce groupe professionnel.

La hiérarchie douanière est sensiblement distincte de celle de la police. Par certains aspects, les cadres sont plus proches de la base. Ils vont sur le terrain par obligation, mais aussi parce que c'est dans les « contentieux » (7) que chaque agent trouve sa légitimité. Le contrôle est permanent, il ne vise pas uniquement à réguler les excès ou empêcher les bavures. Les cadres se considèrent souvent comme des meneurs d'hommes.

Grâce au code des douanes – et notamment au droit de fouille – les prérogatives des agents en surveillance sont énormes. En outre, le nerf de la guerre de cette administration est la transaction, c'est-à-dire une amende dont le montant est négocié entre l'auteur du délit et l'administration des douanes. La contrepartie est un contrôle pointilleux du sommet à la base pour éviter les arrangements entre les trafiquants et les agents.

L'inspection, la sanction et la notation contribuent régulièrement à l'évaluation de l'activité des uns et des autres. Dans ce système, la position du chef de poste ou du chef de brigade est inconfortable. Celui-ci est localement le représentant de la hiérarchie, c'est l'autorité directe. Mais par ailleurs, il est membre à part entière de la socialité de la communauté professionnelle de base dont il est toujours issu et dont il a gravi les échelons.

Une enquête sur un échantillon de 1 300 agents des douanes (8) indique qu'une large majorité d'opinions favorables se dégage par rapport au

(6) *Ibid.*

(7) La rivalité entre policiers et douaniers passe aussi par le vocabulaire : « le contentieux » est l'équivalent de « l'affaire » en police. Le vocabulaire policier est systématiquement remplacé par des termes propres aux douaniers.

(8) TEMPLE, BARKER et SLOANE, consultants en management, *Enquête pour le ministère de l'Économie et des Finances*, Paris, octobre 1991.

responsable hiérarchique immédiat (écoute des problèmes, encouragement à la prise d'initiatives) alors que les opinions négatives dominent largement vis-à-vis des échelons supérieurs.

Malgré cela, on enregistre un esprit de corps se renforçant à l'analyse des mouvements sociaux. On constate une érosion des mouvements orientés vers des revendications salariales et catégorielles et un fort succès des mouvements liés à l'identité professionnelle et aux conditions de l'exercice du métier (9).

C. PARADEÏSE (10) avait montré que l'intérêt des professionnels est de s'organiser pour défendre leur position et protéger « l'insubstituabilité » de leur compétence : le syndicat de métier et le contrôle des formations ont, en partie, ces objectifs. Dans le cas de l'administration des douanes, c'est une identité très corporatiste qui transcende l'ensemble des formes de représentation, quelque soit le niveau hiérarchique ou le positionnement idéologique. Elle repose sur la conviction que les douaniers détiennent une technicité propre.

La forte identité de ce groupe professionnel est cependant un frein au partenariat car elle amène souvent cette administration à se situer en concurrence avec d'autres institutions. Les relations sont moins tranchées à la base où l'on parle souvent de « querelles de chefs », mais les échanges professionnels sont limités même si des rapports de camaraderie peuvent exister ici et là, notamment lorsque les agents exercent dans un espace commun en poste-frontière.

Les services de la PAF les plus dynamiques sont beaucoup plus ouverts sur le partenariat probablement parce que leurs droits d'investigation étant plus délimités, le partenariat est une condition indispensable à l'efficacité.

Les traits ainsi dégagés tendraient à spécifier l'idée d'une culture professionnelle propre à chacune des administrations. Si les particularismes de chacun de ces groupes professionnels s'imposent au regard de l'observateur extérieur, on constate cependant des clivages similaires dans les valeurs et les identités professionnelles des policiers et des douaniers.

LA FORCE DES EXPÉRIENCES ANTÉRIEURES

Les familles de militaires, de gendarmes et de policiers suscitent des vocations. Dans notre échantillon d'agents de la PAF, ils sont nombreux (plus de 30 %) à être fils ou filles de policiers (ou de gendarmes); et 26 % qui n'étaient pas dans cette situation avaient d'autres parents dans la police. C'est dans cette catégorie que revient le plus souvent le thème de la vocation.

(9) Les mouvements de grève en solidarité avec des cadres emprisonnés pour l'infiltration de réseaux de trafiquants ont été suivis à 75 % en 1991.

(10) PARADEÏSE (C.), « La marine marchande française : un marché du travail fermé ? », *Revue Française de Sociologie*, n° XXV, 1984.

Les réflexions de Karl MANNHEIM sur la constitution des identités nous ont guidé dans la construction de certaines hypothèses : « les premières impressions (« les expériences de jeunesse ») ont tendance à se figer comme une image naturelle du monde. A la suite de quoi, chaque expérience ultérieure s'oriente par rapport à ce groupe d'expériences, qu'elle soit ressentie comme confirmation et saturation de cette première couche d'expériences, ou comme sa négation et son »anti-thème« ; ainsi toute expérience concrète reçoit-elle son visage, sa forme déterminée, de cette référence aux expériences primaires⁽¹¹⁾ ».

Cette perspective nous aide à comprendre, les fondements de la notion de « vocation » chez ces enfants de policiers. Il ne s'agit pas de s'appuyer sur une théorie générale de la reproduction sociale mais de cerner les traits spécifiques de ces policiers. Cela renvoie, pour partie, aux formes de sociabilité particulière des professions de l'ordre public. Les policiers, surtout s'ils sont issus d'une lignée policière, fréquentent essentiellement des policiers. Ils constituent donc un milieu spécifique qui contribue souvent à établir une certaine vision du monde chez leurs enfants.

« Le contact du milieu, j'avais quand même l'occasion d'avoir des contacts avec le milieu étant enfant de policier, c'est venu comme ça tout doucement » (un inspecteur). Contrairement à ce que l'on pourrait penser, cette influence du milieu ne correspond pas toujours à une incitation directe des parents, surtout s'il s'agit d'une fille : « Je me souviens qu'à l'époque, ça s'est très mal passé avec mes parents parce qu'ils ne voulaient absolument pas que je passe le concours au départ, surtout ma mère; j'ai tenu bon ».

Grâce à leur connaissance des « rouages de la maison » comme on dit en jargon policier, ils ont des carrières plus construites rationnellement que la moyenne de la promotion. Ils deviennent plus fréquemment brigadiers. Par leur fréquentation de l'institution policière et de ses services, leurs affectations relèvent moins du hasard que pour les autres, ou que de la seule logique du rapprochement du domicile. Sans être de ceux qui sont les plus démotivés par la fonction policière en PAF, ces enfants de policiers sont souvent critiques. Ils regrettent assez souvent l'ancienne police.

« Le travail est intéressant, à condition que l'on puisse travailler autrement qu'on travaille actuellement. Etre à l'aubette, c'est zéro. C'est intéressant à condition qu'on puisse partir en patrouille. En principe, en tant que gardien de la paix, c'est notre travail d'être en patrouille. Ici, on est trop bloqué au poste... Il y a des choses que l'on faisait il y a 15-20 ans, qu'on ne fait plus. C'était pas plus mal; il y a peut-être eu des exagérations, il y a 15 ans, mais on faisait plus de boulot que maintenant. Il y avait moins de médias, il n'y avait pas sos-Racisme. Vous

(11) MANNHEIM (Karl), *Le problème des générations*, Nathan, Coll. Essais et Recherches, 1990, 122 p.

savez que le gars est en situation irrégulière, qu'il a des papiers français et belges, tout de suite c'est les grands mots, plutôt que d'avoir des ennuis, on essaie de freiner » (un sous-brigadier).

Chez les douaniers, on retrouve également dans l'analyse des carrières des prédispositions à occuper un métier lié à la sécurité intérieure : beaucoup de candidats à l'entrée dans les douanes passent également le concours d'entrée dans la police; d'autres se rabattent sur les douanes à cause du port de lunettes qui est refusé dans la police.

L'hébergement fréquent des agents dans les cités douanières, renforce la vie collective entre pairs et l'homogamie : dans un cas sur quatre, les douaniers épousent une douanière, et cela est vrai autant pour les agents de catégorie A (22,7 %), que les B (22 %) ou les C (26,6 %). Il faudrait y ajouter les unions libres et les mariages fréquents avec des conjoints exerçant un autre métier lié à la police ou à l'armée. Certes, des parentés dans les représentations sociales existent entre douaniers et policiers de cette catégorie. Mais le thème de la vocation est quasiment absent du discours douanier, probablement parce que la revendication à être reconnu comme des « professionnels » traverse l'ensemble du corps.

Un modèle commun à ces deux groupes professionnels, impliquant un certain type de rapport au métier, est incarné par la quasi-totalité des agents passés par l'usine avant d'entrer dans les douanes ou la police. Ils évoquent souvent le « vrai travail » (celui d'avant), auquel ils associent le « travail bien fait ». Ils reprochent souvent aux jeunes n'ayant pas connu le « vrai travail », l'absence de socialisation liée à l'usine, mélange de contrôle (le contremaître), de travail collectif (une défaillance perturbe la chaîne) et d'esprit de solidarité. Plus généralement, ils reprochent aux générations de jeunes diplômés de ne pas avoir connu la dureté de la condition ouvrière, et donc d'appliquer les règlements à la lettre, alors qu'ils se donnent, par opposition, un rôle pédagogique dans leurs rapports avec les populations.

Ces anciens ouvriers sont souvent porteurs d'un modèle traditionaliste de la police. Ils n'aiment pas beaucoup « les paperasses », ils aiment traiter les problèmes eux-mêmes, ils n'intériorisent jamais totalement la division hiérarchique du travail et ils privilégient la dimension relationnelle dans leur travail, quitte à utiliser la force.

« Je préfère donner une gifle, l'ancienne police, que de faire un écrit. Je suis encore d'un caractère assez ancien. J'étais jamais contre que mes enfants aient une gifle par l'instituteur, mon garçon savait que s'il avait des punitions, c'était pas la peine qu'il me le dise... Je préférerais parfois donner un coup de pied au cul ou, à l'occasion, un coup de poing dans la gueule à un individu qui a fait une petite bêtise plutôt que de ruiner sa vie. Par exemple, quelqu'un qui avait bu, ça m'est arrivé de le mettre au trou et de ne pas faire d'écrit. Il s'est dégrisé, il a attrapé une bonne douche, le lendemain matin, il a dit merci et il est parti. Il ne faut pas que cela le suive toute sa vie » (un sous-brigadier en PAF).

À travers les propos tenus dans les entretiens par les douaniers, on saisit la reconnaissance de la nature spécifique de leur travail : ce n'est pas un travail comme les autres, il implique un certain type de conduites ce qui amène souvent nos interlocuteurs à critiquer les jeunes qui eux sont arrivés là par hasard et s'y adaptent plus ou moins bien.

Reconnaître la spécificité du métier, ses contraintes, ce qui les a souvent fait hésiter à s'engager dans un camp qui n'était pas *a priori* le leur – celui de la police et de l'armée – ne les amène pas à se renier. Ainsi, ces anciens ouvriers sont généralement syndiqués et gardent, bien souvent, le syndicat auquel ils appartenaient à l'usine : « j'étais à la CGT en métallurgie, j'y suis resté en douanes. Je regrette beaucoup que les syndicats aient perdu de leur force à cause des changements politiques, bien sûr. Il faut que quelqu'un nous représente, discute des salaires, des conditions de travail, tout ça ».

UN SYSTÈME DE NOTATION RÉVÉLATEUR

Comme tous les fonctionnaires, les policiers et les douaniers sont notés par leurs supérieurs hiérarchiques. En PAF, le rôle de la notation est marginal. Il n'est jamais évoqué spontanément par nos interlocuteurs, même pour les mutations. Les agents, en tenue ou en civil, croient beaucoup plus aux vertus de l'appartenance syndicale pour obtenir une promotion ou une mutation qu'à la notation.

En police, les principes de notation semblent tellement standardisés qu'ils n'ont guère de sens. Dans le cadre de notre échantillon, comme beaucoup des agents sont âgés, n'attendant ni promotion ni mutation pour la plupart, la notation est complètement vidée de son sens d'autant que les syndicats sont très vigilants sur tout ce qui s'apparenterait à une pratique discrétionnaire de « petits chefs ». Tout le système hiérarchique est construit autour du contrôle de la faute et non de l'efficacité. Le contrôle reste donc canalisé par l'admonestation orale des supérieurs directs, qui peut être renforcée par une convocation dans le bureau du commandant ou du directeur départemental. Si la faute est grave, ou si le comportement de l'individu est susceptible de nuire à la bonne image de la police, la hiérarchie peut recourir à des sanctions, dont le blâme. Cependant, ce sont des mesures qui ne sont prises que dans des cas extrêmes et, en général, elles sont négociées avec les responsables syndicaux.

Pour d'autres professions de l'ordre public, il en va tout autrement. Chez les surveillants de prison⁽¹²⁾, la notation joue un grand rôle dans l'obtention des mutations. Dans la plupart des cas, ce ne sont pas

(12) BENGUIGUI (Georges), CHAUVENET (Antoinette), ORLIC (Françoise), *Le personnel de surveillance des prisons*, CEMS, ronéo, 1990, p. 220-221.

d'abord les méthodes et le contenu du travail lui même qui vont être pris en compte mais le calme obtenu, l'absence d'incident⁽¹³⁾.

Cette question est encore plus sensible pour les douaniers car elle intègre une mesure de l'efficacité, ce qui lui donne une charge symbolique très lourde. La notation occupe une place très importante dans la quasi-totalité des entretiens. Elle est presque toujours évoquée spontanément par les intéressés et toujours sur le mode de la question qui fait problème : « On est noté ! Un jour, c'est un collègue qui racontait ça. J'ai trouvé que l'expression était marrante. Il a dit : mais, tu te rends compte, quand je dois rentrer devant mes enfants, eux ils ramènent des 16 sur 20, des 17 sur 20 et moi je vais ramener 15 sur 20 parce que j'ai été noté sur échelle. Comment veux-tu que les enfants perçoivent ça ? C'est tout le ridicule de la situation... » \ « L'inspecteur ne sait pas ce qui se passe sur le terrain. Il va se fier au chef de poste. Le chef de poste, c'est sûr que s'il a une dent contre un gars, il ne va pas se gêner. C'est pour cela qu'il y a des graves erreurs dans les notations. Ils le savent très bien... ça joue un peu sur la carrière mais bon, j'en ai parlé à M., ça ne joue pas grand-chose question finance ».

Cette question de la notation est souvent mystérieuse pour les agents qui n'en saisissent pas bien les effets mais qui la vivent sur un mode d'évaluation arbitraire de leurs comportements.

Bien souvent les agents ne comprennent pas que des responsables hiérarchiques qu'ils ne connaissent pas ou très peu contribuent à leur notation. Quand on prend en compte les conséquences découlant d'une mauvaise notation, telle que le passage d'échelon (jusqu'à ces dernières années, la note influait sur la modulation des primes, ce système est désormais supprimé), on peut s'interroger sur ce modèle qui s'identifie bien à la nécessaire centralisation des pouvoirs telle que l'avait défini Michel CROZIER⁽¹⁴⁾. D'une part, il est indispensable qu'un grand nombre de décisions soit pris à un niveau où ceux qui vont en avoir la responsabilité soient à l'abri des pressions trop personnelles de ceux qui seront affectés par les décisions : « Ceux qui décident ne connaissent pas directement les problèmes qu'ils ont à trancher, ceux qui sont sur le terrain et connaissent ces problèmes n'ont pas les pouvoirs nécessaires pour effectuer les adaptations et pour expérimenter les innovations devenues indispensables ».

On comprend bien la logique d'un dispositif qui consiste à éviter que des pressions trop fortes s'exercent sur les chefs de poste et, *vice versa*, que ceux-ci portent des jugements injustifiés sur les agents.

Cette question de la notation, inutilisable et sans signification dans la police, poussée à l'extrême dans ses effets symboliques dans les douanes au fur et à mesure que ses effets réels reculaient, est symptomatique de

(13) *Ibid.*

(14) CROZIER (Michel), *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963, 384 p.

l'organisation hiérarchique des deux administrations. Dans un cas, elle est le symbole de la paralysie d'une organisation dans ses rouages bureaucratiques traditionnels qui visent à réprimer les excès (de nombreux travaux tant aux États-Unis qu'en France indiquent que toute tentative de rationalisation produit les effets inverses de ceux qui sont recherchés). Dans l'autre, elle symbolise le hiatus entre une organisation qui garde des emprunts au modèle militaire et qui intègre, par ailleurs, des modes d'organisation particulièrement novateurs en matière de gestion des ressources humaines avec ce que cela implique comme esprit d'initiative pour les agents.

**[1.15] Les politiques de la jeunesse en France,
in ouv. col. *Les mutations de la jeunesse et de ses représentations
en France et en Allemagne dans les années 80,*
Paris, A. Colin, Col. Bibliothèque Européenne, 1994.**

BIBLIOTHÈQUE EUROPÉENNE

DES SCIENCES DE L'ÉDUCATION

GERARD MAUGER
RENÉ BENDIT
CHRISTIAN VON WOLFFERSDORFF

Jeunes et sociétés

Perspectives de la recherche
en France et en Allemagne

ARMAND COLIN

*Les politiques de la jeunesse
en France :
Crise des modes
de régulation traditionnels
et essoufflement
des « nouvelles » réponses étatiques*

Dominique DUPREZ
(LASTREE* IFRESI** - Lille)

Il ne s'agit pas de rendre compte ici dans ses nuances de l'histoire des politiques de la jeunesse en France depuis 1945. On rappellera simplement les périodes charnières de ces politiques depuis les années 60, les nœuds et les changements, en essayant de les problématiser sociologiquement à la lumière des échanges théoriques et empiriques auxquels ont été confrontés les spécialistes de ce domaine au cours des dernières années.

Il s'agit en fait de contribuer à la construction d'un champ spécifique. Sans vouloir paraphraser outre mesure Pierre Bourdieu, il s'agit donc de définir des enjeux et des intérêts spécifiques de ce champ qui sont irréductibles aux enjeux et aux intérêts propres à d'autres champs. La constitution de ce champ relève d'abord et avant tout de l'initiative privée. Elle est ancienne : dès la fin du XIX^e siècle,

* LASTREE, Laboratoire de Sociologie du Travail, de l'Éducation et de l'Emploi

** IFRESI, Institut Fédératif de Recherche sur les Économies et les Sociétés Industrielles

on voit se mettre en place et se développer des formes d'encadrement de la jeunesse destinées à relayer l'action de l'école au point où elle cessait. Ainsi se développèrent les sociétés de tir et de gymnastique, les patronages, les colonies de vacances, le scoutisme, etc. (Crubellier, 1979). L'État n'intervient qu'a posteriori pour grouper, fédérer, stimuler les initiatives privées. Cet héritage directement issu du XIX^e siècle est encore présent dans les représentations de ce qu'on appellerait aujourd'hui «l'enfance en difficulté» et qui était alors désignée comme «enfance délinquante» puis comme «enfance en danger». Ce type de politique emprunte le cheminement de la pensée criminologique de la fin du XIX^e siècle.

Je n'évoquerai pas la période de Vichy qui a bien entendu laissé un héritage important dans la structuration de l'enfance inadaptée. Je renvoie aux nombreux travaux effectués sur la question, notamment ceux de Michel Chauvière (1980). On pourra simplement remarquer que les périodes où il semble y avoir véritablement une politique de la jeunesse correspondent à des moments historiques où la représentation des jeunes est à dominante négative, où il s'agit plus de la contrôler et de la préserver des mauvaises influences que de penser à son épanouissement. Il faut cependant noter que la période du Front Populaire fait partie des parenthèses, des exceptions dans une analyse de longue période. Si elle est une parenthèse dans les représentations, avec la vision optimiste qui règne à cette époque, c'est cependant une étape décisive dans la structuration du champ. Un bon exemple réside dans le développement des Auberges de Jeunesse. Si elles existent dès les années 1930¹, elles reçoivent à partir de 1936 une forte impulsion des initiatives socioculturelles du Front Populaire. On atteint les chiffres de 300 auberges et de 40 000 adhérents en 1939. La politique est très présente puisque le ministre Léo Lagrange souhaite que les Auberges de Jeunesse rapprochent «les différents éléments de la jeunesse, le jeune ouvrier du jeune intellectuel, le jeune paysan du jeune ouvrier», et, comme le voulait déjà Marc Sangnier, «qu'elles coopèrent à la réconciliation entre les peuples». Mais si le Front Populaire constitue une période importante dans la constitution du champ des politiques de la jeunesse, c'est malgré tout dans les années

1. C'est en 1929 que Marc Sangnier fonde la Ligue française des Auberges de Jeunesse avant que ne surgisse en 1933 une fédération concurrente d'inspiration laïque.

1960 avec le développement de logiques lourdes de professionnalisation que se définissent les enjeux et les jeux entre acteurs sociaux et institutionnels. C'est donc dans cette période charnière de l'État-providence que se constitue, me semble-t-il, le champ des politiques en direction des jeunes à l'exception du secteur de l'enfance inadaptée qui se structure dans ses grandes lignes dès la période de Vichy.

Ces politiques s'inscrivent explicitement par rapport au phénomène de « la montée des jeunes » pour reprendre le titre du livre d'Alfred Sauvy de 1959 et le Haut Commissaire à la Jeunesse et aux Sports, Maurice Herzog² déclare en 1960 que « les clubs de quartier sont la meilleure mesure préventive pour l'élimination des blousons noirs ». De cette période vont découler différentes mesures structurant ce champ : 1961, loi-programme d'équipement sportifs et socio-éducatifs pour les années 1962 à 1966 ; le 4^e Plan intègre pour la première fois la notion de besoins des jeunes dans ses prévisions ; en 1965, dix-huit associations bénéficient des postes FONJEP avec prise en charge rémunérée d'animateurs permanents et lancement du programme des « 1 000 clubs » en 1966, programme d'équipements autogérés mis à la disposition des jeunes. Avec un arrêté ministériel en 1963 et l'instauration du « Comité national des clubs et équipes de prévention contre l'inadaptation sociale de la jeunesse », la structuration du champ de la prévention est provisoirement achevée. L'émergence d'un métier d'éducateur de prévention se heurtera aux associations d'éducateurs et écoles de formation pour confirmer l'hégémonie du métier d'éducateur spécialisé (Peyre et Têtard, 1985), le métier d'animateur socioculturel restant cantonné dans le secteur de l'animation nettement moins sujet à l'intervention de l'État.

Si cette période des années 60 est faste pour la prévention et les associations d'encadrement de la jeunesse (en premier lieu les mouvements de scoutisme), puisqu'elle correspond à une augmentation du soutien des pouvoirs publics, il n'y a pas une politique unifiée mais des interventions publiques segmentées même si elles sont moins nettes qu'actuellement en raison d'instances officielles de coordination. L'arrêté de 1972 sur les clubs et équipes de prévention, en faisant entrer la prévention spécialisée dans le giron du ministère des Affaires Sociales et de la Santé symbolise la fin des illusions sur

2. M. Herzog est nommé à ce poste en 1958 par le Général De Gaulle.

Jeunesses et sociétés

une politique unifiée de la jeunesse. De l'esprit du texte de 1972 et des circulaires qui suivront, on peut retenir, me semble-t-il, deux idées forces. Pour qu'un club de prévention soit agréé, il faut un contexte local où le niveau de délinquance soit élevé. Autrement dit, il n'y a prévention que dans des ensembles urbains qui devront être désignés comme « à problèmes » ou dégradés, termes qu'on retrouve souvent dans le jargon administratif. La seconde idée est que la prévention spécialisée est un travail sur le milieu social. Elle doit contribuer à recomposer des rapports sociaux détraqués en aidant le milieu à trouver en lui-même les ressources qui lui permettront de surmonter ses difficultés. Dès lors le découpage de la politique est clair : aux animateurs et au Secrétariat d'État à la Jeunesse et aux Sports le tout-venant, aux éducateurs l'exceptionnel, le pathologique sous le contrôle étroit des DDASS³.

On voit donc que l'usage du terme de prévention est un énorme malentendu : pour obtenir un agrément, un club de prévention doit prouver que les jeunes connaissent de nombreuses difficultés, qu'ils sont délinquants, bref prouver qu'il est trop tard. Une autre contradiction peut-être soulevée : le club de prévention arrive souvent sur un terrain où il n'y a pas d'animation. Parfois les interventions ont échoué. Dès lors, le club de prévention doit prendre en charge l'ensemble de l'animation et se trouve donc détourné de ses missions d'origine. Enfin, on ne peut oublier les aspects idéologiques. Les éducateurs se sont forgés une représentation de leur public comme jeunes marginaux, jeunes pour lesquels il faut une intervention spécialisée de professionnels formés à la relation d'aide. Le mythe de l'éducateur-père est très présent. Parce qu'elle se projette dans des représentations de la marginalité sociale, la prévention est amenée à créer cette marge, à produire un discours sur elle. La prévention spécialisée, c'est l'internat dans la rue (Duprez 1990; Autes, 1984).

Lorsque les faits contribuent à déstabiliser les représentations, c'est l'ensemble d'une politique qui est en crise. C'est ce qui s'est passé lors de l'Été 1981. Ces événements rappellent que ceux de Vaux-en-Velin lors de l'automne 1990, se sont traduits par une révolte des jeunes des banlieues, notamment de l'est lyonnais, et par

3. D.D.A.S.S. Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale. Aujourd'hui, la gestion et les financements de ce secteur incombent aux Conseils Généraux.

Politiques de la jeunesse

des affrontements souvent violents avec les forces de l'ordre. C'est dans ce contexte que les politiques en direction des jeunes se sont tournées vers des réponses nouvelles. Les dispositifs «Prévention-Été», DSQ, CCPD, ML, ZEP⁴ ont été les formes ministérielles et interministérielles de «traitement» de ces problèmes orientées à la fois vers des réponses urbaines à la crise des banlieues et une gestion du chômage des jeunes.

Je me limiterai ici à présenter les lignes directrices de ces dispositifs⁵. La territorialisation des actions d'abord : d'une population-cible qui amenait souvent les professionnels du social à se fabriquer une clientèle assez éloignée des objectifs initiaux, on passe à partir de 1982 à une identification de lieux clairement repérés, le plus souvent à l'échelle du quartier. La stratégie consiste à introduire une plus grande souplesse de l'action grâce à une meilleure connaissance des besoins réels. En effet, en réduisant la distance entre le terrain et les instances de décision, on peut prétendre à des actions adaptées, en prise avec la réalité, surtout si les personnes concernées sont à la fois intéressées et à même de participer. On peut dire que la décentralisation de la gestion des problèmes de la jeunesse introduit des possibilités de souplesse. Elle a aussi l'avantage d'élever ces sujets au rang des préoccupations dignes d'intérêt pour tous. Mais, de fait, n'a-t-on pas entériné l'existence de ghettos, accepté la concentration de familles précarisées et immigrées, bref accepté que les jeunes restent sans avenir, notamment parce qu'ils habitent des lieux qui restent fortement stigmatisés même à l'achèvement des opérations de réhabilitation de l'habitat. Une seconde ligne directrice de ces opérations est la sensibilisation des acteurs sociaux aux problèmes de leur quartier notamment par le recours entre 1982 et 1986 à la professionnalisation comme animateurs, de jeunes considérés comme des leaders dans leur quartier. On peut y voir une ouverture et la recherche d'une plus grande efficacité du contrôle social dans ces quartiers où la délinquance est souvent élevée. Mais, en même temps, ne peut-on voir dans cette situation un retour à une idéologie d'après-guerre valorisant,

4. DSQ, Développement Social des Quartiers, CCPD, Conseil Communal de Prévention de la Délinquance; ML : Mission Locale; ZEP, Zone d'Éducation Prioritaire.

5. On trouvera en fin d'article, un tableau de présentation générale de ces dispositifs.

Jeunesses et sociétés

dans le travail social, le vécu par rapport au savoir, la vocation par rapport à la formation? N'y-a-t-il pas également une illusion dans ce processus? Considérer ces jeunes comme des professionnels potentiels, c'est certes reconnaître leurs compétences, mais aussi souhaiter pour eux une formation, donc une promotion signifiant un renoncement à cette fonction de leader, de porte-parole des jeunes du quartier. Si ce recours à des jeunes issus du milieu n'était pas exempt de contradictions, il avait le mérite d'identifier clairement des professionnels de la jeunesse. Or, si ces dispositifs ont généré de nouvelles professionnalités, je pense notamment aux agents de développement social, aux chefs de projet et aux nombreux contractuels des administrations de mission (Chevallier, 1990), elles n'ont pas remplacé les anciens métiers du travail social mais cohabitent, plus ou moins bien avec eux, à travers le partenariat qui a souvent été imposé comme condition nécessaire à l'obtention de financements. Si le nombre de professionnels a très fortement augmenté par la diversification des métiers, la plupart ne peuvent être considérés comme des professionnels de la jeunesse, mais ont parmi leurs nombreuses missions celle de s'occuper des jeunes, mission qui est loin d'être la plus valorisée.

Plusieurs dispositifs passent donc par un travail de partenariat remettant en cause les pratiques, les idées, les fonctionnements institutionnels, les attributions de certains agents : cette concertation ne s'opère pas sans résistance. Pour pouvoir fonctionner, le partenariat est amené à mettre l'accent sur les aspects consensuels et à éviter les sujets problématiques. C'est ainsi que les décisions prises par les Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance n'induisent généralement pas de réorganisation fondamentale mais portent plutôt sur des améliorations telles que l'informatisation d'un commissariat, l'éclairage public, etc. Il s'agit bien là d'une logique de « coups » et non d'une refonte des politiques d'ordre public dans lesquelles sont de plus en plus ancrées les politiques sociales de la jeunesse.

Les événements récents de la banlieue lyonnaise symbolisent de nouveau une crise des dispositifs mis en place pour prévenir les désordres juvéniles. Plusieurs explications peuvent être avancées. La première concerne l'essoufflement évident des dispositifs d'insertion. De nombreux jeunes ont bénéficié de toutes les mesures d'insertion, sont passés de stages à des emplois précaires sans avoir pu stabiliser une situation professionnelle. La seconde raison est la dérive souvent constatée avec des effets de sélection du public qui n'est plus celui

Politiques de la jeunesse

visé au départ. C'est ainsi que le dispositif 15-25 ans passe de l'accueil des sans-diplômes à la gestion de la transition professionnelle pour les niveaux intermédiaires (IV et V) (Dubar, 1988). De même, on a pu observer l'élévation des exigences pour les mesures TUC ou SIVP, c'est-à-dire toutes les formes de travail précaire rémunérées par l'État, où on est passé des exclus du système scolaire à une proportion croissante de jeunes ayant le niveau baccalauréat. Enfin, la segmentation des politiques de la jeunesse s'est accrue ces dernières années. Les différents dispositifs : Été-jeunes, DSQ, etc. devaient être ponctuels et limités dans le temps. Dix ans après, ils sont toujours là et doivent cohabiter avec de nouvelles mesures comme le RMI⁶, qui a aussi son dispositif propre (les CLI) et avec les formes traditionnelles du travail social (Centres sociaux, MJC, clubs de prévention, etc.). La municipalisation de beaucoup d'actions avec la loi de décentralisation et la création du Conseil National des Villes (CNV) ont contribué à mettre en place de nouvelles coordinations, les priorités données par les maires des grandes villes à la rénovation des centres-villes, à l'aménagement des quartiers d'affaires et à la tertiarisation du marché de l'emploi, contribuent généralement à faire des politiques locales de la jeunesse un appendice de l'aménagement urbain.

La complexité de la situation française tient à ce que des dispositifs sont mis en place pour des enjeux ponctuels et qu'ils perdurent au-delà du nécessaire. Un dispositif ne remplace jamais un autre, il cohabite. Avec le temps, on peut se demander si ces dispositifs ne perdent pas leur dynamisme et ne finissent pas par oublier les raisons pour lesquelles ils ont été mis en place. Le cas des opérations « anti été-chaud », qui ont été l'objet d'observations longitudinales, ce qui n'a pas été le cas des autres dispositifs — où l'on préfère l'auto-évaluation qui présente moins de risques — est là pour en témoigner. L. Dubouchet (1990), dans une évaluation récente des opérations « été-jeunes », note que « la prévention sociale de la délinquance est dans tout et partout à tel point que la cible du dispositif semble souvent indistincte. Les actions se globalisent dans des programmes de vacances municipaux, les ressources mises en œuvre ne sont pas toujours adaptées à la protection des jeunes manifestant des déviances ». Dès 1985, nous notions des glissements entre les objectifs

6. RMI : Revenu Minimum d'Insertion; les CLI sont l'instrument de gestion sur le terrain du RMI notamment pour le suivi des projets d'insertion.

Jeunesses et sociétés

fixés par les circulaires et les projets retenus à l'échelon départemental (Duprez, 1986). Aujourd'hui, l'animation de la petite enfance émerge sur le même budget que des actions menées en direction d'adolescents en difficultés, ce qui limite, bien entendu, ces dernières. L. Dubouchet ajoute, dans cette étude, que «les cellules opérationnelle (...) n'ont pas capitalisé la connaissance engrangée au fil des années ni su manifester la technologie qu'elles représentent pour fertiliser les autres coordinations territoriales apparues depuis leur installation». Ce constat peut paraître sévère. Pourtant, il semble s'appuyer sur de solides observations. La décentralisation du dispositif a aussi contribué à sa politisation. Les intérêts notabiliaires sont présents, les partages sont réalisés autant selon de savants dosages politiques et territoriaux que pour l'intérêt et l'importance des projets. L'usure des dispositifs semble assez générale. Au sujet des opérations DSQ, des évaluations partielles indiquent que là aussi, il y a des questionnements sur le bilan. Ainsi, on peut lire dans un bilan préparatoire au contrat de plan : «jusqu'à présent, les opérations DSQ, souvent trop axées sur une seule ligne d'action (par exemple l'amélioration de l'habitat, ou le développement de l'action sociale) n'ont guère conduit à des résultats satisfaisants : aucun quartier n'est encore sorti de la procédure DSQ. Au contraire, on a plutôt assisté à une concentration encore plus marquée des problèmes sociaux sur ces quartiers : suite aux opérations de dédensification et de démolition des logements insalubres, ce sont en fait les ménages les plus solvables qui ont quitté le quartier. D'autre part, l'image positive des structures d'action sociale mises en place a attiré d'autres ménages défavorisés, en provenance des quartiers voisins, ou d'autres communes» (CODRA, 1990). Certes, ce type d'évaluation peut prêter à discussion faute d'instruments méthodologiques adéquats. Il faudrait mettre au point des indicateurs sociaux et pouvoir observer leurs évolutions dans le temps.

Je concluerai par une opinion tout à fait personnelle. L'instauration du RMI a probablement eu des effets pervers. Mais ce n'est pas notre objet puisque les jeunes en sont exclus, du moins pour le moment. Il a eu cependant un effet indirect, la panne d'idées nouvelles et de réflexion sur le social notamment par rapport à l'usure des dispositifs. C'est une question qui se pose plus aux hommes politiques qu'aux chercheurs mais elle permet aussi de réfléchir sur la crise des banlieues, les manifestations de lycéens sur des thématiques jusqu'ici impensables comme les problèmes de sécurité et la revendication

Politiques de la jeunesse

d'avoir plus de surveillants. Il y a des réponses structurelles qu'il faudra bien un jour apporter à notre système social, sur la place des différentes générations dans la vie économique. Car notre système reste toujours aussi inégalitaire et c'est, semble-t-il, quelque chose qui devient de plus en plus insupportable à ceux qui sont relégués aux marges de notre société.

La « *Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers* » (CNDSQ) est créée en 1981. Placée sous l'autorité du Premier ministre, elle est composée d'administrations, d'élus, d'organismes sociaux, de syndicats, de représentants d'associations, d'habitants. Elle apporte des financements à des dispositifs locaux sous l'autorité d'un chef de projet DSQ pour la réhabilitation de logements (PALULOS), pour l'aménagement des espaces extérieurs mais aussi pour encourager des démarches participatives, des actions en faveur des immigrés, les loisirs des jeunes, etc.

A la rentrée 1982, sont mises en place des *Zones d'Éducation Prioritaires* (ZEP) sur quelques 350 écoles et collèges, pour développer des programmes adaptés aux enfants en difficultés scolaires. En 1986, les 3/4 des établissements des zones en DSQ sont en ZEP.

Les premières *Missions Locales pour l'insertion des jeunes en difficultés* sont également mises en place dès 1982 sur proposition de B. Schwartz dans un rapport remis au Premier ministre en 1981. Il y aura une centaine de missions locales dès 1985. Une Délégation Interministérielle à l'Insertion Professionnelle et Sociale des Jeunes en Difficultés est créée.

Une Commission des maires sur la sécurité se réunit en 1982, présidée par G. Bonnemaïson. Elle propose l'organisation de structures permanentes de prévention. Le *Conseil National de Prévention de la Délinquance* (CNPD) est mis en place en 1983, ainsi que les Conseils départementaux et communaux. En 1987, le nombre de conseils communaux s'élève à environ 500. Le CNPD par l'intermédiaire de *Contrats d'action de prévention* finance localement des projets d'animation auprès des jeunes mais aussi toutes sortes d'actions visant à la « sécurité publique » : du réverbère à l'amélioration des transmissions d'un commissariat de police. Le CNPD anime aussi les opérations « prévention-été » destinées à associer les jeunes défavorisés à la conception et la réalisation de vacances. Les zones en DSQ se trouveront très souvent impliquées et bénéficiaires des actions de prévention.

Enfin, il faut ajouter en marge de ces dispositifs, les « *Opérations Été-Jeunes* » qui furent sans doute l'initiative la plus marquante du ministère des Affaires Sociales depuis 1982. Grâce à beaucoup de souplesse, à la transgression des règles administratives, à la mobilisation de partenaires aussi divers que l'Éducation Surveillée, l'Armée ou le Club Méditerranée,

Jeunesses et sociétés

ce dispositif contribua à dynamiser le secteur associatif et à modifier certains usages (absence d'animateurs pendant les vacances ou fermeture des piscines par exemple).

Avec la modification du paysage institutionnel de la prévention entre 1983 et 1984, la décentralisation de l'action sociale ayant pris effet au 1^{er} janvier 1984, on a assisté à un dérapage du dispositif : de plus en plus, ce sont les maires qui fixent leurs priorités, favorisant, comme dans la période antérieure, les structures lourdes de l'animation.

Références bibliographiques

- AUTES, M., 1984, «Échouer, c'est réussir», *Revue Internationale d'Action Communautaire*, n° 11/51.
- CHAUVIÈRE, M., 1980, *Enfance inadaptée, l'héritage de Vichy*, Paris, les Éditions Ouvrières.
- CHEVALIER, G., 1990, «Administrations de mission et luttes», d'influence, *Revue Française de Sociologie*, n° XXX, 1-3.
- CODRA, 1990, *Diagnostic du contrat d'agglomération de Lille - Roubaix - Tourcoing - Villeneuve d'Ascq et de la C.U.D.L.*, p. 68.
- CRUBELLIER, M., 1979, *L'enfance et la jeunesse dans la société française, 1800-1950*, Paris, A. Colin.
- DUBAR, E., 1988, *Le public accueilli par les missions locales du Nord-Pas-de-Calais*, LASTREE.
- DUBOUCHET, L., 1990, *Les opérations prévention-été*, Collège coopératif Provence-Alpes-Méditerranée, DIV, Aix-en-Provence, p. 55.
- DUPREZ, D., 1986, «Les enjeux des réorientations des politiques de prévention aujourd'hui», *Correspondance Municipale*, vol. 226-227, n° 3-4.
- DUPREZ, D., 1990, «La réorganisation des politiques de prévention en France. Le cas des dispositifs "Été-jeunes" et des Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance», in Saucier J.-F. et Houde L. (dir.), *Prévention Psychosociale pour l'Enfance et l'Adolescence*, Les Presses de l'Université de Montréal.
- PEYRE, V. et TETARD, F., 1985, «Les enjeux de la prévention spécialisée : 1956-1963», in Bailleau F., Lefaucheur N., Peyre V. (dir.), *Lectures Sociologiques du Travail Social*, Paris, les Éditions Ouvrières.

