

**Construire un projet de service
qui intègre logique de territoire
et identités des équipes
de prévention spécialisée.**

SAVIGNET Alain

INTRODUCTION	P. 3
I. DE LA LEGITIMITE A LA CRISE D'IDENTITE	P.7
I.1. UNE PRATIQUE EDUCATIVE ENRACINEE DANS L'HISTOIRE	P.7
I.1.1. D'où vient la prévention spécialisée ?	
I.1.2. Les incidences de la décentralisation	
I.1.3. Prévention spécialisée et politiques territoriales	
I.2. DEFINITION, PRINCIPES ET MODALITES	P.14
I.2.1. Ce que prévenir veut dire	
I.2.2. Les principes qui fondent la pratique	
I.2.3. Des modalités d'intervention plurielles	
I.3. PUBLIC ATTENDU, ATTENTES DU PUBLIC	P.18
I.3.1. Du blouson noir au sauvageon	
I.3.2. Entre attente et injonction	
I.3.3. Que veulent les jeunes ?	
II. UNE EQUATION DIFFICILE A RESOUDRE : ARTICULER IDENTITE DE SERVICE ET LOGIQUE DE TERRITOIRE	P.25
II.1. LA SAUVEGARDE A L'EPREUVE DU TERRITOIRE	P.25
II.1.1. Le développement de l'offre de service	
II.1.2. Une territorialisation complexe	
II.1.3. Un conventionnement à deux niveaux	
II.2. ORGANISATION FONCTIONNELLE DU SERVICE	P.29
II.2.1. Référence et appartenance	
II.2.2. Instances de réflexion et de régulation	
II.2.3. Outils de contractualisation, d'observation et d'évaluation	
II.3. ATOUS, CONTRAINTES ET LIMITES DE CETTE ORGANISATION	P.37
II.3.1. Autonomie et responsabilité	
II.3.2. Ambiguïté des fonctions et des attitudes	
II.3.3. Crise d'usure, crise de croissance	

III . LE PROJET DE SERVICE COMME REPONSE AU RISQUE DE MORCELLEMENT	P.42
III.1. ENJEUX DU PROJET DE SERVICE	P.42
III.1.1. De quoi est-il question ?	
III.1.2. Affirmer un objectif de qualité au service de l'utilisateur	
III.1.3. Renforcer la cohésion interne en respectant la diversité	
III.1.4. Permettre la reconnaissance de notre identité	
III.2. CONTEXTE DE LA DEMARCHE DE PROJET	P.49
III.2.1. Projet de service et projet associatif : deux démarches complémentaires	
III.2.2. Concilier ancrage statutaire et réforme législative	
III.2.3. Rationaliser les moyens pour mutualiser les idées	
III.3. PROCESSUS ET ETAPES	P.54
III.3.1. Envie de tisser et d'en découdre	
III.3.2. Les étapes opérationnelles de la démarche	
III.3.3. Comment passer de l'agrégation à la construction ?	
III.4. MISE EN ŒUVRE DU PROJET	P.64
III.4.1. Une nouvelle organisation basée sur la subdélégation	
III.4.2. Le renforcement de l'identité associative	
III.4.3. Entre innovation obsolescence et repli identitaire	
III.5. INCIDENCE SUR L'ACTION MENEES AUPRES DU PUBLIC	P.68
III.5.1. Etre sélectif sans cesser d'être attentif	
III.5.2. Reformuler les termes du contrat éducatif	
III.5.3. Retrouver le sens de l'engagement collectif	

CONCLUSION	P.71
-------------------	------

ANNEXES

BIBLIOGRAPHIE

INTRODUCTION

« *P*eu de notions connaissent cette inflation. L'identité est devenue aujourd'hui un slogan brandi comme un totem ou répété d'une manière compulsive comme une évidence paraissant avoir résolu ce qui précisément pose problème : son contenu, ses contours, sa possibilité même »¹.

Effet de mode ou aveu d'un malaise profond, la revendication identitaire comme le souligne François LAPLANTINE a effectivement plus un caractère incantatoire que démonstratif. Le secteur de l'action sociale n'échappe pas à ce vaste mouvement d'affirmation de soi, où légitimité et identité professionnelle se trouvent souvent mêlées.

J'ai d'abord pensé que la réflexion conduite dans le cadre de ce mémoire devait précisément avoir pour objet la problématique identitaire du service de prévention spécialisée que je dirige depuis 1994. L'identité n'était-elle pas un enjeu capital de l'extension de notre service à l'ensemble du département de Saône et Loire ? Comment allions nous faire face à la diversité des commandes municipales alors que pendant plus de vingt ans le service n'avait eu qu'une seule commune comme interlocutrice ? Quelle dynamique allait émerger de la confrontation d'équipes à la fois proches par la mission qui leur était confiée et distinctes par les contraintes qu'il leur faudrait subir ? Pouvait-on espérer créer une unité de service et fallait-il seulement l'espérer compte tenu du caractère protéiforme des politiques municipales ?

A partir de cet ensemble de questions, j'ai pris conscience qu'au delà des aspects identitaires c'est la complexité de notre organisation qui était en jeu. Une complexité d'autant plus difficile à appréhender qu'elle repose sur des facteurs multiples. Le premier d'entre eux a trait à l'histoire de la Prévention Spécialisée qui, en un demi siècle d'existence, est passée de la légitimité historique à la crise d'identité. Cela s'est fait par étapes ou plutôt par chocs successifs, espacés les uns des autres, par dix années.

¹ LAPLANTINE François, *Je, nous et les autres*, Paris, Editions Le Pommier, coll. Manifestes, 1999, p. 17
Alain SAVIGNET - Mémoire de l'Ecole Nationale de la Santé Publique - 2000

Le premier choc correspond à la « **crise économique** » des années 70. L'emploi vacille et avec lui les perspectives d'insertion durable. Pour les jeunes dont se préoccupent les éducateurs de prévention spécialisée d'alors, le travail cesse d'être un remède miracle. L'aspiration à l'insertion professionnelle reste forte mais la réalité économique n'incite pas à l'optimisme et les premiers doutes sur l'efficacité de la prévention spécialisée apparaissent.

Au début des années 80, la **Décentralisation** va à son tour modifier la donne. Placée sous l'autorité du Conseil Général, la prévention spécialisée est identifiée comme une action d'Aide Sociale à l'Enfance (A.S.E.). Cette position renforce la dimension préventive de la mesure mais l'éloigne du public de jeunes adultes marginaux qui ne relève pas de la compétence de l'A.S.E. Cette mutation questionne les pratiques dont la portée préventive est mise en doute compte tenu de l'âge de certains jeunes adultes concernés.

La décennie 90, quant à elle, sera marquée par l'avènement de la **Politique de la Ville** qui non seulement instaure de nouvelles procédures dans l'élaboration des schémas de politiques d'action sociale, mais également bouscule les habitudes et remet en cause les savoir-faire traditionnels. Si bien que, volontiers qualifiée de « non conformiste » dans les années 70, la prévention spécialisée, aujourd'hui, serait presque perçue comme « ringarde ».

Au cœur des tensions entre Politique de la Ville et action sociale départementale issue de la Décentralisation, on peut se demander si le risque majeur qui guette la prévention spécialisée n'est pas d'être l'objet d'une instrumentalisation. Elle devient ou tend à devenir une prestation de service. On ne la reconnaît plus pour ce qu'elle est, mais pour ce qu'on attend d'elle. Son identité se définit en creux, d'où sa crise identitaire.

Le second facteur de complexité concerne l'évolution et l'organisation du service de prévention de la SAUVEGARDE 71. Lorsque cette association crée le **Service d'Action de Prévention Spécialisée (S.A.P.S.)** en 1976 les questions identitaires ne sont pas encore perceptibles. L'action du service se développe dans l'agglomération chalonaise où elle se cantonnera jusqu'en 1994, date à laquelle deux autres villes du département (MACON et MONTCEAU) envisagent un développement de cette mesure sur leur territoire, suivies en 1998 par une quatrième commune : AUTUN. En 5 ans, le nombre des villes dans lesquelles nous intervenons est passé d'un à quatre, tandis que les postes éducatifs triplèrent de 4 à 13.

Dans le droit fil des volontés affichées par la Décentralisation et reprises par la Politique de la Ville, l'association SAUVEGARDE 71 a joué la carte d'une implantation au plus près des territoires d'intervention. Si bien que sur chacune des quatre communes, distantes entre elles d'au moins 40 kms, travaille une équipe composée de 2 à 5 éducateurs, tandis que la direction du service et l'organisation du travail des quatre équipes me sont confiées, ce qui m'oblige à de fréquents déplacements d'une ville à l'autre. Il en va de même pour le secrétariat et la comptabilité qui sont confiés à une même personne. Comme nous le verrons par la suite, cette différence entre le caractère sédentaire des fonctions éducatives et le nomadisme des fonctions administratives et hiérarchiques n'est pas sans conséquence sur le fonctionnement du service.

Enfin, un troisième élément de notre complexité peut être perçu à travers l'hétérogénéité du contexte politique avec lequel nous devons composer. Cette hétérogénéité s'exprime notamment par la singularité des orientations et des décisions qui sont prises d'une ville à l'autre et qui se traduisent, parfois, par la mise en place de dispositifs qui empruntent des formes d'interventions proches de celles de la prévention spécialisée. Ainsi en a-t-il été successivement des médiateurs sociaux, des emplois ville et des emplois jeunes. Cette « concurrence » voulue par les décideurs politiques nous a donné l'occasion de réinterroger la légitimité de nos actions et de chercher à en argumenter le bien fondé. Elle nous a également conduit à reconsidérer la typologie du public qui était le nôtre, ses difficultés et le meilleur moyen d'y répondre.

Crise d'identité, difficulté d'organisation, remise en cause et concurrence, tels semblent donc être les enjeux d'une complexité qui ne peut être réduite et qu'il nous faut assumer. Pour cela, nous disposons d'un certain nombre d'atouts :

- la volonté des équipes qui composent le service et la maturité qu'elles ont acquise au fil des expériences
- une organisation fonctionnelle qui favorise les échanges et préserve l'intégrité de chacun
- un environnement associatif lui-même mobilisé par la redéfinition de ses finalités.

A partir de là, il nous faut rechercher par quel processus et sur quelles bases nous pouvons fonder une identité de service qui intègre, à la fois, les spécificités du contexte issu de la Décentralisation et affirmer néanmoins la cohérence et la cohésion d'un dispositif dispersé géographiquement mais structuré au sein d'une même association.

L'approche globale de cette complexité² s'inscrit dans une démarche de projet de service qui cherche à concilier identité des équipes, cohésion de service, cohérence associative et logique de territoire afin que les quatre équipes confrontées à des réalités de terrain différentes et des attentes politiques qui ne le sont pas moins, assument leur diversité sans la subir.

Le premier temps de cette démarche nous engage à considérer la place de la prévention spécialisée aujourd'hui, au regard de son évolution historique, des principes qui la fondent et des attentes auxquelles elle doit répondre.

Le deuxième temps doit nous permettre d'analyser les différentes composantes de l'équation qu'il nous faut résoudre pour que s'articulent logique de service, logique de territoire et logique associative.

Enfin nous envisagerons les enjeux portés par la démarche de projet de service, les processus à mettre en œuvre ainsi que les effets qui peuvent en être attendus dans notre gestion de la complexité.

² C'est une approche qui reconnaît la nécessité de distinguer les éléments constitutifs d'une situation, mais qui affirme que c'est dans leur conjugaison que réside leur essence. La diversité des paramètres (sociologique, politique, stratégique) qui caractérisent les contextes dans lesquels évoluent les équipes de prévention plaide pour le recours à la pensée complexe comme outil d'analyse des situations auxquelles nous sommes confrontés.

I

DE LA LEGITIMITE A LA CRISE D'IDENTITE

Si l'on peut s'accorder à dire qu'un peuple sans mémoire est un peuple sans avenir, il faut admettre pareillement qu'une institution qui néglige de considérer son passé ne peut raisonnablement espérer préparer son futur.

L'histoire de la prévention spécialisée en général et du service que je dirige en particulier a été marquée par des étapes plus ou moins paisibles qui ont contribué à façonner notre réalité contemporaine et pèsent sur les choix que nous avons à faire. En cela, le regard que nous pouvons porter sur les origines de la prévention spécialisée n'a rien d'anecdotique, mais permet, me semble-t-il, de mieux comprendre le contexte actuel à partir duquel notre démarche de projet doit s'élaborer.

1.1.1. D'où vient la prévention spécialisée ? :

« L'éducateur de rue » est né de l'inquiétude des juges pour enfants, mais aussi des directeurs de foyers de jeunes et de M.J.C., gênés dans leur fonctionnement par des éléments perturbateurs.

L'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante permet un élargissement de l'action éducative qui prend le pas sur la sanction pénale laquelle demeure toujours possible mais plus exceptionnelle. Les termes de la problématique ont changé : il ne s'agit plus seulement de protéger la société contre la délinquance mais également de protéger l'enfance et la jeunesse. De coupable, l'enfant est devenue victime. Dès 1954, on évoque le Conseil Départemental de Protection de l'Enfance qui ne sera mis en place qu'en janvier 1959.

Alimenté par les leçons de la guerre, le discours sur la nécessité d'aller vers les jeunes se développe. D'une expérience à l'autre, les objectifs varient. Pour certains, il faut s'attacher à réparer le lien rompu entre le sujet et les institutions. Pour d'autres, il s'agit avant tout de protéger l'individu contre les effets pervers du progrès économique. Parallèlement, les pouvoirs publics attendent, quant à eux, une réduction de la délinquance, notamment par le contrôle de la jeunesse qui échappe aux institutions normatives.

Riche en expériences diverses, cette période a permis de poser les termes du débat sur la place de l'individu déviant dans une société en reconstruction. Faut-il, comme le préconisent certains, simplement adapter les méthodes d'encadrement psychoaffectif en vigueur dans les établissements dit de « rééducation », ou bien rompre radicalement avec ces pratiques et mettre en place un dispositif d'action éducative en milieu naturel ?

- **Regroupement et légitimité**

Dès le début des années 50, les associations régionales de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence s'intéressent à ce nouveau mode d'intervention. A partir de cette période débute l'ère des regroupements et du recours aux pouvoirs publics.

En 1959 est créée une Fédération des Clubs et Equipes de Prévention qui a mission de garantir la procédure d'agrément. **Le décret 59-100 du 7 janvier 1959** sur l'enfance en danger permet les premiers financements officiels. Les clubs reçoivent une subvention annuelle qui leur assure une source de financement stable. Le texte du décret précise que l'activité des clubs et équipes agréés doit s'intégrer dans la mission générale de l'action sociale préventive dont est chargé le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale. L'été de cette même année 59 voit l'apparition d'un phénomène qui contribuera à l'accélération du processus de développement de la prévention spécialisée : les blousons noirs.

Si le décret du 7 janvier 1959 assure, par le financement, la pérennité de l'action, **l'arrêté du 14 mai 1963** qui crée le Comité National des Clubs et Equipes de Prévention, en assied la légitimité par une reconnaissance explicite de l'identité de la Prévention Spécialisée. Ce comité est chargé de recenser les expériences menées auprès des jeunes les plus exclus afin que soient dégagés les grands principes méthodologiques d'une action éducative non nominative auprès d'un public qui adhère librement à l'accompagnement éducatif qui lui est proposé.

- **Institutionnalisation et identité**

Si la Prévention spécialisée s'enracine dans l'histoire de l'immédiat après guerre, son cadre juridique s'est surtout précisé à partir de **l'arrêté du 4 juillet 1972** et de ses circulaires d'application qui institutionnalisent à la fois le cadre et l'éthique de cette intervention éducative originale.

L'arrêté du 4 juillet 1972 consacre la reconnaissance d'une forme d'action nettement caractérisée en direction des jeunes et des milieux les plus en difficulté :

- L'article 4 de cet arrêté introduit la notion d'un agrément donné à l'échelon départemental.
- L'article 5 précise notamment que peuvent être agréés les organismes qui, implantés dans un milieu où les phénomènes d'inadaptation sociale sont particulièrement développés, ont pour objet de mener une action éducative tendant à faciliter une meilleure insertion sociale des jeunes par des moyens spécifiques supposant notamment la libre adhésion.

Concernant les moyens humains mis à disposition de la Prévention Spécialisée, ils sont, eux aussi, explicitement énoncés puisqu'il est précisé que « *les organismes doivent disposer d'une équipe de travailleurs sociaux expérimentés : éducateurs, animateurs, personnes bénévoles compétentes en matière de prévention. L'action éducative de ces organismes est menée en collaboration avec les services sociaux, les groupements et établissements socio-éducatifs et culturels.* ». La dimension partenariale et complémentaire de l'action est donc elle aussi clairement affirmée.

La notion de prévention est également très présente dans le VI^{ème} plan (1971-1975). A côté de la P.M.I. et de la santé scolaire, se développent les clubs de prévention et une meilleure protection judiciaire à caractère socio-éducatif pour intervenir en cas de carences familiales. La prévention spécialisée est alors envisagée comme une alternative aux interventions lourdes de type placement. Ces dernières, selon les pouvoirs publics, ont une vision trop partielle des difficultés et ne correspondent pas aux problématiques des groupes de jeunes en voie de marginalisation.

- **1976 : création du Service d'Action de Prévention Spécialisée :**

C'est dans ce contexte que naît en 1976, le Service d'Action de Prévention Spécialisée (S.A.P.S.) de la SAUVEGARDE DE L'ENFANCE. Pendant 18 ans il n'exercera son activité que dans une seule ville du département : CHALON SUR SAONE.

Souvent lorsqu'il s'agit d'envisager une action de prévention spécialisée, il y a préalablement constat d'un trouble de l'ordre public que les moyens traditionnels de l'action sociale globale n'arrivent pas à circonscrire. En l'occurrence, la Maison de la Culture de CHALON S/S était investie par des groupes de jeunes qui venaient passer là un moment à l'abri des intempéries perturbant le fonctionnement de l'établissement par des attitudes agressives à l'encontre des usagers.

C'est sur ce « malentendu originel » que fut entreprise une étude plus approfondie des dysfonctionnements sociaux sur les quartiers pouvant entraîner une marginalisation du public jeunes. Je parle de « malentendu originel » car l'expérience montre que les événements qui suscitent une certaine émotion et poussent à une prise de conscience des problèmes ne sont souvent que des symptômes ou des épiphénomènes qui agissent comme révélateurs. Les champs d'intervention sont en général assez éloignés de ces lieux de constat. Ce fut d'ailleurs le cas à CHALON puisque le service développa prioritairement son action en direction de quartiers d'habitat collectif de la ville.

1.1.2. Les incidences de la Décentralisation :

- **Evolution du cadre réglementaire**

Une nouvelle étape est franchie au début des années 80. Les principes qui ont présidé à la Décentralisation visaient à mettre en cohérence niveaux de compétences et niveaux de décisions. Régions, départements et communes, en tant que collectivités territoriales reconnues, gèrent désormais librement leurs domaines de compétence respectifs. L'Etat, bien que n'exerçant plus de tutelle à priori sur les collectivités, conserve néanmoins un pouvoir de contrôle de conformité exercé par le Préfet. Pour l'essentiel, l'action sociale obligatoire est du ressort du département, l'Etat ne gardant que des compétences limitées. Quant aux communes, elles n'ont pas de nouvelles compétences spécifiques, mais peuvent exercer certaines missions relevant du département en passant convention avec lui.

La loi 86-17 du 6 janvier 1986 confère précisément au département mission « *d'organiser dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale, des actions collectives visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles* ».

On notera que sont donc réaffirmés les principes suivants :

- aller vers ...
- prévenir la marginalisation
- action sur le milieu

La loi précise également : « pour l'accomplissement de ses missions (...) le service d'Aide Sociale à l'Enfance peut faire appel à des organismes publics ou privés habilités... » (art. 40). Consécutivement, le code de la Famille et de l'Aide Sociale a été modifié et ses articles 40 et 45 intègrent la prévention spécialisée comme une des missions du département.

- **Prévention spécialisée et action sociale départementale**

« Du fait de la nouvelle loi sociale, le transfert de compétences aux Conseils généraux en matière de prévention spécialisée, non souhaitée par les partenaires, entre donc de fait par voie législative, pour des raisons administratives de financement par le canal de l'Aide Sociale à l'Enfance, que le législateur n'a pas voulu découper »³.

On remarquera à travers cette citation les nombreux atermoiements qui ont accompagné le rattachement de la prévention spécialisée à l'Aide Sociale à l'Enfance.

Il est vrai que les conseillers généraux ont trouvé la prévention spécialisée dans le bloc de compétences qu'ils ont reçu de l'Etat. La tutelle administrative et le contrôle technique étaient jusqu'alors, le plus souvent confiés aux Directions Départementales d'Action Sanitaire et Sociale et aux Directions Départementales de la Jeunesse et des Sports.

Pour la plupart des élus, l'Aide Sociale à l'Enfance apparaît comme un système compliqué dont ils ont du mal à différencier les missions et services.

- **Vers un conventionnement original**

Est-ce pour cette raison que le recours au secteur associatif s'est autant développé ? Toujours est-il que les dispositions de l'article 40 du code de la Famille et de l'Aide Sociale ont été assez largement utilisées puisqu'on dénombreait en 1990, 314 associations privées en France ayant passé convention avec un Conseil Général pour la mise en œuvre de cette action.

Ce fut notamment le cas de la Saône et Loire, où notre service, qui avait reçu un agrément définitif le 5 novembre 1981, exerça la mission de prévention par délégation directe

³ GIRARD Victor, PETITCLERC Jean Marie, ROYER Jean, *Cette prévention dite spécialisée*, Paris, Editions Fleurus, 1988, p. 54

jusqu'en 1992. A compter de cette date, apparut un autre type de conventionnement aux termes duquel le département délégua désormais aux communes sa compétence en matière de prévention spécialisée, donnant ainsi aux élus municipaux un pouvoir nouveau en matière d'action sociale.

Aux yeux de la majorité des élus interrogés dans le cadre d'une enquête nationale menée en 1992⁴, le conventionnement apparaît comme le modèle le plus intéressant de contractualisation avec les associations de prévention spécialisée. Il leur permet une « marge de manœuvre » plus grande et des rapports plus riches avec les associations.

Les transferts de compétence en matière de prévention spécialisée permettent de tirer les enseignements suivants :

- les élus départementaux ont été amenés à découvrir des missions nouvelles dans un domaine où ils n'intervenaient, auparavant, que pour financer 17 à 20 % de la dépense ; du coup, ils se sont appropriés la question de la prévention.
- La Décentralisation aura favorisé le rapprochement des communes avec les conseils généraux.

1.1.3. Prévention spécialisée et politiques territoriales :

- **Genèse de la Politique de la Ville**

La Politique de la Ville naît dans un contexte d'accroissement du chômage et d'apparition des phénomènes de violences urbaines.

Trois grands rapports⁵ vont servir de base à l'édification de la Politique de la Ville initiée par le gouvernement de Pierre MAUROY :

- « *l'insertion sociale et professionnelle des jeunes* » par l'universitaire Bertrand SCHWARTZ, servira de base à la mise en place des missions locales
- « *Ensemble refaire la ville* » par Hubert DUBEDOUT, maire de Grenoble, qui soulignera la nécessité d'envisager la réhabilitation sociale des quartiers déshérités
- « *Face à la délinquance : Prévention, répression, solidarité* » par Gilbert BONNEMAISON, maire d'Epinau-sur-Seine, aboutira à la création du conseil national de prévention de la délinquance.

⁴ *Prévention spécialisée, Décentralisation et politiques territoriales*, C.N.L.A.P.S. et Délégation interministérielle à la Ville, mai 92

⁵ Ces trois rapports sont parus à la Documentation Française. Le 1^{er} en 1981, les deux autres en 1983
Alain SAVIGNET - Mémoire de l'Ecole Nationale de la Santé Publique - 2000

Au-delà des conclusions spécifiques auxquelles arrive chacun de ces trois rapports, tous soulignent la nécessité d'un décloisonnement des compétences ministérielles et d'une mobilisation des villes et des élus locaux.

Les procédures « Développement Social des Quartiers » (D.S.Q.) s'inscrivent dans la continuité des conventions « Habitat Vie Sociale » lancées en 1977 pour allier rénovation du bâti et développement de la vie sociale dans les quartiers. Les nouveaux dispositifs insistent sur la nécessité de conduire une action globale territorialisée et concertée avec l'ensemble des acteurs locaux. Ce sont les municipalités qui doivent impulser ces opérations en s'inscrivant dans la logique de la Décentralisation des lois DEFERRE qui se mettent en place.

- **1992 : Nouvel élan pour le service**

La Politique de la Ville est en marche depuis quelques années déjà lorsque l'autre grande ville du département de Saône et Loire – MACON – commande au C.R.E.A.I. de Bourgogne, un diagnostic social urbain.

L'objectif est double :

- établir un constat de la situation sociale et des dispositifs existants
- formuler des propositions d'actions complémentaires orientées vers la population jeune des quartiers d'habitat collectif.

Dans le même temps, le 3^{ème} pôle urbain du département – MONTCEAU LES MINES – entame une réflexion à partir de constats de carences établis sur un des quartiers de la ville par les travailleurs sociaux et la municipalité.

Ces deux démarches aboutissent à des conclusions identiques : il y a nécessité de développer une nouvelle réponse basée sur une approche spécifique des difficultés identifiées sur certains territoires menacés de marginalisation. Sans remettre en cause fondamentalement les solutions existantes, les deux diagnostics préconisent de développer l'écoute et la prise en compte des demandes des jeunes qui échappent aux dispositifs de droit commun. La prévention spécialisée apparaît comme susceptible de créer ou restaurer le lien social fragilisé.

La direction des services sociaux du Conseil Général, associée à ces deux diagnostics, retient ces préconisations et entame, avec les deux communes concernées, une négociation qui aboutira à la création de deux nouvelles équipes de prévention spécialisée en 1994.

- **La territorialisation des politiques sociales**

Une des caractéristiques de la prévention spécialisée est que l'objet de son habilitation concerne un territoire. Il lui faut à partir de là, identifier son public puis agir à la fois sur les comportements individuels ou collectifs et sur le milieu pour que l'un et l'autre évoluent. Il n'est donc pas étonnant que les politiques territoriales, impulsées tant au plan national que local, aient tenté de s'approprier l'expérience et les savoir-faire de la prévention spécialisée. C'est ainsi que sont apparus de nouveaux dispositifs (C.I.P.D., C.L.S, commissions du Contrat de Ville) et de nouveaux acteurs (médiateurs sociaux, correspondants de nuits, grands frères, co-éducateurs...) qui, par certains aspects, rappellent le travail de la prévention spécialisée ; notamment par l'importance accordée au territoire mais aussi parce que se conjuguent approche clinique de la personne dans sa globalité et traitement des régulations au sein du groupe social. Il en résulte une certaine confusion qui à la fois brouille l'identité de la prévention et remet en cause la légitimité historique qu'elle avait acquise à l'époque où c'était elle qui portait l'innovation et apparaissait comme un recours possible aux Pouvoirs Publics aux prises avec un problème qui les dépassait.

1.2. DEFINITION, PRINCIPES ET MODALITES

1.2.1. Ce que prévenir veut dire :

Le concept de prévention n'est pas une idée neuve. D'abord réservé au domaine de la santé, il a rapidement été utilisé à propos de problèmes d'ordre social.

« *Prévenir* » nous dit le dictionnaire Larousse c'est « *aller au devant de quelque chose pour l'empêcher de se produire* ». La réponse varie donc en fonction de la nature et de l'importance du risque. C'est ainsi qu'on a pu distinguer différentes formes de prévention :

- la prévention primaire qui se situe en amont des difficultés afin d'en éviter l'apparition. Elle désigne aussi bien les mesures prophylactiques de protection des populations que les dispositifs péri et postcolaires, l'action sociale en direction de l'ensemble de la population, ...
- la prévention secondaire est déjà plus centrée sur les publics pouvant rencontrer des problèmes. Elle intervient pour résoudre une difficulté et en éviter la complication.
- La prévention tertiaire cible des situations réellement problématiques. Sa visée est curative et intègre également la prévention de la récurrence.

Le pragmatisme de ces définitions montre bien les limites de leur application au domaine de l'inadaptation sociale. La précision du diagnostic médical qui permet d'activer telle réponse plutôt que telle autre n'est pas facilement transférable au secteur social et c'est sans doute en partie cette incertitude qui a assuré la promotion de la prévention spécialisée.

Mais en quoi cette prévention est-elle spécialisée ? « *Cette prévention est dite spécialisée dans le sens où elle se situe là où les phénomènes de destructuration des liens sociaux entraînent des états de souffrance qui s'expriment par des comportements dyssociaux qui perturbent l'ordre public tout en rendant ainsi visibles les dysfonctionnements sociaux* »⁶.

L'approche phénoménologique que nous propose cette définition montre la difficulté que connaissent également les éducateurs de terrain lorsqu'il s'agit d'expliquer ce qu'est la prévention spécialisée.

Les textes administratifs ne sont pas non plus très explicites. Ainsi la circulaire n° 26 du 17 octobre 1972 relative à l'arrêté du 4 juillet 72 propose l'amorce de définition suivante : « *une action spécialisée, qui se différencie de la prévention naturelle réalisée par les mouvements de jeunesse, les associations sportives, les patronages, les maisons de jeunes et de la culture, etc. [...] Elle se différencie également de l'action éducative en milieu ouvert, à laquelle il est recouru dans le cadre de la protection de l'enfance en danger et qui est plus individuelle* ».

Cette définition « en creux » qui situe la prévention spécialisée par rapport à d'autres types d'interventions souligne bien son caractère supplétif. La prévention spécialisée commence là où les réponses des dispositifs de droit commun se sont révélées inopérantes ou inadéquates. Elle est « *une réponse à une demande plus ou moins implicite exprimée par un milieu* »⁷. Elle peut donc potentiellement s'appliquer partout où des anomalies de la vie sociale n'ont pu être prévenues. Elle cherche pour cela à instaurer de nouveaux rapports pour éviter la reproduction et la généralisation de ces souffrances sociales.

A travers ces différentes tentatives de définitions de ce qu'est objectivement la prévention spécialisée, on sent poindre la critique qui de manière récurrente lui est adressée : En quoi cette pratique sociale est-elle différente des autres ?

⁶ DUSART Anne, *La prévention spécialisée. Points de repères et éléments de définition*, Bulletin du CREAI de BOURGOGNE, n° 116, octobre 1992

⁷ Conseil Technique des Clubs et Equipes de Prévention, *Note sur les caractéristiques de prévention spécialisée*, 4 mai 1973

Il me semble que la réponse à cette question est à rechercher dans les principes qui forme le socle sur lequel se sont construites les différentes expériences de la prévention spécialisée depuis son origine.

1.2.2. Les principes qui fondent la pratique :

- **La libre adhésion** postule que la relation établie avec le jeune repose sur l'accord de ce dernier. Sans cette liberté d'accepter ou de refuser l'accompagnement proposé, la prévention spécialisée s'apparenterait à bien d'autres mesures d'accompagnement social. La libre adhésion est un formidable « moteur » de l'action, car l'engagement librement consenti peut se révéler très mobilisateur. A l'inverse il est à l'origine de bien des déconvenues lorsque la volonté du jeune se dérobe. L'éducateur n'est plus alors que le spectateur impuissant de l'échec.

- **L'absence de mandat nominatif** complète le principe précédent. De même que l'éducateur de prévention n'imposera pas son aide à un jeune qui la refuse, l'orientation de ce même jeune vers la prévention par un tiers, quel qu'il soit, est exclue. Il en va de la crédibilité de l'éducateur de prévention dont l'argumentaire tient, pour une part, à l'affirmation d'une écoute attentive des demandes adressées directement par le jeune.

- **Le respect de l'anonymat** est la conséquence directe de l'absence de mandat et de la libre adhésion. Ce 3^{ème} principe s'appuie sur eux pour se définir. Les jeunes que l'éducateur rencontre dans un quartier ne doivent pas être précédés par leur histoire. L'éducateur doit les découvrir au fil du temps avec ses propres outils relationnels. Il importe que la démarche de l'éducateur ne réduise pas le jeune à son problème et ne l'engage pas, à priori, dans un réseau d'assistance éducative ou sociale. D'où la discrétion (pas toujours comprise) des éducateurs de prévention qui conditionnent leur échange avec les autres intervenants sociaux à l'accord du jeune lui-même. L'anonymat n'est pas une fin en soi et l'objectif, à terme, est bien d'aider le jeune à sortir de l'anonymat pour surmonter ses difficultés.

- **Une pratique non institutionnalisée.** Par ce 4^{ème} principe, la prévention spécialisée rappelle que sa vocation n'est pas de construire des réponses pérennes selon des règles préétablies. L'organisation des interventions dans le temps et dans l'espace se détermine en fonction des impératifs de l'action et non en fonction d'une injonction extérieure. C'est la capacité d'adaptation aux problèmes rencontrés qui légitime la diversité des actions mises en œuvre. Dans la durée, des relais doivent être trouvés afin de permettre progressivement à

l'action de se structurer et de devenir autonome. Le modèle associatif apparaît comme le plus adapté à cette non-institutionnalisation des pratiques.

1.2.3. Des modalités d'intervention plurielles :

En aval des principes que nous venons d'évoquer et qui singularisent la prévention spécialisée, on trouve des modes d'intervention qui, s'ils n'ont pas le même caractère intangible, fixent le cadre général dans lequel se reconnaissent bon nombre d'équipes de prévention.

- **La présence sociale.** La présence auprès des jeunes et dans leur milieu est un élément essentiel de l'action de la prévention spécialisée. Le premier travail d'une équipe qui prend contact avec un quartier consiste à « s'immerger » dans ce nouvel espace, à la fois pour se faire connaître, mais également pour s'imprégner de tout ce qui le constitue. Le travail de rue, activité « emblématique » de la prévention, est le moyen privilégié d'atteindre un public entretenant des rapports difficiles avec les institutions. Il renvoie à la mission d'interface de la prévention spécialisée entre des personnes en situation de souffrance sociale et des systèmes auxquels ils n'ont pas ou difficilement accès.

- **L'accompagnement éducatif.** Dans le prolongement du contact qui a pu s'établir grâce au travail de rue, il se traduit par un ensemble d'initiatives et de démarches au cours desquelles s'établit, puis se fortifie, la relation de confiance entre le jeune et l'éducateur. L'objectif est de développer des compétences sociales individuelles et collectives chez les jeunes afin qu'ils puissent à l'avenir les réinvestir dans des démarches autonomes. L'accompagnement éducatif s'adapte aux demandes formulées par le jeune. Il requiert de l'éducateur disponibilité, adaptabilité et connaissance des réseaux de réponses sociales.

- **L'animation sociale.** Bien que cela soit parfois source d'ambiguïté quant aux finalités de la prévention spécialisée, le recours au support d'animation est fréquent. A cela plusieurs raisons : D'abord, le temps libre (souvent subi par le jeune) est un espace qui s'offre à la relation sans contrainte, sans obligation de résultat, où chacun trouve ce qu'il y met. Ensuite, il permet de cibler prioritairement les « jeunes » (notion certes assez floue, mais qui jusqu'alors, même dans ses versions les plus extensives, exclut à la fois les enfants en bas âge et les adultes). Enfin les activités d'animation collectives fournissent un cadre de socialisation intéressant, adaptable aux moyens dont nous disposons et aux capacités d'autonomie des jeunes.

- **L'action institutionnelle et le partenariat.** L'action institutionnelle regroupe l'ensemble des participations de la prévention spécialisée aux groupes de travail thématique, comités de pilotage, conseils d'animation, réseaux en tous genres qui, avec l'avènement de la Politique de la Ville ont connu un développement qui ne s'est jamais tari.

L'action de la prévention spécialisée suppose une bonne connaissance des autres acteurs intervenant sur le même territoire et une collaboration avec eux. Il est donc normal qu'elle participe aux actions qui permettent de favoriser l'insertion des jeunes dans la vie de la cité. Pour autant, cela ne peut se faire que dans le respect des principes fondateurs que j'ai énoncés, ce qui parfois est source de malentendu avec certains acteurs sociaux, farouches défenseurs d'un partenariat sans réserve.

- **Les actions spécifiques.** Elles viennent répondre à un besoin repéré, non satisfait et pour lequel il apparaît qu'aucune solution puisse être apportée par une des structures institutionnelles existantes. Soit que ce besoin échappe à leur champ de compétence respectif, soit encore qu'il nécessite la mise en œuvre de moyens qui n'existent pas, soit enfin qu'il appelle une réponse rapide incompatible avec les délais habituels de décision.

Ces actions spécifiques devraient toutes être marquées du sceau de la non-institutionnalisation. Pourtant, force est de constater que certaines perdurent, soit par absence de relais externe, soit parce qu'elles se révèlent être des supports particulièrement efficaces au service de la mission de prévention.

1.3. PUBLIC ATTENDU, ATTENTE DU PUBLIC

Le principe de libre adhésion laisse supposer qu'en dernier ressort, c'est le jeune qui décide d'établir le premier contact à partir duquel la relation éducative pourra se nouer. La typologie du public serait donc le résultat d'un processus aléatoire dans lequel la seule volonté manifeste serait celle du jeune lui-même. Si tel était le cas, on pourrait éprouver un doute légitime à l'égard d'une mesure aussi dépendante des humeurs de sa « clientèle ». La réalité est plus complexe et si les attentes du public, que nous verrons par la suite, influent sur la définition de sa typologie, on peut repérer au moins deux autres facteurs qui contribuent à son modelage : l'évolution historique et la commande sociale.

1.3.1. Du blouson noir au sauvageon :

L'évocation quelque peu désuète de la figure du blouson noir permet de mesurer le chemin parcouru depuis la naissance de la prévention spécialisée. Par un raccourci fulgurant, on pourrait dire que le marginal d'hier annonce l'exclu d'aujourd'hui. Le blouson noir, ancêtre du sauvageon tout droit sorti de la faconde d'un ministre qui, à défaut de résoudre le problème lui a trouvé un nom. Mais qui saurait le lui reprocher tout à fait ?

Il n'est ni le premier, ni le seul dérouter par celui dont le quotidien « Libération » parlait en ces termes le 23 janvier 99 : « *L'adolescent destructeur et violent se rapproche dangereusement du territoire de la candeur originelle et laisse prospérer le fantasme largement partagé d'une population de nouveaux « apaches », sans foi ni loi, avec leur organisation prémafieuse, leurs solidarités secrètes, leurs musiques, leurs codes linguistiques.* » (BARANGER Thierry et PECH Thierry)

D'une manière sans doute moins lyrique, je dirais que le public de la prévention spécialisée se caractérise par une difficulté à s'approprier son histoire et ses expériences, ce qui l'empêche parfois d'avoir des perspectives d'avenir. Ses rapports au temps, à l'espace et à la réalité sont souvent perturbés. Il vit l'immédiat et éprouve de réelles difficultés pour concevoir un projet à plus ou moins long terme.

Chronologiquement, entre le « blouson noir » des années 60 et le « sauvageon » de cette fin de siècle s'intercale le « jeune en difficulté ». Issu de quartier ou de banlieue de grande ville, il est marqué par la stigmatisation journalistique qui dans les années 70 associe « grand ensemble » et « petite délinquance ».

Chacun de ces personnages historiques à son époque a pu apparaître comme « *le symptôme de la dislocation du lien social qu'il faut tenter de renouer [...] tant du point de vue externe (l'individu dans le monde) que d'un point de vue interne (le monde dans l'individu)* »⁸. A cet égard, ils s'inscrivent dans le champ du public pour lequel on attend que la prévention spécialisée intervienne.

⁸ DUSART Anne, article déjà cité

1.3.2. Entre attente et injonction :

Quelle que soit la pertinence des diagnostics sociaux urbains, des études de faisabilité ou tout simplement des constats établis par les acteurs de terrain, c'est d'abord et avant tout dans la volonté politique exprimée par les élus que la prévention trouve les raisons de son existence.

- **L'attente des élus**

Qu'il s'agisse de bonne ou de mauvaise motivation, il faudra compter avec l'attente des élus lorsque viendra l'heure de déterminer les objectifs à atteindre. De manière schématique, on peut dire que cette attente s'articule principalement autour de 3 axes : pragmatisme, partenariat, visibilité.

Pragmatisme : Comme le soulignait une note du Conseil Technique des Clubs et Equipes de Prévention en mai 93, les élus et les institutions attendent des équipes de prévention qu'elles prennent contact avec les jeunes pour analyser leurs problèmes, dégager les solutions et les mettre en relation avec les organisations appropriées. Le passage obligé par un temps de latence qui peut être long et pendant lequel rien ne paraît se passer est parfois difficile à faire admettre.

Partenariat : Nous l'avons vu précédemment (I.1.2.) la Décentralisation a rapproché les communes et le département qui, non seulement décident, mais également animent la politique sociale sur le territoire. Au sein des nombreuses commissions qu'il préside, l' élu souhaite voir siéger les acteurs sociaux qui concourent à la mise en œuvre de « sa » politique.

Visibilité : Là encore, on assiste à la confrontation de deux logiques difficilement conciliables. Celle de l' élu qui pense que la visibilité d'une action est à la fois gage de sa réussite et de sa crédibilité ; celle de la prévention qui sait que la confiance dont elle bénéficie tient essentiellement à la discrétion dont elle sait faire preuve.

- **L'attente des partenaires**

Pour les partenaires, la prévention spécialisée est tout à la fois porteuse d'espoir et d'inquiétude. D'espoir car ses modes d'intervention spécifiques laissent augurer une solution qui n'a pu être trouvée dans le cadre des réponses traditionnelles. D'inquiétude car les principes fondateurs sont souvent perçus comme un alibi invoqué par les équipes de prévention pour se soustraire aux exigences du partenariat.

Distance critique : Il est clair que la prévention spécialisée ne peut, dans le cadre de sa mission, faire l'impasse sur les réponses apportées par les dispositifs sociaux. Elle doit donc être suffisamment proche pour que sa place au sein du réseau soit reconnue et cependant distante pour ne pas être assimilée aux institutions avec lesquelles elle collabore. Cette question de la distance est source de malentendus quasi permanents. Tantôt les partenaires déplorent la réserve manifestée par les équipes de prévention, lorsqu'ils ne leur reprochent pas carrément de faire de la rétention d'informations ; tantôt ce sont les jeunes qui se détournent des éducateurs craignant une trop grande collusion de ceux-ci avec les autres intervenants sociaux.

Instrumentalisation : Un autre risque guette également la prévention spécialisée si elle n'y prend garde, celui de l'instrumentalisation. Faute sans doute du recul nécessaire ou parce que la pression médiatique se fait trop forte, les politiques sociales en sont parfois réduites à s'attaquer aux symptômes pour le faire disparaître plutôt que d'entreprendre un travail de fond. Ce traitement symptomatique se traduit par la recherche de la solution la plus rapide, à défaut d'être la plus efficace. Il n'est pas rare alors qu'on envisage de détourner la prévention spécialisée de sa mission originelle en lui demandant d'intervenir dans la gestion de la crise, au motif qu'elle connaît les jeunes qui posent problème.

Public assigné : Le fait que l'absence de mandat soit inscrite comme un des principes fondamentaux de la prévention spécialisée n'empêche pas la tentation chez certains de nos partenaires de désigner nommément des jeunes qu'ils aimeraient voir « suivis » par un éducateur. Là encore, le désarroi qu'éprouvent certains travailleurs sociaux, impuissants à trouver des réponses à une situation sociale dégradée, explique sans doute leur insistance à vouloir sérier les populations en espérant ainsi mieux sérier les problèmes. Au nom de ce principe, on rencontre généralement deux types de raisonnements :

- Les animateurs ou les médiateurs gèrent les situations les moins dégradées et passent le relais à la prévention lorsque les problèmes s'avèrent graves.
- Une répartition par âges « affecte », à la prévention, les adolescents et jeunes adultes au comportement difficile à canaliser.

L'ensemble des attentes que je viens d'exposer doivent, pour des raisons stratégiques être présentes dans la réflexion des équipes, faute de quoi leur travail risquerait d'être entravé. Pour autant, elles n'ont pas le poids des attentes formulées par le public lui-même.

1.3.3. Que veulent les jeunes ?

Aujourd'hui utilisé d'une manière extensive, pour ne pas dire abusive, le terme générique de "jeunes" tend à occulter la pluralité des situations que les quatre équipes de prévention rencontrent au quotidien. Entre l'appellation sociologique marquée par le flou et l'individualisation des situations que requiert le travail éducatif, il est toutefois possible de recourir à une définition typologique qui permet de caractériser le public qui est le nôtre.

Ils sont issus de l'immigration à 80% et ont entre 13 et 25 ans. Mineurs dans leur grande majorité, ils vivent dans les quartiers d'habitat collectif des villes où nous intervenons. Ce sont principalement des garçons car ils échappent plus facilement que leurs sœurs aux contraintes familiales pour venir rencontrer les éducateurs. Les problématiques auxquelles ils sont confrontés ont trait principalement à la scolarité, à la formation, à leur rapport à la loi, à leur sociabilité et à leurs relations intra familiales. Ils ont, pour la plupart, renoncé à recourir aux dispositifs de droit commun et éprouvent une certaine défiance à l'égard des adultes. De prime abord, la prévention spécialisée n'échappe pas à leur vindicte. Ce n'est qu'au terme d'un lent processus "d'appivoisement" que leurs demandes peuvent émerger.

Ecoute : Un des premiers griefs adressé par les jeunes à la société est l'absence d'écoute. Avant même de revendiquer une place, la possibilité de parler apparaît donc comme un droit essentiel trop souvent négligé par le monde adulte. En tant que représentant de ce dernier, l'éducateur de prévention est d'abord jugé sur sa capacité à être disponible et réceptif à cette parole étouffée qu'il faut savoir décrypter. Souvent, les démarches spontanées dans nos locaux commencent par cette phrase : « je veux te parler ». Nul autre objet, au départ, que ce besoin d'obtenir l'attention d'un interlocuteur. Ce n'est pourtant que si cette étape est réussie que les autres demandes peuvent émerger.

Soutien : Il peut prendre des formes variées et s'appliquer aux domaines les plus divers (santé, logement, justice, formation, emploi, ...). En l'accompagnant dans son cheminement personnel, l'éducateur veille à développer les motivations susceptibles d'inspirer une projection dans le temps.

« *Saisir un projet, c'est toujours recourir à l'auteur qui l'a engendré* » nous dit Jean Pierre BOUTINET . Cette phase de soutien est donc essentielle pour que la rencontre puisse se produire. Elle permet au jeune de se rassurer avant d'oser entreprendre.

Médiation : Nombreuses sont les situations de rupture que nous sommes amenés à connaître et qui sont à l'origine d'une demande implicite d'aide. Tantôt c'est le lien familial qui est meurtri, tantôt c'est un parcours scolaire brutalement interrompu, tantôt encore ce sont des problèmes avec la loi qui marquent le divorce du jeune avec son environnement. En l'accompagnant dans sa démarche, l'éducateur en prévention ne se positionne pas en médiateur-écran mais plutôt en facilitateur du contact direct afin de l'amener à assumer ses démarches seul.

Aide au projet : Ce 4^{ème} type de demandes est parfois l'angle d'attaque que choisissent les jeunes pour établir un contact avec la prévention spécialisée. Une manière, en quelque sorte, de tester notre capacité à mettre notre savoir-faire et notre expérience au service du désir de l'autre.

Dans certains cas, au contraire, la confrontation aux échecs répétés, l'angoisse d'avoir à se projeter dans l'avenir, conduisent certains jeunes à se replier sur eux-mêmes et à ne plus faire crédit à l'autre. Un de nos objectifs est donc de favoriser l'émergence, la construction et la concrétisation de projets individualisés ou collectifs dans lesquels les jeunes apprennent à être réellement acteurs.

Au terme de cette présentation de ce que fut l'origine de la prévention spécialisée et de ce qu'elle est devenue, on peut retenir que son histoire est marquée par un ensemble de tensions. La prévention est née d'expériences conduites par des pionniers puis progressivement s'est construite en pratique éducative inscrite dans le champ social. Après une période au cours de laquelle sa légitimité s'est fortifiée à l'épreuve du terrain, la Décentralisation et la Politique de la Ville l'ont invité à un repositionnement qui s'avérait d'autant plus nécessaire que le jeu politique avait changé et que les formes de l'exclusion se diversifiaient.

Le bilan que l'on peut dresser aujourd'hui est contrasté. D'une part, le développement de la notion de prévention réaffirme la pertinence d'une approche fondée sur la prise en compte précoce des risques de marginalisation. D'autre part, les modalités d'intervention et les principes fondateurs de la prévention spécialisée sont l'objet de remise en cause.

Entre les injonctions institutionnelles et les attentes du public, la voie est étroite pour redéfinir les règles d'une pratique éducative qui réponde aux défis qui lui sont lancés. D'autant que parfois ces injonctions et ces attentes varient selon les territoires sur lesquels le

service intervient. Dans le même temps, la dispersion des moyens dont nous disposons dans l'espace départemental nous conduit à rechercher et à afficher les signes tangibles de notre cohésion de service.

Un peu à l'image d'un arbre qui lance ses ramures d'autant plus haut vers le ciel que ses racines sont fortes et profondément enfoncées dans la terre, nous ne devons pas perdre de vue que la diversité des engagements que nous prenons n'est possible que si notre identité est suffisamment affirmée. C'est l'enjeu de l'équilibre qu'il nous faut trouver.

II

UNE EQUATION DIFFICILE A RESOUDRE :

ARTICULER IDENTITE DE SERVICE ET

LOGIQUE DE TERRITOIRE

Il serait réducteur d'affirmer, ou de laisser croire, que l'environnement dans lequel s'inscrit l'action de notre service n'est que le fruit d'un processus historique marqué par des évolutions réglementaires et législatives. Le contexte associatif et l'organisation qui en découle ont, eux aussi, largement contribué à la définition de notre identité de service. C'est pourquoi, il y aura lieu d'interroger le positionnement stratégique et les procédures mises en œuvre au sein même du service de prévention pour établir le diagnostic qui permettra d'orienter notre démarche de projet de service.

II.1. LA SAUVEGARDE A L'EPREUVE DU TERRITOIRE

II.1.1. Le développement de l'offre de service :

Entre 1952 et 1997, l'association SAUVEGARDE connaît un développement permanent et maîtrisé permettant l'intégration successive des services dans l'ensemble associatif⁹ En fait, l'esprit d'innovation se manifeste jusqu'au début des années 90. A partir de cette date, les évolutions sont surtout inscrites dans le cadre ou dans le prolongement des services existants :

- le service d'accompagnement social (ESSAI) est issu du service de formation
- le Service Départemental d'Intervenants en Toxicomanie (S.D.I.T.) est une émanation de la prévention spécialisée
- le Foyer actuel (LUX) est le résultat de la restructuration de deux autres établissements
- l'unité Méthadone est une extension du S.D.I.T.

Autant la période qui couvre la décennie 80–90 est marquée par le dynamisme et l'innovation, autant celle qui suit induit plutôt le sentiment d'une certaine fragilité et d'une dilution des missions. L'unité de l'association, sans être fondamentalement remise en cause, est posée à travers la diversité de ses services et l'on ne peut que constater la faiblesse des échanges d'expériences entre les différentes structures. Par ailleurs, l'augmentation du nombre de salariés, qui découle du développement de l'offre de service, a modifié les relations qui pouvaient exister entre les personnels.

⁹ ANNEXE N° 1

Les services ont tendance à se replier sur eux, parfois même sans s'en rendre compte. Le souci d'informer se relâche et progressivement c'est le besoin de communiquer qui disparaît.

Cette attitude est, sinon encouragée, tout au moins entretenue, par une politique d'implantation territoriale qui s'appuie exclusivement sur la logique de mission propre à chaque service et qui se traduit, comme nous allons le voir, par une atomisation des ressources associatives.

II.1.2. Une territorialisation complexe :

En 5 ans, le service de prévention a connu une mutation profonde. Implanté dans une seule ville, il est désormais présent dans 4 communes distantes d'au moins 40 kms.

A l'exception d'AUTUN, où la prévention est le seul service de la SAUVEGARDE à être installé, les trois autres villes sont le cadre d'une forte implantation associative :

- 8 services et établissements regroupant 80 salariés à CHALON S/S
- 4 services et 12 salariés à MACON
- 5 services et 25 salariés à MONTCEAU

Chacune de ces villes constitue pour les services qui y sont présents une antenne où sont concentrés des moyens logistiques qui permettent aux équipes de rayonner sur un large secteur. Il convient toutefois de préciser qu'à une ou deux exceptions près, chaque service est organisé de manière autonome et qu'il n'y a pas de « pôle d'activité Sauvegarde » en tant que tel dans chacune des villes. Deux raisons sont généralement invoquées pour justifier cette séparation des moyens :

- la logique de financement qui conduit à considérer chaque service comme une entité distincte bénéficiant de financements spécifiques.
- La logique de mission qui met en avant une organisation pensée d'une part en fonction de la prise en charge du public, d'autre part en fonction de l'économie générale du service.

Bien que cette argumentation soit en partie fondée, il faut reconnaître qu'elle contribue à cloisonner les services et à transmettre une image associative à la fois composite et confuse. Par ailleurs, les services sont contraints de gérer le morcellement de leurs équipes qui sont parfois, - c'est notre cas - numériquement très faibles et du même coup ressentent avec plus d'acuité les phénomènes d'isolement.

L'éparpillement géographique a également pour effet une dilution du sentiment d'appartenance que ce soit à l'égard de l'association ou du service de rattachement. Plus les antennes sont éloignées des centres de décisions hiérarchiques, moins les personnels qui y travaillent s'en sentent solidaires car ils deviennent alors plus tributaires des pressions et des sollicitations locales qui peuvent s'exercer.

Un autre constat peut également être fait, c'est que le problème se complique lorsque les lieux d'implantation des antennes d'un service sont également les lieux de négociation avec les partenaires et les financeurs. C'est précisément le cas du service de prévention dont l'existence repose sur un système de conventions signées d'une part avec le Conseil Général, d'autre part avec les communes dans lesquelles nous intervenons.

II.1.3. Un conventionnement à deux niveaux :

Dans l'esprit de la Décentralisation, le département de SAONE & LOIRE a souhaité optimiser l'organisation des actions de prévention spécialisée sur une base territoriale adaptée aux besoins du public. Il s'est appuyé pour cela sur l'article 77 du Code de la Famille et de l'Aide Sociale et sur l'article 33 de la loi du 22 juillet 1983 qui prévoient la possibilité de conclure une convention avec d'autres collectivités territoriales.

C'est ce qu'il fait avec 4 villes du département, AUTUN, CHALON S/S, MACON et MONTCEAU qui ont reçu délégation pour organiser des actions visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles. Parallèlement, chacune d'entre elles a passé convention avec notre association, désignée comme prestataire pour la mise en œuvre de cette compétence déléguée. Ces conventions Ville/Association précisent les points suivants :

- Qualité et nombre des agents recrutés par la SAUVEGARDE 71 et affectés à la prévention
- Objectifs généraux assignés à la mission
- Moyens financiers et matériels mis à disposition
- Procédure budgétaire
- Mode d'évaluation
- Echéance et renouvellement de la convention

Dans deux cas sur quatre, la convention fait l'objet d'une annexe qui précise :

- Le territoire d'intervention
- L'âge du public prioritaire
- Les objectifs opérationnels de l'équipe.

- **Règles comptables et leur application**

Les dépenses de prévention spécialisée sont désormais inscrites dans les dépenses d'aide sociale légale. S'appliquent donc de ce fait à la fois les dispositions du décret n°61-9 du 3 janvier 1961, celles de l'article 45 de la loi 83-663 du 22/07/83 et de l'article 18 de la loi 86.17 du 6/01/86 relatives aux règles budgétaires des établissements sociaux et médico-sociaux sous compétence du Conseil Général.

Parallèlement, notre service reçoit un concours financier des communes dans lesquelles il intervient au vu : « *des propositions budgétaires formulées par l'association selon les formes en usage en matière de comptabilité des associations à caractère social bénéficiant de concours de collectivités publiques.* »¹⁰.

L'option retenue en SAONE & LOIRE en matière de financement se traduit par une distinction entre charges de personnel financées par le Conseil Général et charges de fonctionnement assurées par les communes. Nous nous conformons au plan comptable associatif pour l'établissement de notre budget prévisionnel ou plutôt de **nous** budgets prévisionnels puisque nous adressons des documents distincts à chacun de nos financeurs (villes, département) avant le 1^{er} novembre de chaque année.

Seuls les services sociaux du département respectent les principes de la procédure contradictoire sur la partie de budget qui concerne le département. Les villes se contentent de confirmer par courrier leur décision concernant les propositions budgétaires que nous leur faisons. De la même manière que pour le budget prévisionnel, chacun est destinataire du compte administratif arrêté par le conseil d'administration de l'association.

- **Application et limites des conventions**

Sur le plan budgétaire, on peut se demander si la participation des départements est susceptible de faire l'objet d'un recours contentieux dans la mesure où, bien souvent, les aides accordées le sont par voie de subvention. Dans le cas de notre service, le contentieux semble possible puisque les services du Conseil Général nous incitent et s'appliquent eux mêmes à respecter la procédure légale et les délais de dépôt des documents budgétaires.

¹⁰ ANNEXE n° 2

Sur le plan des objectifs, les conventions actuelles sont soit trop précises quant aux attendus de la mission (elles confondent même parfois les moyens à mettre en œuvre et les buts à atteindre), soit trop vagues pour offrir un cadre opérationnel clair. A l'évidence, la délégation de compétence opérée par le Conseil Général au profit des communes devrait prévoir une définition des besoins et des moyens pour les satisfaire ainsi que la procédure pour actualiser le diagnostic.

Sur le plan du public là encore les conventions Ville/Département et Ville/Association et leurs annexes ne sont pas toujours très explicites et parfois même en contradiction avec la loi de janvier 86. Cette dernière stipule que la Prévention Spécialisée est une mission de l'Aide Sociale à l'Enfance. A cet égard, le public auquel elle s'adresse est un public de mineurs, éventuellement de jeunes majeurs jusqu'à 21 ans. Or il est fréquent que la Prévention soit sollicitée pour prendre en compte les besoins de majeurs ayant entre 21 et 25 ans. Cette contradiction est le résultat d'un double « télescopage » :

- télescopage des textes juridiques d'abord, puisque la loi de janvier 86 s'est superposée à l'arrêté de juillet 72. Si bien que la question du public et de son âge n'a pas été réellement tranchée
- télescopage de politiques différentes : celle des conseils généraux tournée vers la protection de l'enfance et celle des communes engagée dans la Politique de la Ville.

En déléguant la responsabilité d'une des missions qui lui incombe aux communes, le Conseil Général a, certes, raccourci le circuit de mise en œuvre de cette mission puisque les caractéristiques de l'action sont définies au plus près du terrain. Mais dans le même temps, il en a perdu, en partie, le contrôle assuré désormais par les villes.

II.2. ORGANISATION FONCTIONNELLE DU SERVICE

Depuis 1998, année de la signature de la dernière convention, la composition et la répartition du personnel est la suivante :

- AUTUN : 2 éducateurs spécialisés
- CHALON S/S : 3 éducateurs spécialisés
2 éducateurs techniques
- MACON : 3 éducateurs spécialisés
- MONTCEAU : 3 éducateurs spécialisés

Bien que géographiquement dispersé, ce service s'est progressivement forgé une identité dont on trouve la traduction à travers la définition d'objectifs communs, des temps d'analyse de la pratique, la mutualisation d'un certain nombre d'outils et une organisation de travail en équipe.

II.2.1. Référence et appartenance :

Notre organisation territoriale imposée par le jeu des conventions passées avec les villes aurait pu pousser chacune des petites équipes à se replier sur elle-même et à considérer les 3 autres comme des entités partageant les mêmes valeurs, subordonnées à la même hiérarchie, mais distinctes les unes des autres, quant à leur organisation et leurs objectifs.

Or, nous avons vu se développer et se transformer une série d'interactions s'inscrivant soit dans un registre fonctionnel (réunion autour d'un projet), soit dans un registre affectif (échanges informels et personnels à partir d'affinités) et qui ont conduit et conduisent encore aujourd'hui chaque membre de l'équipe à consolider un système de références communes et à affirmer son adhésion à ce système.

Le mot « référence » est à prendre dans l'acception définie par T.M. NEWCOMB qui considère « *qu'un groupe va constituer un groupe de référence pour un individu si ses valeurs ou ses attitudes sont influencées par certaines normes de ce groupe.* »

- **Identité assumée, identité revendiquée**

« *S'il y a des identités collectives, c'est que les individus ont en commun une même logique d'acteur dans les positions sociales qu'ils occupent.* »¹¹

On peut, sans difficulté, souscrire à cette affirmation de R. SAINSAULIEU, toutefois il n'est sans doute pas vain de s'interroger sur ce qui caractérise cette « logique commune » des acteurs. D'autant que, s'agissant de l'entreprise, l'expression « identité collective » ne signifie ni sérénité, ni oeucuménisme. Il y est souvent question de tensions et de conflits, d'enjeu de pouvoir et de rapport d'influence. Le groupe ne devient une communauté qu'à partir du moment où les objectifs individuels cèdent le pas à l'intérêt collectif.

¹¹ SAINSAULIEU (Renaud).- *L'identité au travail*., Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, coll. Références, 1988, p. 303

- **Le travail en équipe : une nécessité**

« *Le plus souvent placé au carrefour des contradictions de la société, confronté aux multiples difficultés rencontrées par le nombre important de jeunes, contraint d'imaginer et d'agir à différents niveaux d'organisation, l'éducateur en Prévention Spécialisée ne peut rester seul dans sa démarche. Afin de sauvegarder l'équilibre individuel de personnels vivant en permanence des situations tendues, l'appartenance à une équipe s'impose comme seule possibilité d'assurer à la fois une meilleure compréhension des problèmes rencontrés, un contact soutenu avec de nombreux jeunes, une collaboration constante avec d'autres opérateurs de terrain* »¹².

Cette nécessité d'appartenir à une équipe s'est progressivement imposée à l'ensemble du personnel. Tout à la fois pour résister aux multiples pressions extérieures (financeurs, partenaires, jeunes) et pour affirmer des modes d'intervention spécifiques. Il n'en demeure pas moins que l'identité, loin d'être acquise « une fois pour toute » est plutôt un processus au cours duquel s'agrègent sentiment d'appartenance et adhésion à un système de références.

Une autre difficulté peut naître lorsqu'un groupe humain a acquis une certaine identité et que ses membres ont pu s'identifier à elle : la cristallisation. L'identité se fige et le changement devient problématique. « *Lorsqu'une organisation est devenue une institution, elle est habitée par le souci de survivre* »¹³. Ce souci peut parfois prendre la forme d'une véritable résistance au changement.

Quelles valeurs et quelles attitudes sont prises en compte ? Quelles normes produit ce groupe formé de 4 équipes éducatives de taille réduite travaillant à la mise en œuvre d'une mission de prévention spécialisée ? Enfin quelles identités « **pour soi** » et « **pour autrui** » se définissent à travers cette confrontation ?

L'expérience même du service de prévention spécialisée de la SAUVEGARDE 71, montre si besoin était, qu'il est long et difficile de devenir une communauté. Les forces centrifuges qui y font obstacle sont nombreuses. Chaque acteur est pris dans un jeu de rapports humains où il s'efforce d'opérer la synthèse entre les forces internes et les forces externes de son action, entre ce qu'il est pour lui et ce qu'il est pour les autres.

¹² Conseil Technique des Clubs et Equipes de Prévention Spécialisée, *La Prévention spécialisée : une démarche engagée*, p.18

¹³ DETRIE Jean Pierre (sous la direction de), *Stratégie, Structure, Décision, Identité*, p.404
Alain SAVIGNET - Mémoire de l'Ecole Nationale de la Santé Publique - 2000

Cette tension entre des niveaux de réalité différents est d'autant plus complexe que l'organisation même de notre service peut placer tour à tour les membres d'une équipe en opposition les uns par rapport aux autres puis en alliance face aux autres équipes du service, avec lesquelles ils seront amenés à rechercher également des compromis pour faire « front » en cas de menace extérieure.

Pour éviter qu'une telle ambivalence ne se solde par des querelles intestines, il m'a semblé important d'instaurer un processus de communication et de réflexion qui s'appuie sur la complexité de notre organisation et d'encourager parallèlement les contacts informels entre les différentes équipes.

II.2.2. Instances de réflexion et de régulation :

Les liens qui relient les quatre équipes et qui se sont tissés progressivement satisfont à la fois à la nécessité d'une organisation formelle et du besoin éprouvé par chacun de rencontrer les autres et d'échanger avec eux des impressions et des questionnements sur la pratique en prévention spécialisée. J'ai donc mis en place des procédures institutionnelles régulières, à côté desquelles se sont développées des pratiques ponctuelles qui contribuent chacune, me semble-t-il, à l'émergence d'une identité collective.

- **Procédures institutionnelles régulières.**

Elles sont au nombre de cinq et se distinguent les unes des autres par leur fréquence, leur objet et la composition du groupe qui y participe.

Réunion d'équipe : une fois par semaine, chaque équipe éducative se réunit, sans présence hiérarchique pour échanger des éléments concernant telle ou telle situation éducative ou question interrogeant l'équipe. Cette rencontre hebdomadaire vise donc essentiellement à favoriser l'appropriation collective des informations liées au contexte éducatif. La réunion d'équipe permet en outre de préparer les points qui seront abordés au cours de la réunion d'antenne.

Réunion d'antenne : toutes les semaines et demie, je rencontre chaque équipe sur son lieu d'implantation pour discuter de l'organisation générale du travail, des projets en cours et des différents aspects administratifs ou comptables liés à l'activité. Participe également à ces réunions d'antenne, la secrétaire du service en charge également du suivi comptable qui peut ainsi prendre en compte les demandes des équipes « en temps réel » et qui parallèlement assure le compte rendu de ces réunions.

Le rôle des réunions d'antenne est capital tant au niveau opérationnel que symbolique. Elles permettent de suivre au plus près l'évolution des actions, de décider des stratégies à adopter et d'aborder la question des moyens disponibles.

Sur le plan symbolique, ces réunions témoignent de la volonté associative de développer une approche territoriale, même si celle-ci crée parfois des contraintes peu compatibles avec les moyens dont nous disposons. Pour tenter de dépasser cet écueil, j'ai été conduit à créer un dispositif parallèle afin d'alléger les réunions d'antenne.

Réunion interantenne : son objet et sa composition sont les mêmes que ceux de la réunion d'antenne, mais elle réunit deux équipes simultanément et se substitue alors à la réunion d'antenne. Ce système permet à toutes les équipes de se rencontrer deux à deux régulièrement, ce qui contribue à une meilleure diffusion de l'actualité des projets de chaque équipe et favorise la promotion du sentiment d'appartenance.

Réunion de service : une fois par mois, les quatre équipes sont réunies pour traiter soit de la politique générale du service (plan de formation, projet d'activité, budget, ...), soit de questions conjoncturelles (difficulté d'une équipe, positionnement partenarial,...), soit enfin pour poursuivre ensemble des réflexions thématiques.

Lieu de confrontation par excellence, la réunion de service ne permet pas toujours au débat de s'épanouir autant que chacun pourrait le souhaiter. D'une part l'ordre du jour pléthorique fait obstacle à la prolongation des échanges. D'autre part ces derniers, s'ils ont le mérite de la spontanéité, ne sont pas toujours structurés alors qu'ils pourraient l'être dans la mesure où l'ordre du jour est connu à l'avance.

Là encore la dimension symbolique de cette réunion mensuelle est loin d'être négligeable, c'est pourquoi son utilité ne doit pas être mesurée qu'à l'aune de l'efficacité des décisions qui en émanent.

Réunion d'analyse de la pratique : animées par un psychologue clinicien vacataire, cette réunion rassemble tout le personnel éducatif une fois par mois. L'objectif est de conduire un travail clinique à partir de l'analyse d'une situation présentée par un des participants. Bien que la taille du groupe soit parfois un obstacle à la fluidité des échanges, le consensus reste assez général pour que ce travail soit poursuivi sous cette forme.

- **Pratiques ponctuelles :** Elles ne sont pas moins institutionnelles que les précédentes, ni moins instituantes. Elles permettent de renforcer les liens fonctionnels entre les équipes à partir de l'objet même de la mission et non plus à partir des seuls aspects organisationnels.

Groupe de travail thématique : Si les réunions de service permettent de recenser les problèmes, elles n'offrent pas un cadre propice pour les traiter. A plusieurs reprises, il m'a paru opportun de favoriser la mise en place des groupes de travail thématique auxquels ont participé des membres d'équipes différentes. Ces groupes étant investis d'une mission d'expertise par l'ensemble du service, leur travail s'en trouve valorisé et légitimé par son caractère mutualiste.

Projet d'action interantenne : Parfois, le « penser ensemble » s'ouvre sur l'envie de « faire ensemble ». C'est ainsi que quelques projets que nous avons qualifié « interantennes » ont pu être mis sur pied (un camp en mobylettes, l'ascension du Mont Blanc, des sorties raft,...). L'intérêt de cette démarche est de permettre à l'échange de se situer au niveau de la méthodologie et de la mise en œuvre concrète de l'action éducative. Enfin, la cogestion par deux éducateurs, de deux « antennes » différentes, permet de bousculer le huis clos dans lequel risquent de s'enfermer les équipes.

Rencontre informelle : Il ne faut pas négliger de mentionner ce type de relations, bien qu'elles soient difficilement quantifiables. Des liens affinitaires existent entre certaines personnes d'équipes différentes qui n'hésitent pas à se solliciter mutuellement pour un conseil ou pour échanger des idées. Ce recours à un avis extérieur introduit un tiers dans la relation que chaque éducateur entretient avec le reste de l'équipe, ce qui permet de nuancer les jugements et là encore d'éviter un face à face qui pourrait être destructeur. S'il ne saurait être question d'organiser institutionnellement ces liens informels, je m'efforce, en tant que directeur, de les encourager en rappelant que chacun est libre de rencontrer tout autre membre de l'équipe départementale s'il le juge nécessaire.

Le nombre et la variété des réunions et groupes de travail que nous avons mis en place peut donner le sentiment d'une grande complexité, mais comme le souligne Hervé SERIEYX « *plus un système est varié, plus le système qui le pilote doit l'être aussi.* »¹⁴ L'organisation territoriale de notre service nous impose, de facto, une gestion complexe de laquelle découle la multiplication des instances de réflexion et des réseaux de communication. Mais je crois

¹⁴ SERIEYX Hervé, *Le Big Bang des organisations*, Paris, Calmann Lévy, 1993, p. 221
Alain SAVIGNET - Mémoire de l'Ecole Nationale de la Santé Publique - 2000

que c'est aussi à travers ces rencontres que se forgent tout à la fois le système de références qui sert de cadre à la pratique et le sentiment d'appartenance qui marque l'adhésion de l'individu au projet commun.

II.2.3. Outils de contractualisation, d'observation et d'évaluation :

Tout autant que les procédures de réflexion, les outils utilisés sont de nature à créer l'unité d'un service. Depuis 1994, je me suis employé à doter le service de prévention d'outils d'observation et d'évaluation communs à toutes les équipes. Nous pouvons ainsi, au delà du discours forcément subjectif des uns et des autres, chercher à mesurer un certain nombre d'éléments objectifs qui permettent à la fois d'établir une typologie du public, de repérer les formes d'engagement que choisit la prévention spécialisée d'une antenne à l'autre et de les rapprocher des objectifs qui font l'objet des conventions signées avec les villes.

- **Du contrat de mission au contrat d'objectifs**

Si le corpus législatif issu de la Décentralisation a permis de définir le **principe** de la délégation de compétence par voie conventionnelle, il est resté en revanche muet sur le contenu de cette délégation.

L'examen des conventions signées par les quatre communes ¹⁵ montre bien qu'en dehors du formalisme réglementaire, il n'y a pas ou peu d'indications sur le champ de la mission, hormis le rappel de l'article 40 du code de la Famille et de l'Aide Sociale. Cette carence pouvant ouvrir la voie à l'arbitraire des communes, je me suis efforcé de faire évoluer le cadre initial des conventions en m'appuyant notamment sur l'article 5 qui stipule : « *Les objectifs opérationnels sont définis par l'équipe de prévention spécialisée de la Sauvegarde 71. Ils sont détaillés en annexe et peuvent être amenés à évoluer au vu du bilan annuel* ».

La part d'incertitude qui caractérise forcément notre mission ne permet pas d'établir un véritable document programmatique. Néanmoins, à partir d'une réflexion conduite en groupe de travail thématique, nous avons identifié des objectifs généraux que les équipes ont ensuite déclinés en objectifs opérationnels, lesquels ont été soumis pour discussion et validation à nos interlocuteurs des communes et du Conseil Général. A ce jour, deux communes sur quatre ont ainsi validé un document qui décline les objectifs opérationnels, les modalités d'intervention et les procédures d'évaluation qui nous semblent pouvoir faire l'objet d'une contractualisation.

¹⁵ ANNEXE n° 2

- **Grille évaluative trimestrielle**

Les principes fondateurs qui guident la prévention spécialisée ont pour effet de relativiser la part d'influence que peuvent exercer les équipes pour définir la typologie de leur public. Ceci est à tel point vrai, que nous enregistrons régulièrement des mutations parfois temporaires, parfois durables du public sans qu'il soit toujours possible de les interpréter. Par ailleurs, il nous a semblé pertinent de chercher à cerner les problématiques rencontrées en repérant la fréquence d'apparition des demandes qui nous étaient adressées et la forme des réponses que nous apportions.

Ce travail d'observation fait l'objet d'une grille évaluative trimestrielle ¹⁶ remplie par chaque éducateur. Exploitée statistiquement, chaque grille est traduite sous forme de graphiques¹⁷ et restituée à chacun pour faire l'objet, le cas échéant, d'un commentaire en réunion d'antenne.

Cette grille évaluative trimestrielle présente des imperfections liées essentiellement au caractère réducteur de certaines rubriques. Sa prétention n'est pas de rendre compte de tout, mais d'offrir la possibilité d'un regard transversal sur la typologie et les problématiques des publics d'une ville à l'autre et de repérer les mutations éventuelles à partir d'indicateurs tel que l'âge, la situation sociale ou les demandes formulées.

Les grilles évaluatives engagent également chacun à s'interroger sur les formes d'engagement professionnel qu'il prend, sur leur pérennisation ou leur abandon. Le but assigné à ce travail d'observation est de favoriser une analyse qui repose sur l'examen d'éléments repérables et pas seulement sur des ressentis subjectifs.

- **Procédures d'évaluation et contrôle**

Comment la prévention spécialisée pourrait-elle échapper à la grande effervescence qui agite le monde de l'action sociale autour de la question de l'évaluation ? Comment pourrait-elle également échapper à la confusion si largement entretenue entre évaluation et contrôle ? Elle le pourrait d'ailleurs d'autant moins que la question du sens de l'action et de son efficacité est posée de manière permanente et avec insistance par son environnement et que la loi de 1975 en son article 11-2 prévoit *que « lorsqu'ils ne figurent pas dans l'habilitation, doivent figurer dans la convention les dispositions suivantes les critères d'évaluation des actions conduites ».*

¹⁶ ANNEXE n° 3

¹⁷ ANNEXE n° 4

A côté de ces raisons externes qui prônent l'évaluation, il y a également les nécessités internes qui imposent à toute équipe éducative de relire son travail pour en apprécier les effets. Cette relecture n'a d'intérêt que si elle est contemporaine de l'action qu'elle est chargée d'éclairer. L'évaluation ne doit donc pas être confondue avec le contrôle à posteriori qui consiste à mesurer la conformité des résultats de l'action à ce qui avait été prévu.

Pour chacune des actions-support à notre travail éducatif, nous nous efforçons de rédiger une fiche projet qui en reprend les principales caractéristiques objectives (public, durée, lieu, partenaires, ...) et les intentions éducatives sous-jacentes. Ces dernières étant référées à un des objectifs généraux définis au niveau du service. C'est ce document qui servira de base à l'évaluation en fin d'action.

L'évaluation est également présente dans le travail mené chaque trimestre à partir de la collecte d'informations réalisée à l'aide des grilles évaluatives et qui sont à la base du rapport annuel d'activité que nous rédigeons collectivement.

En conclusion, on peut dire que l'évaluation à laquelle nous soumettons notre travail s'appuie pour l'essentiel sur la mesure des écarts que nous enregistrons :

- entre public d'hier et public d'aujourd'hui
- entre jeunes attendus et jeunes reçus
- entre intention éducative et action éducative
- entre commande sociale et attente du public.

II.3. ATOUTS, CONTRAINTES ET LIMITES DE CETTE ORGANISATION

II.3.1. Autonomie et responsabilité :

L'organisation territoriale de notre service en antennes impose à chaque équipe et en son sein à chaque éducateur d'être en capacité de faire preuve d'autonomie tant au niveau de l'organisation concrète du travail que des initiatives à impulser. Ce « devoir d'autonomie » ne doit pas cependant se confondre avec la liberté personnelle qui en est un des attributs, mais ne peut suffire à définir le cadre dans lequel s'exerce la responsabilité individuelle.

La relation éducative se noue puis se fortifie au gré des rencontres quotidiennes dans le quartier, au sein des familles, en ville et plus généralement dans tous les espaces où le jeune inscrit sa présence. C'est à chaque éducateur de rechercher, seul et en équipe, les moyens d'établir un premier contact à partir duquel une action éducative pourra s'engager.

Concrètement, notre service peut être amené à accompagner individuellement et collectivement des jeunes dans les domaines les plus divers (scolaire, santé, formation, justice, logement, loisirs, emploi, ...) soit dans le cadre d'actions spécifiques conçues et conduites par nous-mêmes, soit en partenariat avec d'autres structures. Cette latitude d'action est favorisée par le flou qui entoure la définition de notre mission.

Tant au niveau de notre financeur principal (le Conseil Général) que de la plupart de nos prescripteurs (les communes), il semble admis que la mission qui nous est confiée s'inscrit autant dans une démarche de diagnostic et d'évaluation des besoins que de mise en œuvre concrète d'actions étayées par des constats et résultant de choix négociés. En outre, ils s'accordent à reconnaître que si l'efficacité de la prévention spécialisée peut s'apprécier à partir de la maîtrise qu'elle révèle des outils qu'elle utilise, son efficacité pour enrayer les dysfonctionnements ne peut, quant à elle, se mesurer que dans la durée.

Parallèlement, l'association SAUVEGARDE sollicite beaucoup sur ses salariés pour la représenter localement dans un certain nombre d'instances de concertation et de dispositifs (fonds d'aide aux jeunes, conseil communal de prévention de la délinquance, ...) sans pour autant définir toujours avec clarté les contours de cette délégation. Chaque salarié doit ainsi faire face à des situations qui parfois dépassent le cadre strict de sa mission et pour lesquelles, il n'a souvent reçu qu'un mandat de principe.

Cette relation étroite entre autonomie et responsabilité¹⁸ ne va pas sans poser des problèmes pour lesquels il est difficile de trouver des solutions faute de présence hiérarchique permanente sur place. Il en résulte une sorte de malaise lié à la tension qui existe entre d'une part l'aspiration à l'autonomie d'action et d'autre part l'obligation faite par les circonstances d'assumer une responsabilité de représentation associative.

II.3.2. Ambiguïté des fonctions et des attitudes :

Cette tension a également un retentissement sur l'organisation fonctionnelle et hiérarchique des équipes. Un éducateur peut tour à tour être interlocuteur des jeunes au pied d'un immeuble, acteur d'un projet partenarial et représentant de l'association dans une instance de réflexion.

¹⁸ « Pour qu'il y ait responsabilité, il faut d'une part un accord tacite, une croyance commune ou un cadre juridictionnel qui établissent le contenu de ce à quoi l'obligé est censé répondre et d'autre part, il faut qu'il y ait quelqu'un qui y réponde. Cela suppose que l'obligé adopte une attitude qui le fait obligateur de soi » In *Dictionnaire critique d'action sociale*, Paris, 1975

L'ajustement de ces différents positionnements ne va pas de soi et entraîne un certain nombre d'ambiguïtés :

- En premier lieu notre service, mais au delà l'association SAUVEGARDE, souffre d'une image confuse auprès des partenaires. Nous n'en voulons pour preuve que les quiproquos qui se révèlent lorsque parviennent des invitations extérieures ; tantôt le responsable du service est appelé « directeur de l'association », tantôt ce sont les éducateurs qui sont interpellés en lieu et place du directeur.

- Une autre conséquence est l'affaiblissement de la fonction hiérarchique parfois court-circuitée par des initiatives éducatives non concertées, comme si la présence sur le terrain donnait seule la légitimité à prendre des décisions.

- Ce qui me conduit à souligner le 3^{ème} phénomène parasite généré par l'organisation actuelle, à savoir notre faible capacité à évaluer les enjeux stratégiques. Ceux-ci ne sont en fait mesurés qu'à l'aune de leurs effets immédiats sur l'action menée auprès du public. De plus ils ne s'articulent pas forcément dans le mouvement général de la politique associative, ni dans celui du service. Il en résulte une mise en cause de la crédibilité qui nous est accordée. Soit c'est l'association qui en fait les frais car sa volonté est alors jugée comme n'étant pas assez affirmée. Soit c'est le service qui est perçu comme insuffisamment structuré. Soit l'éducateur est soupçonné de ne pas savoir tenir sa place. Dans tous les cas, c'est un peu de cohésion qui nous échappe, un peu de sentiment d'appartenance qui se délite.

- Un 4^{ème} inconvénient peut également être repéré : la tentation de l'indépendance à l'égard du service, voire des autres membres de l'équipe. Cette tentation se manifeste sous des formes diverses. Parfois c'est par la radicalisation des positions éducatives qui sont prises sans concertation préalable et donc sans qu'aucune contradiction ne puisse être apportée. Tout se joue dans l'atmosphère feutrée des « pratiques confidentielles » qui se développent au nom d'une éthique et d'une sensibilité personnelles revendiquées et non négociables. Cette attitude est encouragée par la forme très individuelle que prend l'engagement éducatif en prévention spécialisée où l'éducateur « négocie » sa reconnaissance par les jeunes dans un face à face où souvent il ne peut compter que sur lui-même. Or, il est indispensable qu'à l'instar de Max WEBER, nous nous interrogeons sur l'équilibre à trouver entre l'éthique de conviction, qui porte l'engagement militant du travail social, et l'éthique de responsabilité qui peut nous éviter de nous laisser envahir par des enjeux idéologiques de légitimation corporatistes. L'éthique doit nous permettre de porter un jugement sur les actes posés au cas par cas et non pas de les justifier globalement.

Les ambiguïtés que révèlent les constats que je viens d'établir ne sont pas seulement le fait de personnalités fortement individualistes, ils traduisent également la double crise que nous traversons.

II.3.3. Crise d'usure, crise de croissance :

- **Crise d'usure :**

Il peut paraître curieux d'évoquer l'usure alors que ce que j'ai qualifié de « nouvel élan » ne date que de l'année 1992 et que 70% des salariés ont moins de 6 ans d'ancienneté dans le service. Quelles sont donc les raisons de cette usure et comment se manifeste-t-elle ?

Paradoxalement, on pourrait dire que l'équipe est usée par sa jeunesse. Le manque d'expérience antérieure de travail en milieu ouvert, la nécessité, pour les trois dernières équipes créées, d'inventer « ex nihilo » une nouvelle réponse à la dérive des jeunes, les fortes pressions exercées tant par les élus, les partenaires que les jeunes eux-mêmes ont sollicité les énergies individuelles et collectives.

Tant et si bien qu'en quelques années, beaucoup d'initiatives ont été prises qui se sont traduites par des succès, mais aussi par des échecs sans qu'il nous soit toujours permis de capitaliser les effets de ces expériences. Cette difficulté à intégrer de nouvelles connaissances aux acquis antérieurs tient en partie à l'éclectisme des situations éducatives qui complique le travail de synthèse. L'impression de dispersion, de « touche à tout » l'emporte sur celle de cohérence. Du coup, il peut arriver que la question du sens des actions mises en œuvre soit posée et contribue au renforcement du sentiment de lassitude et d'usure.

- **Crise de croissance :**

Le deuxième aspect de la crise que nous connaissons a trait à l'extension de nos moyens et du périmètre géographique de notre mission comme j'ai eu l'occasion de l'exposer au chapitre II.1. Je constate en effet qu'il est difficile de passer d'un fonctionnement d'équipe où chacun est confronté à la même réalité locale, dans une même ville, avec une organisation fonctionnelle et hiérarchique que je qualifierais de « classique », à l'organisation actuelle dans quatre villes du département. La distance dilue le sentiment d'appartenance au service, chaque éducateur étant par ailleurs sollicité par son environnement pour prendre la place qu'on lui réserve au sein du réseau partenarial. Les instances de concertation et d'échange internes au service permettent à la fois de mutualiser la réflexion des équipes, mais également de mettre à jour les différences que la dispersion géographique ne fera qu'entretenir.

Dans le cadre des différentes réunions institutionnelles que nous avons mises en place, chacun peut être tenté, soit d'adopter une attitude consensuelle qui occulte les divergences, soit d'affirmer une singularité qu'il pourra justifier par les particularités du contexte social et politique local. Dans un cas comme dans l'autre, je vois à travers ces attitudes, l'effet de cette crise de croissance d'un service qui agrège les expériences à défaut de pouvoir les assimiler. Il nous faut donc structurer notre organisation de manière à « relégitimer » chacun dans ses fonctions en définissant des champs de compétences et de délégations clairs, identifiés par tous.

Notre territorialisation appelle une autre définition de l'articulation entre autorité et responsabilité qui prenne en compte à la fois les réalités objectives de notre organisation et les nécessités d'une meilleure lisibilité de notre projet. Car en faisant reposer l'existence du service, en tant qu'entité repérée, essentiellement sur les facultés d'initiative et d'autonomie des personnes qui le composent, ne risque-t-on pas de nier ce qui fait la réalité même d'une organisation : sa capacité à promouvoir l'initiative dans la cohérence du projet et la cohésion de ses acteurs ? A l'inverse, ne peut-on pas qualifier d'archaïque, voire d'anachronique une organisation hiérarchique structurée principalement autour de la fonction de direction alors que l'implantation des équipes est fortement décentralisée ?

Les six dernières années écoulées me semblent pouvoir être qualifiées d'années d'expérimentation, d'implantation ou encore d'ajustement de la prévention spécialisée au contexte politique issu à la fois de la Décentralisation et de la Politique de la Ville. Il a fallu définir les principes d'une organisation territoriale qui tienne compte à la fois des réalités liées au conventionnement avec les communes mais également des contraintes inhérentes au fonctionnement d'un service éducatif dépendant d'une association. Si la dynamique interne qui en résulte est incontestable, les limites, voire les risques d'un tel dispositif sont tout aussi irréfutables. Les dysfonctionnements que j'ai exposés précédemment affirment la nécessité de réinterroger le sens et la forme de notre travail. Une telle démarche nous engage à définir préalablement les enjeux qui y sont associés et à prendre la mesure du contexte dans lequel elle s'inscrit. Dans le cas du service que je dirige, cette première phase de travail va nous permettre d'aborder la construction d'un projet de service qui intègre la complexité pour renforcer la cohésion.

III

LE PROJET DE SERVICE COMME REPONSE AU RISQUE DE MORCELLEMENT

Entre le moment où l'idée de projet de service apparaît, où elle prend corps avant d'être enfin formalisée par un écrit, un certain nombre d'étapes auront été franchies, des obstacles levés, des contradictions débattues. Pas une de ces phases du projet ne doit être négligée. Fort de cette conviction, j'ai été amené à repérer cinq axes dans le champ exploratoire de notre travail qui structurent notre démarche.

III.1. ENJEUX DU PROJET DE SERVICE

III.1.1. De quoi est-il question ? :

Dire que la question du projet s'est développée au point de devenir centrale dans le secteur de l'éducation spécialisée relève de l'euphémisme. Qu'il s'agisse du projet individualisé de l'utilisateur, du projet de soin, du projet de service ou du projet associatif, sa nécessité tend à s'imposer à tous soit volontairement, soit par obligation.

Encore faut-il se demander de quoi il est question lorsque l'on parle de projet. Chaque acteur social, chaque institution, chaque administration est tenté de s'approprier le concept de projet et de l'interpréter au gré de ses missions et des intérêts qu'elles dictent. Il n'est pas rare de constater que souvent un amalgame est opéré entre, d'une part les orientations politiques déterminées par les responsables administratifs, associatifs ainsi que les élus et d'autre part la mise en œuvre et la régulation technique de ces orientations.

Comme le souligne Jean Jacques SCHALLER : « *l'utilisation du concept de projet auquel on adjoint un qualificatif (pédagogique, personnel, institutionnel...) revient en fait à parler de programme d'intervention avec quelques attendus relevant de la commande et la description des moyens mis en place* »¹⁹.

Comment pallier les risques de confusion entre le sens du projet et les voies qu'il emprunte pour s'exprimer ? Comment en l'occurrence éviter un travers dans lequel la prévention spécialisée tombe fréquemment lorsqu'on ne l'y pousse pas : décrire les actions conduites par les équipes et laisser le lecteur trouver par lui-même le sens du projet ?

¹⁹ SCHALLER Jean Jacques, *Le projet comme enjeu du débat démocratique*, in Projets en action sociale, Paris L'Harmattan, 1998, p. 25

Le projet de service doit d'abord être animé par un souci de cohérence et de lisibilité et en cela il ne peut laisser à d'autres le soin de définir le sens qui est le sien.

Il me semble qu'un des préalables – et peut être est-ce là une première étape essentielle – consiste à repérer quels sont les enjeux du projet que nous souhaitons conduire. Plusieurs paramètres doivent être pris en compte pour définir les enjeux de **notre** projet.

En premier lieu, il y a l'histoire de notre service et les vicissitudes qui l'ont marquée. Le projet de service doit tout à la fois se référer au passé ainsi qu'aux savoir faire qui en sont issus et témoigner de l'évolution qui est engagée depuis l'extension du service à plusieurs communes du département.

Un second paramètre tient aux caractéristiques du contexte communal et départemental dans lequel nous évoluons. Le type de convention que j'ai eu l'occasion de décrire précédemment nous impose de bien maîtriser l'articulation entre le champ politique et le champ technique de la mission que nous exerçons afin d'éviter les éventuelles dérives que sont l'instrumentalisation de la prévention par les municipalités et l'auto-définition des missions par le service lui même.

En référence aux deux points précédents, il est également capital de s'assurer que la démarche engagée est comprise par l'ensemble du personnel et que chacun y adhère pleinement. Le projet de service ne doit pas être vécu comme une contrainte mais comme une nécessité pour une meilleure efficacité des actions et un positionnement plus clair à l'égard de notre environnement.

Enfin les enjeux du projet de service devront être en adéquation avec les attentes du public. J'emploie sciemment le mot « attentes » qui me paraît être un entre-deux acceptable entre les « besoins » rarement exprimés par l'intéressé, toujours supposés par ses interlocuteurs et les « demandes » souvent exprimées mais en revanche rarement comprises.

Au regard de ces différentes conditions, je souhaite engager la démarche de projet à partir de 3 principes de bases porteurs chacun d'un enjeu spécifique.

Le premier principe consiste à toujours resituer l'utilisateur au cœur de notre travail. Autrement dit, notre action doit être référée à ce qu'il convient de faire pour que l'utilisateur soit acteur de la prise en charge dont il bénéficie. C'est en plaçant cet engagement au rang de principe premier que l'on peut espérer éviter l'hégémonie de la commande publique et les pressions extérieures de toute nature. L'enjeu de ce premier principe est la qualité du service que nous rendons.

Le second principe veille à favoriser la diversité des points de vues et des orientations propres à chaque équipe. Cette vigilance doit s'appuyer sur la certitude que nous avons de

préserver ainsi la dynamique qui irrigue nos échanges. En apprenant à mieux connaître cette diversité des pratiques fondée sur la diversité des environnements sociaux et politiques dans lesquels nous évoluons, nous pourrions renforcer la crédibilité de notre propos et notre cohésion interne ce qui constitue notre second enjeu.

Enfin le 3^{ème} principe cherche à conjuguer les dynamiques propres au projet de service et au projet associatif. Ces deux démarches complémentaires ne peuvent se contenter d'une simple juxtaposition. Le projet associatif ne dicte pas le projet de service, pas plus que celui-ci n'affiche des valeurs qui ne seraient pas portées par l'association. L'un et l'autre s'influencent sans chercher à se réduire comme d'ailleurs doivent le faire les différentes équipes du service de prévention entre elles. L'enjeu de ce rapport dialectique est de nous permettre de définir une identité de service qui soit reconnue par notre environnement (association, partenaires, financeurs).

III.1.2. Affirmer un objectif de qualité au service de l'utilisateur :

« Aujourd'hui, la démarche qualité séduit, inquiète ou rebute selon les catégories de services et l'approche culturelle des dirigeants.

Elle séduit certains parce qu'elle résume en un mot l'affirmation de capacités et de compétences professionnelles dont l'action sociale a besoin. Elle en inquiète d'autres parce qu'elle risque d'imposer des règles externes au secteur [...]. Elle rebute enfin parce qu'elle vient et fait référence au secteur marchand et que les impératifs de gestion qui y sont contenus pourraient bien l'emporter sur la dimension humaine et sociale de la mission associative ou de service public »²⁰.

La question de la qualité, on le voit, est complexe et ne saurait être inscrite au nombre des enjeux du projet sans que son champ d'application et les méthodes employées ne soient explicitées. Deux critères permettent en général de spécifier la démarche qualité : la qualité du produit et la maîtrise des procédures. S'agissant des préoccupations qualitatives qui doivent être portées dans le domaine de l'action sociale en général et de la prévention spécialisée en particulier, il ne paraît pas pertinent de nous baser sur la qualité du produit. De quel produit s'agirait-il d'ailleurs et quels critères de normalisation pourrions-nous retenir pour mesurer la qualité ?

²⁰ GUAQUERE Daniel, *Projet et démarche qualité, enjeu et conséquences managériales*, in Projets en action sociale, p.57.

Il est sans doute partiellement possible de travailler à la maîtrise des procédures que nous sommes conduits à mettre en œuvre dans notre action auprès des jeunes des quartiers. On peut en effet imaginer qu'à partir de notre expérience, il soit possible de repérer la fréquence des recours à tel type d'actions plutôt que tel autre et à partir de là d'analyser quels processus de production de service nous avons empruntés et quelles procédures peuvent être identifiées.

Toutefois, cette seconde démarche ne saurait à elle seule répondre à l'exigence de qualité que nous devons avoir. D'une part, elle risque de figer la représentation que notre environnement se fait de notre travail en le réduisant de manière caricaturale à une suite d'opérations articulées dans un schéma prédéterminé. D'autre part, cette approche peut restreindre l'espace d'initiative de chaque acteur au point de le déresponsabiliser. La nécessaire adaptabilité de l'éducateur de prévention aux situations qui se présentent à lui ne saurait donc s'accommoder de cette normalisation. Tout au plus, la démarche qualité doit-elle permettre d'identifier des champs d'intervention afin qu'en restant **réceptifs** aux différentes formes de souffrances sociales, nous soyons **sélectifs** dans notre manière d'y répondre. Pour éviter les deux écueils que sont la représentation caricaturale et la déresponsabilisation, il convient de rechercher une autre voie pour engager une démarche visant à affirmer un objectif de qualité.

« L'autre façon d'aborder la question de la mise en œuvre de la démarche qualité repose sur l'explicitation du projet de service et sur la formulation si nécessaire d'engagements de progrès. »²¹

Et si, comme le suggère D. GAQUERE, projet et qualité étaient à ce point interdépendants que l'un et l'autre se justifiaient réciproquement ? La qualité, condition du projet. Le projet, fondement de la qualité. Autrement dit, il importe moins que nous définissions des modes d'intervention que les principes qui fondent l'action et la rendent compréhensible aux yeux des acteurs de notre environnement. Notre projet devra donc porter ce souci de lisibilité qui assure notre crédibilité à l'égard de nos partenaires extérieurs.

²¹ GUAQUERE Daniel, Op. Cit. p.61.

III.1.3. Renforcer la cohésion interne en respectant la diversité :

Notre situation de monopole en Saône et Loire, dans le domaine de la prévention spécialisée, contribue à l'affirmation d'une identité de service aux yeux de nos partenaires extérieurs mais aussi au sein de l'association SAUVEGARDE, qui nous renvoie l'image d'un service doté d'une autonomie d'action d'autant plus grande que le projet associatif, en cours d'élaboration, est peu affirmé. Ce statut encourage l'affirmation de principes d'intervention spécifiques (travail de rue, horaires arythmiques, absence de mandat nominatif,...) qui se distinguent nettement de ceux des autres services de milieu ouvert. Du même coup s'est développé un fort sentiment d'appartenance et de « distinction » qui contribue à la cohésion du service.

Toutefois, engagé dans un tête à tête singulier avec le jeune, l'éducateur de prévention, s'il n'y prend garde, peut devenir étranger à sa propre équipe. Il est symptomatique de constater que le temps consacré au travail de réflexion en équipe représente à peine 10% du temps hebdomadaire²² et que les tensions entre les individus sont souvent corrélées à la raréfaction des rencontres formelles pour discuter des actions conduites par chacun.

Les occasions sont d'autant plus nombreuses de voir s'installer un malentendu que la pratique éducative en prévention spécialisée isole plus qu'elle ne rassemble. La cohésion passe donc par la valorisation de l'équipe et du rôle qu'elle doit jouer comme tiers régulateur entre la demande du jeune et la prise en compte de cette demande par l'éducateur.

Les positions adoptées sont encore trop rarement assumées collectivement. C'est pourquoi, il est important que notre projet tente de définir des procédures qui structurent notre manière d'intervenir. La cohésion apparaît donc bien comme un des principaux objectifs que doit intégrer la démarche de projet de service. Cette cohésion passe par l'affirmation de principes consensuels quant au sens que l'on entend donner à l'action de prévention spécialisée.

III.1.4. Permettre la reconnaissance de notre identité :

Là encore, nous aurions tort de penser que la reconnaissance de notre service par son entourage n'est que la conclusion heureuse d'une démarche de projet réussi. L'enjeu politique de cette reconnaissance c'est l'intégrité de notre service à l'égard de quatre types d'interlocuteurs distincts :

²² ANNEXE n° 5

- les partenaires horizontaux
- les communes dans lesquelles nous intervenons
- le Conseil Général
- l'association SAUVEGARDE 71

Les partenaires horizontaux ont parfois à l'égard de la prévention spécialisée des attentes ambivalentes. En tant que pratique éducative inscrite dans le cadre de vie du public qu'elle entend toucher, la prévention spécialisée est souvent parée de bien des vertus (adaptabilité, disponibilité, absence de formalisme, attention portée aux problématiques les plus variées). La diversité des sollicitations qui nous sont adressées atteste de cette bonne image dont nous jouissons auprès de la plupart de nos partenaires qui espèrent sans doute nous voir trouver une solution qu'eux-mêmes ont recherchée en vain. Parallèlement et parfois même simultanément nous nous heurtons à des attitudes de défiance et d'incompréhension. Que faisons-nous exactement ? Quel est notre public ? Ne sommes-nous pas sortis du cadre de notre mission ? De manière récurrente, ces questions posées explicitement ou non montrent que notre crédibilité est, sinon altérée, du moins sujette à caution.

L'idéalisation autant que la suspicion me semble témoigner de la nécessité, pour notre projet, d'intégrer un souci de clarification de nos modes d'intervention pour rendre plus sensible le caractère complémentaire de notre mission à l'égard d'autres dispositifs concourant à la politique de la jeunesse.

Les communes ont parfois bien des difficultés à accepter la complexité de la relation contractuelle qui nous lie à elles. En tant qu'outil de dialogue avec les jeunes des quartiers, la prévention spécialisée s'inscrit forcément dans un projet politique global dont les grandes lignes sont définies par les élus. Il n'en reste pas moins que l'efficacité qui est attendue de la prévention nécessite qu'elle jouisse d'une autonomie d'intervention suffisante pour ne pas être perçue, par les jeunes, comme un instrument du pouvoir. Cette nécessaire autonomie est souvent contrecarrée par les attentes des élus exprimées sous la forme d'injonctions appuyées. Ainsi, on demande parfois aux équipes de prévention spécialisée qu'elles prennent contact avec les jeunes pour analyser leurs problèmes, recherchent des solutions et les orientent vers les dispositifs appropriés sans délais. Autrement dit, sans cette période de latence inévitable et nécessaire au cours de laquelle rien ne se passe en apparence, mais qui permet au jeune d'intégrer la réalité. Le même empressement est manifesté à voir disparaître d'abord les symptômes du dysfonctionnement social (absentéisme scolaire, dégradation, violence,...) avant de s'attaquer aux racines du mal.

Une autre cause de malentendu se développe à partir de la différence qui existe entre la place que tient la prévention et celle qu'on voudrait lui voir tenir. Les élus souhaitent souvent que l'équipe de prévention spécialisée soit repérée comme partenaire avant qu'elle ait construit une relation avec les jeunes. De même, il leur arrive de penser que les modes d'action d'intervenants différents peuvent se rejoindre, voire se confondre : l'animateur fait de l'accompagnement éducatif, le policier rétablit le dialogue social, l'éducateur concourt au retour de l'ordre public.

Ces malentendus, ces dérives insistent sur la nécessité, comme à l'égard des partenaires horizontaux, de repositionner la prévention spécialisée en tant qu'outil indépendant au service d'une politique de développement local dont l'individu est l'acteur principal.

Le Conseil Général, d'une certaine manière, reconnaît notre service dans l'agrément définitif qui nous a été accordé le 5 novembre 1981, mais ne lui confère pas un caractère départemental. Le jeu des conventions passées avec chacune des quatre villes ne contribue pas non plus à cette reconnaissance de notre unité. Chaque commune se voit dotée de moyens humains spécifiques que le prestataire que nous sommes s'engage à recruter. La définition du contenu des missions, le public, les lieux et la durée sont du ressort du centre communal d'action sociale. Il revient enfin au président du Conseil Général de s'assurer que les missions sont conformes à la politique départementale de prévention de l'inadaptation sociale de l'enfance et de la jeunesse, telle qu'elle est définie dans le schéma départemental.

Si cette distinction des prérogatives de chacun permet de délimiter des champs de compétences, elle a en revanche le défaut de fractionner notre action en la référant à des logiques territoriales qui peuvent être différentes. La question de notre unité doit donc être abordée dans cet environnement complexe où le Conseil Général reste garant du respect des principes de la prévention spécialisée et de la politique départementale tout en ayant délégué sa compétence en la matière à quatre communes de taille et de sensibilité politique différentes. Il paraît donc essentiel qu'à travers la diversité de nos implantations nous soit reconnue une identité structurée, stable et indépendante des éléments contextuels dans lesquels nous évoluons.

L'association SAUVEGARDE 71 est à la fois l'entité qui nous englobe et notre premier interlocuteur. Nous sommes donc à la fois « dans » l'association et « face » à elle, ce qui signifie que notre projet de service doit obligatoirement se situer dans la dynamique associative tout en défendant sa spécificité à l'égard des autres services. Il ne s'agit nullement

par là de défendre quelque position partisane, mais de nous inscrire dans une logique contributive au terme de laquelle l'association soit plus que la somme des services qui la composent. Il importe pour cela que la question des procédures de réflexions et de décisions soient intégrées dans notre démarche afin d'éviter toute tentation « sécessionniste ».

III.2. CONTEXTE DE LA DEMARCHE DE PROJET

III.2.1. *Projet de service et projet associatif : deux démarches complémentaires :*

« Logique associative et logique d'établissement sont inséparables, elles se nourrissent l'une de l'autre. Elles articulent responsabilités et pouvoirs dans une même direction visant l'unité et la cohérence. »²³

Certes, on peut adhérer à cet élan volontaire qui lie association et établissement dans un même destin. Toutefois, il convient de préciser que les démarches sont complémentaires et non subordonnées l'une à l'autre. Projet associatif et projet de service s'appliquent à des domaines différents et en cela ne peuvent être confondus .

Le projet associatif a été initié au printemps 98 après que l'association ait connu une période de trouble marquée à la fois par des difficultés financières, des vacances de postes d'encadrement et des changements successifs de présidents. En introduction du rapport de diagnostic établi par le cabinet conseil chargé de piloter la démarche, il est rappelé que *« ce projet associatif correspond à une volonté partagée de clarification, d'affirmation d'une politique générale et de l'ensemble des missions et compétences de la SAUVEGARDE 71 dans l'action sociale et médico-sociale »²⁴.*

On mesure à travers cette phrase, le caractère fédérateur de la démarche qui s'intéresse à « la politique générale » et à « l'ensemble des missions » confiées à l'association. L'objectif de clarification laisse toutefois supposer que l'on a affaire actuellement soit à une structure compliquée, soit à un fonctionnement opaque. Quoi qu'il en soit, il est attendu du projet associatif qu'il permette de répondre aux questions suivantes : Qu'est ce que recouvre l'association ? Quelles en sont les composantes ? Quelle est la cohérence d'ensemble ?

²³ LEFEVRE Patrick, *Guide de la fonction directeur d'établissement social et médico-social*, Paris, Dunod, 1999, p.152

²⁴ TECHNE CONSEIL, *Projet associatif, phase 1 : diagnostic associatif*, 1998, p.3

Pour cela, sa réflexion doit s'articuler autour de 3 axes principaux :

- Les valeurs afin d'affirmer une identité associative, des convictions et une histoire à laquelle chacun peut se référer
- La place de l'association dans le champ social qui permet de se situer non pas seulement en tant que prestataire de services, mais en tant que force de proposition et interlocuteurs des responsables de la politique sociale.
- La compétence et le management associatif qui positionnent l'association dans ses fonctions stratégiques et de gestion des ressources humaines.

Le projet de service, dont nous avons jeté les bases au printemps 99, doit, quant à lui, s'appuyer sur une analyse de la commande sociale, des attentes du public, des modes d'intervention auxquels nous avons recours et des principes qui fondent la prévention. Il doit se nourrir de la diversité qui caractérise les quatre équipes pour, à son tour, alimenter le projet associatif. Il doit s'intéresser au savoir faire institutionnel, au management interne des ressources humaines, matérielles et techniques. En outre, il doit intégrer les contraintes inhérentes au champ juridique et législatif qui fonde l'activité de la structure.

Il est regrettable que le phasage des opérations devant aboutir, fin 99, à la définition du projet associatif n'ait pas prévu sa confrontation avec les différents projets de service écrits ou en cours d'élaboration. Comment en effet s'enrichir de quelque chose qui n'a pas été intégré dans une réflexion d'ensemble ? Pour remédier à cela, je proposerais que nous procédions à une lecture parallèle des projets associatif et de service pour nous assurer qu'ils ne recèlent aucune contradiction susceptible de les discréditer. En tout état de cause, notre projet de service devra être validé par les instances responsables de l'association (bureau ou conseil d'administration) garantes de la cohérence globale de l'action au regard des valeurs qui sont portées.

III.2.2. Concilier ancrage statutaire et réforme législative :

- **Stabilité du cadre de l'aide sociale**

Après une vingtaine d'années de Décentralisation de l'action sociale, on peut constater que les Conseils Généraux ont, dans leur ensemble, intégré la prévention spécialisée dans l'éventail des réponses relevant de leur responsabilité.

Les chiffres le corroborent car le financement est largement assuré par les départements. En Saône et Loire, le Conseil Général finance la prévention spécialisée à 80 %,

ce qui, malgré l'ambiguïté des conventions que nous avons décrite, affirme bien son ancrage dans le champ de l'aide sociale à l'enfance. Cet ancrage signifie que la mission de la prévention spécialisée doit avoir une dimension de protection de l'enfance et de l'adolescence avec une visée avant tout éducative, privilégiant l'aide à la personne et non la réponse au symptôme.

Enoncer de telles vérités premières et en mesurer la portée n'est pas une étape inutile dans un processus de réflexion autour du projet de service. Cela permet notamment de mettre en perspective la réalité des relations contractuelles qui se sont élaborées et l'esprit des lois qui définissent le cadre légal. Cet exercice paraît d'autant plus nécessaire que ce cadre est appelé lui-même à se transformer, si, comme cela est prévu, la loi du 30 juin 75 devait être réformée.

- **Réforme de la loi 75-535 du 30 juin 75**

Maintes fois amendée, actualisée, adaptée, la loi 75-535 du 30 juin 1975, relative aux institutions sociales et médico-sociales attend toujours la grande réforme annoncée en 1996 par le Ministre du Travail et des Affaires Sociales. La prévention spécialisée, comme l'ensemble du secteur social et médico-social, est particulièrement attentive aux orientations que prendra cette réforme.

D'ores et déjà, la loi du 30 juin 75 induit sinon l'obligation tout au moins la nécessité du projet d'établissement. Ainsi, l'article 10 de la loi précise que l'autorisation de fonctionner sera accordée en fonction d'une appréciation « *quantitative et qualitative des besoins de la population* ». Comment un établissement pourra-t-il prouver qu'il est en mesure de répondre à ces besoins si ce n'est par une quantification et une qualification de la prestation qu'il se propose de rendre ? Dans le même ordre d'idée, l'article 11-1, à partir de la situation de retrait d'habilitation et d'autorisation pose la question du rapport « qualité/prix » en proposant de vérifier si « *les coûts de fonctionnement [ne sont pas] manifestement hors de proportion avec le service rendu ou avec ceux des établissements fournissant des services analogues* ».

Je pense qu'il est possible de voir, à travers ces différentes formulations, l'injonction implicite qui est faite aux établissements et services du secteur social de se doter d'un projet institutionnel structuré, cohérent et global qui permette à la fois de répondre de manière adéquate aux besoins de la collectivité et fasse la démonstration de leur capacité d'expertise et d'évaluation.

Parmi les innovations que l'on peut attendre de la réforme de la loi de 75, les « contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens » ouvrent des perspectives qu'il convient d'intégrer dans notre démarche de projet de service.

En 1998, dans un « avant-projet de loi révisant la loi n°75-535 du 30 juin 1975 », on pouvait lire : « *ces contrats peuvent être conclus entre les associations et la ou les autorités délivrant l'autorisation afin de :*

- *permettre la réalisation des objectifs retenus par le schéma d'organisation sociale et médico-sociale*
- *permettre la mise en œuvre du projet d'établissement*
- *déterminer la mise en œuvre de l'évaluation et des systèmes d'information »*

Le premier alinéa confirme bien la dimension programmatique du schéma départemental qui pourrait devenir opposable et dont les contrats d'objectifs garantissent la mise en œuvre. Le second alinéa ne laisse pas supposer, quant à lui, qu'un établissement habilité ne soit pas doté d'un projet institutionnel qui soit un véritable contrat par lequel l'institution prend des engagements. Enfin, le dernier paragraphe du projet de loi souligne la nécessité, non pas simplement de prévoir, mais de procéder à l'évaluation des actions et la diffusion des résultats obtenus.

« Ces contrats d'objectifs sont donc bien à identifier dans une logique de planification, de rationalisation, de lisibilité et de cohérence des institutions et programmes d'actions [...]. Ils constituent un moyen de négociation et d'engagement entre les autorités et les opérateurs institutionnels. »²⁵.

On peut regretter que la logique de planification et de rationalisation évoquée par M. LEFEVRE n'ait pas présidé plus largement à notre développement. Car si, au cours des dernières années, nous avons bénéficié d'un accroissement des moyens qui nous étaient alloués, les postes éducatifs créés l'ont été en réponse aux demandes des villes, mais sans réelle réflexion d'ensemble sur l'évolution prévisionnelle des besoins dans le département. Si donc, les contrats d'objectifs devaient s'imposer, il convient que notre projet de service en tienne compte et que soit également mesurée leur incidence sur la dynamique interne des équipes.

²⁵ LEFEVRE Patrick, Op. Cit., p.48

III.2.3. Rationaliser les moyens pour mutualiser les idées :

Bien que les mentalités ne cessent d'évoluer, la rationalisation des moyens apparaît encore trop souvent comme l'application de mesures drastiques dictées par un souci de gestion comptable aveugle et insensible à la logique sociale et éducative. Il est vrai que la mécanique budgétaire de la procédure contradictoire, appliquée stricto sensu, offre peu d'espace de dialogue. Il me semble cependant que l'enjeu de la rationalisation des moyens dépasse la question du budget que l'on sollicite et celui que l'on nous accorde.

En fait la négociation budgétaire m'apparaît comme un **espace de reconnaissance**. En premier lieu de la part du Conseil Général qui, après avoir « partagé » sa compétence entre les communes signataires d'une convention, reconnaît l'unicité de notre organisation en prenant en compte le budget global du service de prévention spécialisée. Parallèlement, l'évaluation des actions que nous menons tend à se modéliser et fait déjà l'objet d'un rapport d'activité composé de quatre parties regroupées en un document unique.

Dans une moindre mesure, la reconnaissance vient, en second lieu, des communes qui, elles aussi, sont destinataires d'un rapport d'activité global. Leur appréhension de la prévention spécialisée reste cependant très dépendante des problèmes auxquels elles sont confrontées et elles ne retiennent la dimension départementale de notre service que de manière anecdotique. Néanmoins, je m'efforce de modifier leur perception en utilisant, là encore, le budget prévisionnel :

- D'une part chaque commune connaît le montant de la subvention du Conseil Général, ce qui lui permet de mesurer la quote-part de sa propre contribution.
- D'autre part, les commentaires qui accompagnent nos documents budgétaires soulignent la part de mutualisation appliquée à certaines dépenses.

En quatre ans, nous sommes passés d'une ventilation analytique à 90 % des dépenses des équipes à seulement 60%. Autrement dit, nous avançons progressivement l'idée d'une gestion de service départemental et non plus de quatre équipes distinctes. Cet effort de globalisation des dépenses communes aux quatre équipes contribue à affirmer un mode d'organisation basé sur la rationalisation des moyens. C'est ainsi qu'indirectement, une autre perspective est avancée : celle de la mutualisation des idées.

Tout en restant tributaire d'une répartition contingentée ville par ville des moyens qui nous sont alloués, nous saisissons les opportunités de développer des actions que nous qualifions « d'inter-antennes » et qui réunissent autour d'un même projet des équipes et des jeunes de villes différentes. Ce faisant, tout en réalisant des économies d'échelles dans la mise

en œuvre de notre mission, nous favorisons une dynamique basée sur la mobilité des personnes et des idées.

J'ai pu observer, dans ma pratique de direction, que ce type de montage offre souvent l'occasion d'échanges sur le sens et les valeurs sous-tendus par le travail en prévention spécialisée. Comme si l'accord qui avait été trouvé, pour réaliser un projet commun, conférait à ce dernier une valeur particulière pour l'ensemble des équipes. Un tel constat doit orienter notre réflexion car il affirme l'importance d'une certaine transversalité des moyens pour assurer la mobilité des idées.

Les différents paramètres contextuels que nous avons repérés permettent de mieux cerner les cadres dans lesquels s'inscrivent les enjeux de notre projet de service :

- Cadre associatif où se jouent les interactions entre les dimensions politiques et techniques des différents projets.
- Cadre réglementaire et législatif dont l'évolution doit être anticipée pour éviter la disqualification.
- Cadre organisationnel afin que soit recherchée l'adéquation entre la rationalisation des moyens et la fluidité des idées.

III.3. PROCESSUS ET ETAPES

S'il est vrai que certaines étapes formelles sont clairement circonscrites dans le temps, il serait caricatural de vouloir toutes les repérer, les dater et leur assigner une fonction spécifique dans le processus global d'élaboration du projet de service. A commencer par la première d'entre elles, qui ne peut donner lieu qu'à une question sans réponse : « Quand a débuté le projet de service ? ».

III.3.1. Envie de tisser et d'en découdre :

Il faut sans doute rechercher son origine dans cette envie diffuse de rencontrer « l'autre » pour échanger, mais aussi pour s'affronter à propos de toutes les questions jamais réellement posées et qui trouvent cependant des réponses sous entendues dans « l'entre nous » où se tissent les relations professionnelles.

Echanger, s'affronter procèdent d'un même besoin , celui de se réassurer en prenant acte de ce qui nous réunit et qui fait identité.

« Compacte, solidement installée dans la reproduction de l'identique, l'identité apparaît alors comme quelque chose de dur, de net, de définitif, quelque chose auquel on puisse venir s'accrocher ou se cramponner »²⁶.

C'est d'abord cette dureté et cette rugosité qui est objet de quête et parfois même sans qu'il soit question de projet.

- **Réunion de service : lieu de construction d'un discours**

Les réunions de service ont permis, pendant un temps, de créer les conditions d'un espace d'expression. A maintes reprises il a été souhaité « d'échanger sur le fond ». Cela a pu se faire à partir de comptes rendus de colloques ou de journées d'études auxquels les uns et les autres ont participé, également à l'occasion de la préparation de programmes d'activités où la question du sens donné à notre action a pu être discutée.

C'est dans ce type d'échange que s'origine notre projet de service, à la fois par les divergences qui ont pu être révélées et par les consensus qui ont été trouvés. Cette étape en amont même de l'idée de projet me paraît capitale. Elle ouvre la porte à l'élaboration d'un discours constitutif de l'identité et de la légitimité. Elle permet également à chacun de s'approprier à sa manière l'histoire du service.

- **Journées pédagogiques : mythe et réalité**

Jusqu'en 1992, qui, nous l'avons vu, marque un tournant dans la vie du service de prévention, ce dernier réunissait chaque année l'ensemble du personnel dans le cadre de deux journées pédagogiques centrées sur des questions ayant trait aux objectifs et à l'organisation.

C'était également l'occasion pour des personnes qui travaillaient alors toutes dans la même ville (Chalon s/s) de se retrouver 48 heures dans un cadre dépaysant et convivial et de pouvoir échanger de manière informelle. Il n'est pas interdit de penser que l'envie de rencontrer l'autre et de se confronter à lui, ait trouvé dans l'idée des journées pédagogiques le cadre d'expression qui lui manquait.

S'il ne subsiste aucune trace officielle écrite de ces journées pédagogiques, le souvenir qu'elles ont laissé à ceux qui y ont participé reste suffisamment vivace pour qu'ils en transmettent l'esprit aux personnes récemment recrutées.

²⁶ LAPLANTINE François, Op. Cit., p.25

« *Le mythe a pour objet de créer ou de conforter une image idéale de l'organisation et produit un système de valeurs* ». ²⁷ Il permet en outre d'unifier les croyances de tous et d'être un gage du consensus social. L'idéalisation du souvenir des journées pédagogiques n'ôtant rien à leur valeur intrinsèque, il m'a paru intéressant de lier leur restauration à la démarche de projet de service dont elles ont été, en quelque sorte, l'acte inaugural.

III.3.2. Les étapes opérationnelles de la démarche :

Les enjeux et le contexte du projet, tels que j'ai eu l'occasion de les exposer précédemment, répondent à la question : « Pourquoi un projet de service ? » En revanche la question du « Comment ? » reste largement ouverte et doit, avant d'être partagée collectivement, être portée par le directeur. J'ai donc cherché à identifier en premier lieu les différentes étapes de la démarche de projet ainsi que les pré-requis nécessaires. Seules les trois premières étapes se sont actuellement concrétisées et peuvent donc faire l'objet d'un compte rendu et d'une analyse. Les autres sont ici énoncées pour donner une lisibilité et une cohérence à l'ensemble du processus et pour que soient abordées les questions qu'elles suscitent. Je précise en outre que le déroulement général est susceptible d'être réajusté au fil de l'évolution de nos travaux.

- **1^{ère} étape : Cadrage général**

J'ai repéré les conditions irréductibles suivantes, pour que le processus puisse être enclenché :

- une attitude participative de l'ensemble des salariés
- une validation de la démarche par l'association
- un appui méthodologique extérieur

La première condition a été satisfaite puisque le principe de cette démarche a été discuté en réunion de service et chacun a pu exprimer ses remarques et ses attentes spécifiques. La direction générale de l'association a confirmé la nécessité pour chaque service de formaliser ses objectifs et ses procédures afin d'en améliorer la lisibilité et a donné son accord pour que soit inscrit au budget l'intervention d'un consultant sur les aspects méthodologiques. Cette troisième condition, dans le cas présent, m'a paru incontournable compte tenu de la complexité de notre organisation territoriale et des enjeux politiques liés au mode de conventionnement.

²⁷ DETRIE Jean Pierre (sous la direction de), Op. Cit., p. 412

- **2^{ème} étape : Expression de la diversité**

Afin d'organiser les travaux des journées pédagogiques autour d'une expression la plus large possible, une équipe de trois salariés a procédé à l'interview de chacun des éducateurs du service afin de repérer quelles étaient leurs représentations en matière d'attente du public, de relation partenariale et de portée de l'action menée. Il m'a semblé que la forme orale se prêtait mieux à ce type de travail, à la fois par le caractère spontané qu'elle suppose, mais également par l'importance que revêt la « parole donnée » en prévention spécialisée.

Pour chacun des thèmes (attentes du public, partenariat et portée de l'action) nous avons ensuite procédé à un tri des réponses les plus significatives, sans chercher à réduire les oppositions ou les contradictions qui pouvaient exister. A l'issue de ce travail de mise en commun, une première rencontre avec le consultant extérieur, a permis à l'ensemble de l'équipe de s'afficher dans sa diversité mais aussi dans sa cohésion et de situer la trajectoire de notre service dans les enjeux qui traversent la prévention spécialisée en France aujourd'hui.

- **3^{ème} étape : Diagnostic d'un environnement complexe**

A partir de la prise de conscience de notre diversité et de la singularité de notre positionnement par rapport à d'autres services de prévention, il a été convenu que l'étape suivante devrait nous permettre d'analyser les composantes de l'environnement complexe dans lequel nous évoluons (données statistiques, indicateurs de fragilité, risques sociaux repérés)

Pour ce faire, chacune des quatre équipes a été invitée à collecter un certain nombre de données objectives permettant de dresser une sorte d'état des lieux du contexte spécifique de chaque ville dans lesquelles nous intervenons. Il est en effet essentiel que notre projet de service ne s'élabore pas à partir d'une photographie « moyenne » de notre environnement mais bien en tenant compte de l'originalité des contextes locaux.

- **4^{ème} étape : Le pilotage du projet**

Dans mon esprit, cette étape est chronologiquement contemporaine de la précédente. Autant les phases de cadrage et d'expression de la diversité peuvent être qualifiées de prémices et en ce sens échapper à l'économie générale du processus, autant le diagnostic me paraît être le premier acte collectif formel de la démarche de projet. Il est donc normal que la question du pilotage se pose alors que les premiers résultats sont engrangés.

« La décision et le pilotage du projet relèvent de l'association et par délégation, du directeur. Le personnel ne pilote pas un projet d'établissement, il participe à son élaboration. »²⁸

Cette affirmation situe bien les niveaux de responsabilité et invite à distinguer ce qui serait de l'ordre du pilotage de la démarche de projet de service, dont j'ai pu affirmer les principes et les enjeux précédemment, et ce qui relèverait plutôt de l'animation et de la réflexion sur le déroulement du processus.

Pour ce second aspect, un groupe de suivi, représentatif du service a la tâche de réfléchir à :

- l'étendue du champ exploratoire du projet de service
- la nature de l'appui qui est attendu du consultant
- la méthodologie retenue
- le calendrier des séquences de travail.

Ce groupe se réunit une fois par mois pour faire le point sur le déroulement de la démarche et le compte rendu de ses travaux sert de base à l'information que je transmets à la direction générale au cours de nos réunions de travail régulières.

- **5^{ème} étape : Réflexion et intégration de l'expérience**

Il convient de ne pas perdre de vue que notre projet de service est fondé sur un souci d'adaptation de notre fonctionnement et non de restructuration. En ce sens, un soin particulier doit être apporté à la validation de l'expérience dans la définition de nos objectifs. A cet égard, nous pouvons nous appuyer sur un certain nombre d'écrits antérieurs qui constituent une base saine pour le travail que nous avons à mener. Je pense notamment à certains éléments de rapports d'activité particulièrement explicites quant aux objectifs généraux, aux intentions éducatives et aux modalités d'actions retenues. Ces écrits élaborés, pour la plupart, à partir de réflexions conduites collectivement en réunion de service, devraient éviter un trop grand écart entre les projections que nous serons amenés à faire et la réalité de terrain.

- **6^{ème} étape : Formalisation du projet**

Le travail d'écriture collective auquel nous nous livrons chaque année pour rédiger notre rapport d'activité prouve, si besoin était, les difficultés d'un tel exercice.

²⁸ LEFEVRE Patrick, Op. Cit, p. 172

Au-delà des difficultés « techniques » que pose l'écriture à plusieurs mains, la rédaction collective ne permet pas la fluidité de la pensée ce qui souvent nuit à la qualité du propos. Je pense qu'il nous faudra trouver une méthode d'écriture qui puisse solliciter, à un moment donné, l'ensemble des acteurs et que cette contribution soit intégrée dans le document final. L'élaboration du plan général du document peut faire partie des attributions du groupe chargé de réfléchir au déroulement du processus.

- **7^{ème} étape : Communication**

Un projet, quel qu'il soit, ne peut se contenter du mérite d'exister. Encore faut-il qu'il soit connu et reconnu par un ensemble d'acteurs. S'agissant de notre projet de service, ces derniers sont repérés, puisque les enjeux que nous avons préalablement définis les impliquent dans notre démarche. Il s'agit :

- des salariés du service
- du public pris en charge
- de notre environnement (partenaires, financeurs, association).

S'il semble aller de soi que les salariés du service auront connaissance du projet pour avoir participé à son élaboration, la question de l'information transmise au public et à l'environnement interne et externe doit faire l'objet d'un traitement spécifique. On conçoit difficilement qu'un jeune accueilli au service de prévention spécialisée reçoive à son arrivée un exemplaire du projet de service. Néanmoins, il conviendra de réfléchir à l'incidence qu'auront les orientations de ce projet sur la manière d'établir un contact avec le jeune et de prendre en compte ses demandes.

On n'impose pas un projet, on le négocie. C'est pourquoi les attentes des partenaires et des financeurs devront être envisagées au cours de la réflexion. La rédaction définitive du projet de service pourra être précédée d'échanges qui permettront d'éviter incompréhension, voire conflit. Comme le préconise le pré-projet associatif, la SAUVEGARDE souhaite que « *les établissements et services développent les ressources et les conditions techniques de la lisibilité interne et externe, par la mise en œuvre de méthodologies de communication et d'évaluation appropriées* » et que « *leurs projets pédagogiques soient diffusés et connus dans l'association* ». Ceci requiert, bien évidemment la définition préalable de règles générales qui permettent à chaque projet de service de trouver sa place au cœur du projet associatif. Je souhaite, pour cela, que l'association délègue un ou plusieurs administrateurs qui rencontreraient régulièrement le groupe de suivi, afin qu'à chaque étape de notre réflexion, la compatibilité de notre projet de service avec les valeurs associatives soit vérifiée. En retour,

ces administrateurs auraient pour tâche de veiller à la prise en compte de notre spécificité dans la définition des grandes lignes du projet associatif.

Dans le même état d'esprit, notre projet de service sera présenté au comité d'entreprise qui, par la vision globale qu'il a de l'association, peut s'assurer de la cohérence de notre positionnement à l'égard de l'ensemble des services et établissements.

- **8^{ème} étape : Evaluation**

Cette dernière étape ne saurait se borner à la définition d'un calendrier de révision du projet de service. Il importe également que les modalités concrètes ainsi que les critères retenus soient définis le plus clairement possible. Cela ne peut s'entendre sans qu'un travail ne soit mené avec les autres signataires des conventions que sont le Conseil Général et les communes. Leur adhésion est d'autant plus nécessaire que c'est sur eux que repose en grande partie la réussite de notre projet. Comme nous l'avons vu, la croissance qu'a connue notre service en cinq ans est plus le résultat d'une série d'opportunités que d'une évolution stratégique concertée. Le concept de service départemental de prévention spécialisée est donc plus un constat établi à posteriori que l'expression d'une volonté associative affirmée. Ce que renforce d'ailleurs le cloisonnement des conventionnements ville par ville et l'absence d'instance départementale de pilotage et de négociation.

Les effets de cette situation sont sensibles au niveau opérationnel. Force est de constater que si, jusqu'alors, notre travail se réfère à des principes d'intervention relativement bien définis et stables, nous n'avons, en revanche, pas encore mis en place un dispositif totalement cohérent qui nous permette de gérer la complexité de notre organisation.

III.3.3. Comment passer de l'agrégation à la construction ?

Au delà des enjeux circonstanciés du projet de service tel que nous les avons repérés, le défi qu'il nous faut relever est bien celui de la gestion de cette complexité qui doit nous conduire de l'agrégation des expériences à la construction d'une pratique.

Comme l'explique Hervé SERIEYX, la pensée complexe est « *une approche qui reconnaît la nécessité de distinguer les éléments constitutifs d'une situation mais qui affirme que c'est dans leur conjugaison que réside leur essence* »²⁹.

²⁹ SERIEYX Hervé, Op. Cit., p.212

Ma fonction de directeur exige de moi de savoir conjuguer trois logiques distinctes et incontournables :

- une logique politique hétérogène
- une logique associative en voie de recomposition
- une logique managériale inscrite dans un cadre territorial éclaté.

Le projet de service est l'occasion de redéfinir le rôle que chacune de ces logiques doit jouer dans l'exercice de notre mission.

- **La logique politique**

Elle est d'autant plus difficile à appréhender qu'elle est portée par des acteurs différents et indépendants les uns des autres.

Comme le souligne Jean Pierre BOUTINET : *« si le projet ne peut se passer du programme qui le stimule, il reste fragilisé par ce dernier dans les cultures qui sont les nôtres, cultures qui voient le triomphe de la commande sur l'autonomie »*³⁰.

En l'occurrence, le principe de la délégation de compétence faite aux communes par le département, nous place face à 5 interlocuteurs (4 communes et le Conseil Général) qui séparément et en toute indépendance définissent « leur » commande sociale. Là encore, la complexité ne doit pas être confondue avec la complication. La diversité des territoires peut permettre de porter un regard croisé sur la prévention spécialisée en Saône et Loire et ainsi la préserver de n'être évaluée que comme outil d'une politique communale.

Dans le prolongement de la stratégie que j'ai amorcée au niveau budgétaire, il me faudra, en lien avec les instances associatives, travailler à la construction d'un espace de négociation et de planification qui conjugue les différentes composantes politiques. Cette instance, qui devrait être présidée par le représentant du Conseil Général, éviterait que notre projet ne soit tirailé au gré d'intérêts partisans.

- **La logique associative**

La mise en place du projet associatif est un acte fort qui dépasse la réaffirmation des seuls statuts. Il doit permettre de clarifier les valeurs et orientations associatives qui constituent, en quelque sorte, la commande que l'association passe à ses établissements et services. En ce sens, logique associative et logique de service sont inséparables.

³⁰ BOUTINET Jean-Pierre, *Tensions et paradoxes dans les conduites à projet*, Les cahiers de l'ACTIF, n° 266-267, juillet/août.

Elles articulent responsabilités et pouvoirs dans une même direction visant l'unité et la cohérence. Mais il ne suffit pas de proclamer qu'elles sont inséparables pour que les liens qui les unissent s'imposent d'eux-mêmes.

L'héritage d'un passé encore récent pèse sur les relations que les associations entretiennent avec leurs établissements. Ces derniers ont parfois construit leur légitimité aux dépens de l'organisation qui les porte. A l'inverse, certains rééquilibrages auxquels on assiste peuvent faire craindre une relégation des projets de service au rang de simples programmes d'actions.

Tout excès en la matière est dangereux car il fragilise et discrédite aussi bien les associations que les services. Toute aussi vaine me semble être la dichotomie habituellement retenue entre projet politique (associatif) et projet technique (service). Il y a du politique dans le projet de service, tout comme il y a une dimension technique dans le projet associatif, ne serait ce que dans le domaine du management associatif.

Nous veillerons dans notre démarche à nous tenir à l'écart de ces querelles stériles. Je pense que pour les éviter, il convient que projet associatif et projet de service prévoient les modalités de leurs ajustements réciproques. Comme nous l'avons vu précédemment, certaines précautions peuvent être prises au cours de l'élaboration du projet et de sa communication pour s'assurer de sa concordance avec les valeurs et objectifs de l'association. En retour, il appartient à celle-ci de construire une politique générale cohérente qui s'appuie sur la complémentarité des missions de ses établissements et services. Cela passe par la recherche des modalités de dialogue et de concertation régulières, pour ne pas dire permanentes, qui ne soient pas seulement fondées sur l'échanges d'informations d'un service à l'autre mais sur la recherche de synergies « inter services ». En ce sens, les espaces internes de réflexion et d'élaboration (groupe projet, groupe qualité, ...) envisagés dans le cadre du pré projet associatif sont, selon moi, des outils intéressants de dialogue et de coopération interne.

- **La logique managériale**

L'échéance de la démarche que nous avons entamée est encore trop éloignée pour mesurer tous les effets qu'elle peut produire. D'autant que rien ne permet de savoir avec certitude comment chacun des acteurs s'engagera, ni s'il résistera au changement. En revanche, à ce stade de notre réflexion, je peux dire ce que j'en attends en tant que directeur.

Sérénité

En premier lieu une plus grande sérénité de chaque salarié au sein des équipes, des équipes au sein du service et du service au sein de l'association. La permanence des difficultés rencontrées par les jeunes, voire dans certains quartiers leur amplification, ont eu raison d'un certain idéal et ont permis au doute de s'installer. Pour que la confiance revienne, il nous faut retrouver une compétence dans le domaine du diagnostic des situations sociales ; compétence historiquement reconnue à la prévention spécialisée, mais qui s'est émoussée face à la multiplication des formes d'exclusion.

Récurtivité

« L'idée réursive traduit le choc en retour entre cause et effet. [...] Parce que, réursive, toute organisation en produisant se produit elle-même, elle doit veiller à ce que cette auto production la fortifie sans cesse »³¹.

Riche de la compétence professionnelle des personnes qui le compose, le service de prévention l'est également de la diversité des situations qu'il rencontre et de la capacité d'adaptation qu'il révèle. Je souhaite en tant que directeur que nous trouvions des modalités d'organisation fonctionnelle et hiérarchique qui garantissent l'irrigation du projet de service par l'expérience professionnelle accumulée au sein des équipes.

Auto organisation

Sorte de corollaire du point précédent, l'auto-organisation m'apparaît comme la forme la mieux adaptée à la nature de notre mission et aux contraintes de notre implantation territoriale. Toutefois, l'auto-organisation, n'est ni autogestion, ni auto-proclamation. Elle interpelle la question de la responsabilité qui, à elle seule, mérite un travail spécifique de réflexion. L'auto-organisation nécessite que soient clairement énoncés les procédures et le rôle de chacun dans leur mise en œuvre. Sans tomber dans l'excès procédural, il est important de saisir l'opportunité du projet de service pour retravailler ces champs de manière rigoureuse.

³¹ SERIEYX Hervé, Op. Cit.,p.223

III.4. MISE EN ŒUVRE DU PROJET

Jusque là, il a surtout été question de processus, de contraintes, de pré-requis, mais je n'oublie pas que lorsque notre projet de service sera écrit, tout ne fera que commencer. Il faudra alors le traduire en actes, portés par des personnes engagées dans l'action parce que convaincues de son bien-fondé. La motivation des acteurs est primordiale et on ne peut se contenter de l'invoquer sans rechercher les moyens de la stimuler.

III.4.1. Une nouvelle organisation basée sur la subdélégation :

Comme j'ai pu l'expliquer lorsque j'ai abordé la question de l'ambiguïté des fonctions et des attitudes (II.4.2.), notre organisation même est génératrice de dysfonctionnement. Le modèle hiérarchique sur lequel elle repose est en décalage avec les impératifs de prise de décision et de responsabilité qu'impose la localisation décentralisée des équipes. Dès lors, celles-ci ont le choix entre trois attitudes : transmettre les informations à la hiérarchie et attendre que celle-ci prenne une décision, ou bien considérer que les informations qu'ils détiennent ne les concernent pas et ne pas en tenir compte, ou bien encore se saisir de ces informations et prendre des décisions. Dans tous les cas, l'organisation en sort affaiblie et sa légitimité remise en cause.

Pour réduire ces risques de décisions arbitraires, l'hypothèse d'un renforcement de la hiérarchie par la création d'un poste de chef de service a déjà été proposée deux fois au financeur qui l'a refusée. Mais quand bien même l'aurait-il accepté, cela n'aurait pas exclu la mise en place d'un système basé sur la subdélégation.

Dans son acception la plus courante, la subdélégation revient à confier à un tiers l'autorité qu'on a reçue soi-même par délégation. Il importe donc que la délégation soit clairement définie dans ses modalités et son contenu pour que la subdélégation soit opérationnelle.

« *L'organisation est fondée sur la légalité, la responsabilité individuelle et l'expression des compétences* », nous dit encore le pré projet associatif. C'est sur cette base que j'entends fonder le principe de subdélégation que nous pouvons mettre en œuvre au sein du service.

La légalité suppose que l'autorité conférée par la subdélégation est légitime, autrement dit qu'elle n'est pas le résultat de l'ambiguïté des fonctions et des attitudes que nous avons précédemment dénoncée.

La responsabilité individuelle affirme, quant à elle, que la subdélégation n'est pas la dilution de l'autorité. Celle-ci doit être incarnée pour s'exercer. Elle ne peut donc pas être remplacée par une gestion collective des problèmes.

L'expression des compétences, enfin, postule que les responsabilités sont assumées au niveau qui apparaît comme le plus pertinent et qu'il n'y a donc pas nécessité de concentrer toutes les décisions au sommet de la hiérarchie.

A bien des égards, ce système comporte des avantages qui dépassent celui de la simple facilitation fonctionnelle. Il responsabilise les personnes qui la reçoivent et permet au directeur comme le dit Jean Marie MIRAMON de « *partager, et donc de négocier, à travers le contrôle de la délégation, la vision du dispositif, les modalités et les enjeux des actions à entreprendre.* »³²

En outre, la délégation est valorisante car elle responsabilise le mandaté à l'égard de l'ensemble du service. Enfin, elle nous dote d'un véritable réseau de collecte et de diffusion d'informations en direction de notre environnement. Dans le cadre de notre service, les champs d'application de la délégation peuvent être de trois ordres :

- organisation fonctionnelle interne de chaque équipe locale
- responsabilité pour des questions intéressant l'ensemble du service
- représentation du service et de l'association dans les instances et dispositifs où leur présence est sollicitée.

Pour ce dernier point, il convient que la SAUVEGARDE détermine les modalités de mise en place des délégations visant à la représenter afin que son identité en soit renforcée. Je proposerais, pour ma part, que cette question de la présence associative à l'extérieur fasse l'objet d'une réflexion préalable à laquelle seraient associés différents acteurs (administrateurs, cadres, salariés non cadres) afin de déterminer, selon les enjeux, quel niveau de représentation doit être sollicité. Cette codification de la représentation aurait deux effets positifs : sensibiliser chacun à l'importance de la dimension stratégique des relations qui s'établissent avec l'environnement de l'association et donner une véritable « consistance » aux délégations, en faisant appel aux compétences des individus.

³² MIRAMON Jean Marie, *Manager le changement dans l'action sociale*, Editions ENSP, 1996, p 67

III.4.2. Le renforcement de l'identité associative :

L'effervescence qui agite la SAUVEGARDE, à l'occasion de la (re)définition de son projet associatif, est un facteur positif dans la démarche que notre service a engagée. Combien de services et d'établissements emportés par le bouillonnement d'idées que provoque l'élaboration de leur projet « ont fait l'impasse » sur leur appartenance associative ?

« L'articulation entre le politique et le technique favorise une vision à long terme du dispositif et vise à adapter en permanence les structures institutionnelles existantes »³³.

Cette articulation a été longtemps négligée. Elle l'a sans doute été d'autant plus que le champ de la prévention spécialisée, de par l'absence de mandat et la présence d'un partenaire inhabituel (la commune), a longtemps suscité plus d'inquiétude que d'intérêt dans l'association.

Au stade de la mise en œuvre des projets (associatif et de service) les questions de l'appartenance associative, de ses attributs mais aussi de ses servitudes doivent être énoncées. Le diagnostic réalisé dans le cadre de la démarche de projet associatif souligne que « *la morosité ambiante se traduit par une certaine démobilitation et un repli des services sur eux-mêmes, voire des professionnels sur eux-mêmes...* ». Un tel constat appelle une redéfinition du jeu des relations entre l'association et ses services et des attentes réciproques.

Il paraît également important que la SAUVEGARDE s'interroge sur l'image qu'elle donne d'elle-même à travers la politique d'implantation géographique de ses services dans les différentes villes de Saône et Loire. Jusqu'alors, c'est toujours la logique de mission qui a prévalu sans que soit envisagé, sauf rare exception, l'intérêt associatif. Celui-ci passe par l'affirmation d'une politique volontaire qui ait le souci de promouvoir de nouvelles synergies. L'objectif poursuivi, tant par l'association que par ses services, doit être de renforcer l'identité associative pour asseoir sa légitimité en s'appuyant sur la culture de métier garante de la crédibilité.

III.4.3. Entre innovation-obsolescence et repli identitaire :

Si l'idée de changement permanent est séduisante dans ce qu'elle sous-entend de dynamique et d'innovant, il paraît difficile d'échapper totalement au désir de stabilité. De plus, l'utilisation parfois excessive de la démarche de projet ne doit pas nous abuser ; le projet n'est en aucun cas un remède à tous les maux auxquels nous sommes confrontés. A cet égard

³³ MIRAMON Jean Marie, Op. Cit., p 71

nous pouvons méditer la mise ne garde de Jean Pierre BOUTINET qui dénonce les limites de ce qu'il appelle « l'innovation-obsolésence » ; un réflexe de fuite en avant qui privilégie la nouveauté plutôt que l'inventivité et nous pousse à sans cesse remettre en cause ce que l'on construit au risque de nous faire entrer dans « *une culture de l'usure et de l'épuisement* ».

Mais à l'inverse, il ne faut pas sous-estimer le risque de sclérose qui nous guette une fois le projet de service élaboré, validé et mis en œuvre. Il est certes peu probable que, compte tenu de la nature de notre mission et de la typologie du public que nous rencontrons, nous sombrions dans la routine. En revanche on peut craindre que le travail de réflexion collective ne fige la nouvelle identité que nous aurons construite.

« Une fois qu'un groupe humain, structuré, a acquis une certaine identité et que ses membres ont pu s'identifier à elle, cette identité constitue une réalité. L'identité se cristallise et le changement devient problématique »³⁴.

Comme je l'ai déjà évoqué, le risque de repli identitaire, face à un environnement qui l'interpelle sans ménagement, guette la prévention spécialisée. Comment donc éviter ces deux écueils que sont l'innovation-obsolésence et le repli identitaire ?

Jean Pierre BOUTINET nous invite à l'interrogation : peut-on penser le projet comme un mixte de conduites inventives ? Ces dernières peuvent aller du projet-innovation à la méthodologie de résolution de problèmes en passant par le « bricolage », la confrontation contradictoire ou le recours à la pensée latérale. Cette proposition présente l'intérêt de désacraliser la démarche de projet en ne lui faisant pas endosser toute la responsabilité des évolutions et transformations apportées au fonctionnement de l'institution. L'actualisation de notre projet de service serait alors un temps de formalisation au cours duquel seraient intégrés les apports de ces différentes conduites inventives.

En ce qui concerne le risque de repli identitaire, une solution est peut-être à rechercher dans la transformation des relations que nous construisons avec nos partenaires. D'ores et déjà, nous avons entrepris de modéliser les formes de nos échanges avec certains partenaires en instaurant des temps de réunions réguliers ce qui a pour vertu d'améliorer notre connaissance réciproque et d'éviter la cristallisation identitaire. Je pense que partout où cela n'est pas encore acquis, nous devons passer de l'injonction à la contractualisation, de l'assignation d'un rôle à la collaboration concertée.

³⁴ DETRIE Jean Pierre (sous la direction de), Op. Cit., p. 404

III.5. INCIDENCE SUR L'ACTION MENEÉE AUPRES DU PUBLIC

Si au cours de la mise en œuvre du projet de service, notre attention est surtout mobilisée par les transformations de notre organisation interne, nous ne devons pas perdre de vue que c'est d'abord et avant tout par les effets produits au niveau du public que nous serons jugés. En interpellant les pratiques, le projet interroge également la pertinence des finalités et des objectifs que nous poursuivons. Cette question des objectifs et des critères qui les fondent est d'autant plus primordiale que la prévention spécialisée intervient sans mandat nominatif et qu'elle définit son champ d'intervention à partir de l'adhésion du sujet. Face aux demandes de ce dernier, il importe donc que des modes d'interventions soient préalablement établis. C'est à travers ces choix et les facteurs qui les déterminent que je souhaite envisager les effets prévisibles de notre démarche sur l'action que nous menons auprès du public.

III.5.1. Être sélectif sans cesser d'être attentif :

Un des paradoxes auxquels notre service doit faire face tient à l'obligation qui s'impose à nous de faire face à la fois aux situations d'urgence et aux nécessités d'un accompagnement au long cours. Parce que d'autres solutions ont déjà été envisagées et n'ont pas abouti, ou parce que la réponse tarde à être donnée, notre service se trouve de plus en plus sollicité pour intervenir « à chaud », parfois sans autre but que de débloquer une situation difficile (hébergement d'urgence, sortie rapide de prison, dépannage alimentaire, ...). Si l'efficacité de ces démarches ne fait aucun doute, on peut toutefois s'interroger sur la nécessité qu'il y a de les inscrire dans le cadre du travail de la prévention spécialisée et d'en faire un axe prioritaire de notre action. Au risque de tomber dans le travers que dénonce Monique SASSIER : « *Là où de bonne foi, le projet des acteurs était, là, de faire lien avec le social, il se réduit, ici, à la course effrénée à des solutions d'urgence qui cachent ce que l'on ne sait pas résoudre* »³⁵.

Les dangers inhérents à cette attitude, on l'imagine, sont multiples. Tout d'abord, le sujet est identifié à son problème. Il devient alors objet de soins et d'attentions qui l'enferment dans une logique d'assistance. Enfin, l'action sociale d'urgence laisse à penser qu'elle est en mesure de résoudre les difficultés des personnes par la satisfaction de leurs demandes immédiates.

³⁵ SASSIER Monique, *Urgence sociale, de la réalité au mythe*, Lien social n° 2052, 2 janvier 1998, p. 20
Alain SAVIGNET - Mémoire de l'Ecole Nationale de la Santé Publique - 2000

En tant que directeur d'un service de prévention spécialisée, il me paraît difficile de trancher la question : « devons-nous ou non, traiter l'urgence sociale ? », parce que lorsqu'elle se présente à nous, il n'est pas possible de différer la réponse. Et en même temps, y répondre, c'est risquer d'être tout entier happé par elle. Afin d'éviter cet écueil sans pour autant récuser les demandes spontanées qui lui sont adressées dans la précarité, notre service doit conduire, à l'interne, mais aussi avec l'ensemble de ses partenaires, une réflexion sur les formes de l'urgence sociale et les moyens d'y répondre. Car par delà l'urgence elle-même et son traitement, ce qui importe c'est qu'il existe un dispositif solide et cohérent qui puisse prévenir l'urgence lorsque cela est encore possible et y faire face lorsqu'il est trop tard, mais sans jamais que cela puisse constituer une fin en soi.

En intégrant la question de l'urgence dans notre projet de service nous devons circonscrire les effets émotionnels provoqués par les situations de précarité en nous centrant sur la problématique du sujet.

III.5.2. Reformuler les termes du contrat éducatif :

Corollaire du principe précédent, ce deuxième point requalifie la relation éducative en prévention spécialisée en soulignant son caractère contractuel. Si la demande exprimée par le jeune est nécessaire, elle n'est cependant pas suffisante pour qu'un travail soit engagé. Sans doute, trop souvent, négligeons-nous de signifier l'importance de l'échange implicite contenu dans l'action éducative. Faut-il alors s'étonner de voir les jeunes se transformer en consommateurs exigeants?

Pour enrayer cela, notre projet de service doit se préoccuper de rechercher le meilleur moyen de contrecarrer les demandes velléitaires en favorisant une relation éducative basée sur la réciprocité du don.

Reformuler les termes du contrat éducatif passe également par notre capacité à relever au moins trois défis :

- En premier lieu, nous devons construire les bases du travail qu'il nous faut mener auprès des familles. En effet, l'action sur le milieu est aussi une action avec la famille. L'éclatement et les distorsions qu'elle subit entraînent chez les jeunes en difficulté une vulnérabilité plus grande encore.
- Second défi : la prévention spécialisée doit montrer sa capacité à concilier le traitement individuel des difficultés, avec une démarche communautaire auprès des groupes de jeunes.

- Enfin un dernier défi porte sur l'attitude que la prévention spécialisée peut développer face à la violence des jeunes sachant que dans ce domaine comme dans bien d'autres, seul un travail en réseau de réflexion autour des pratiques de réponses à la violence est réellement efficace.

III.5.3. Retrouver le sens de l'engagement collectif :

Comme j'ai eu l'occasion de l'exposer précédemment, la fonction éducative en prévention spécialisée tend à isoler les professionnels au point d'hypothéquer le fonctionnement des équipes. Un autre travers de cet état de fait, c'est qu'il accrédite une pratique que je qualifierais de « quasi libérale » dans laquelle le jeune devient « client » de son éducateur. Cette version outrancière de ce que l'on nomme une relation éducative basée sur une confiance réciproque a deux effets dévastateurs :

- elle enferme le jeune dans une relation duelle incompatible avec le statut de sujet autonome auquel il a droit
- elle atrophie la capacité des équipes à travailler ensemble.

Retrouver le sens de l'engagement collectif c'est donc faire en sorte d'être engagés ensemble auprès des jeunes même si le travail en proximité se réalise la plupart du temps seul. Cette tension entre individuel et collectif est une autre figure de la complexité avec laquelle il nous faut composer. Pour cela, il me semble indispensable de conduire, dans le cadre de la démarche de projet, une réflexion sur nos instances de régulation actuelles et sur le rôle qu'elles doivent jouer. Plus que par le consensus forcé c'est par la confrontation et le dialogue que peut se conforter cette capacité à l'engagement collectif.

CONCLUSION

On l'aura compris, la prévention spécialisée est loin de connaître ce consensus harmonieux qui accompagne d'autres actions sociales ou médico-sociales. Les remous et les polémiques sont à la mesure du malaise, voire de la culpabilité grandissante d'un monde incapable d'insuffler l'espérance à sa jeunesse et qui, du coup, s'en prend à elle en l'accusant du désordre dont elle est pourtant la première victime. Par contrecoup, et en raison de sa proximité avec les jeunes, la prévention spécialisée est associée à ceux-ci dans la critique :

- mandatée pour être à l'écoute des jeunes, il lui est parfois reproché de les écouter avec trop de complaisance.
- Sollicitée pour intervenir dans la durée, on l'enjoint d'être efficace rapidement.
- Reconnue comme une pratique non-institutionnalisée, elle est accusée de ne pas respecter le jeu du partenariat classique.

Cette série d'injonctions contradictoires n'est qu'une illustration des tensions, remises en cause et interpellations que la prévention subit depuis qu'elle existe et auxquelles, aujourd'hui encore, elle doit faire face.

Dans un contexte où les liens sociaux se délitent, l'action sociale doit faire face à un dilemme qui peut se résumer ainsi : Est-elle là pour assurer la promotion de l'individu dans la société, ou bien pour protéger cette même société de cette partie d'elle-même qu'elle exclut chaque jour un peu plus ? Pour la prévention spécialisée, il s'agit de trouver ses marques entre gestion de la crise et logique éducative.

Côté crise, la force du quotidien est là pour rappeler à la prévention spécialisée qu'elle a un rôle à jouer dans les situations bloquées lorsque le jeune n'a pas d'autre solution immédiate que celle qu'on va l'aider à trouver. C'est le rôle de la prévention d'être présente au côté du jeune dans la recherche de solutions de dépannage (petit boulot, hébergement, stage...) qui lui permettent de garder la tête hors de l'eau. Cette fonction de « chaînon manquant » du maillage social ne doit pas nous dispenser d'une réflexion sur la question de l'urgence sociale qui masque trop souvent les dysfonctionnements de réponses institutionnelles défailtantes.

Côté éducation, malgré toutes les tentatives de « détournements », il faut réaffirmer avec force, que la prévention spécialisée est « *une action éducative au sein des quartiers,*

auprès des groupes de jeunes à risques, une intervention sociale visant plus les causes que les effets, l'atténuation de la souffrance d'une population en marge. »³⁶ .

L'influence d'un discours médiatique ambiant, l'insistance des interpellations, mais aussi le doute que l'on peut éprouver devant l'échec de certaines actions peut conduire à la recherche de résultats tangibles, rapides et visibles. Des services de prévention se sont ainsi engagés dans la gestion de structures d'insertion professionnelle, d'autres ont établi un véritable protocole de collaboration avec l'éducation nationale dans l'enceinte même des établissements scolaires.

Toutes ces expériences, pour intéressantes qu'elles sont, font peser un certain nombre de risques sur la prévention. Parmi ceux-ci, le risque de **dilution du concept de prévention** n'est pas le moindre. La prévention a toujours éprouvé des difficultés à se définir autrement que par défaut. Elle travaille sans mandat, elle est non-institutionnalisée, elle n'est pas de l'animation. Ce handicap s'est aggravé avec l'apparition d'autres types de prévention (policrière, de la délinquance), qui n'ont fait que brouiller un peu plus une image déjà incertaine. Enfin, comme le note le **Comité National de Liaison des Associations de Prévention Spécialisée** : *« Ce phénomène de dilution s'augmente de l'apparition de l'insertion, concept tout aussi imprécis que celui de prévention, mais doté d'une vertu symbolique plus puissante. »³⁷*

La démarche dans laquelle nous nous sommes engagés doit, nous permettre, à terme de mieux nous situer par rapport à l'ensemble de ces contraintes et de ces paradoxes. Il s'agit cependant moins de les combattre que d'apprendre à y faire face. Pour cela, il est essentiel que notre projet de service puisse réaliser la synthèse entre quatre exigences apparemment contradictoires et cependant indissociables :

- la mission désormais inscrite dans la loi et placée sous l'autorité du Conseil Général
- la commande politique définie dans les orientations fixées par les communes
- la demande du public dont la légitimité doit être affirmée
- la déontologie qui nous anime, héritée du passé mais aussi adaptée au monde moderne.

Le respect de ces quatre exigences engage notre responsabilité collective, dont je suis le garant et le projet de service, le cadre vivant.

³⁶ BERTIN Brigitte, *L'éducateur repère identitaire*, Lien social, n° 259, 5 mai 1994, p. 11

³⁷ C.N.L.A.P.S., Op. Cit., p. 6

ANNEXES

- N° 1 Sauvegarde 71 – Création et évolution des services (1952 – 1997)
- N° 2 Convention Ville Chalon Sur Saône
- N° 3 Grille évaluative trimestrielle
- N° 4 Exploitation statistique des grilles évaluatives
- N° 5 Histogramme gestion du temps de travail

BIBLIOGRAPHIE

BIBLIOGRAPHIE

- BOUTINET Jean Pierre, *Anthropologie du projet*, Paris, P.U.F., coll. Psychologie d'aujourd'hui, 1990
- CONSEIL TECHNIQUE DES CLUBS ET EQUIPES DE PREVENTION SPECIALISEE, *La prévention spécialisée. Une démarche engagée*, Paris, C.T.P.S., 1995
- CRAPUCHET Simone et SALOMON Georges Michel (sous la direction de) *L'intervention dans le champ social*, Toulouse, Ed. Privat, 1992
- DETRIE. Pierre (sous la direction de), *Stratégie, Structure, Décision, Identité*, Paris, InterEditions, 1988
- DUBAR Claude, *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, Armand Colin, 1995
- GIRARD Victor, *Cette prévention dite spécialisée*, Paris, Editions Fleurus, coll. Pédagogie psychosociale, 1988
- HUMBERT Chantal (coordonné par), *Projets en action sociale*, Paris, Editions L'Harmattan, coll. Savoir et Formation, 1998
- LAPLANTINE François, *Je, Nous et les autres*, Paris, Editions Le Pommier, coll. Manifestes, 1999
- LEFEVRE Patrick, *Guide de la fonction directeur d'établissement social et médico-social*, Paris, Dunod, 1999
- MIRAMON Jean Marie, *Manager le changement dans l'action sociale*, Editions E.N.S.P., 1996
- SAINSAULIEU Renaud, *L'identité au travail*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, coll. Références, 1988
- SERIEYX Hervé, *Le Big Bang des organisations*, Paris, Calmann Lévy, 1993

REVUES

- BENLOULOU Guy, *La prévention spécialisée doit-elle faire sa révolution ?*, Lien social n° 323, 12 oct. 1995
- BOUTINET Jean Pierre, *Tensions et paradoxes dans les conduites à projet*, Les cahiers de l'ACTIF, n° 266-267, juillet/août 1998
- BERTIN Brigitte, *L'éducateur repère identitaire*, Lien social n° 259, 5 mai 1994
- Département des Sciences de l'Homme et Société du CNRS, *Identité, identités*, Sciences Humaines, N° 15, décembre 1996
- DUMOULIN P., *Enjeux pour la Prévention demain*, Lien social, N° 191, 29 novembre 1992
- DUSART Anne, *La prévention spécialisée, Points de repères et éléments de définition*, Bulletin du CREA de BOURGOGNE, n° 116, octobre 1992
- PLANTET Joël, *Quels professionnels pour quelle Politique de la Ville ?*, Lien social, n° 481, 8 avril 1999
- SASSIER Monique, *Urgence sociale, de la réalité au mythe*, Lien social n° 2052, 2 janvier 1998

ETUDES

- *Prévention spécialisée, Décentralisation et Politiques territoriales*, Comité national de liaison des associations de prévention spécialisée, Délégation interministérielle à la Ville, mai 1992
- *La Prévention spécialisée aujourd'hui*, CREDOC, juin 96