



**ENSP**

ÉCOLE NATIONALE DE  
LA SANTÉ PUBLIQUE

**RENNES**

---

**CAFDES – 2003**

*IRTS – Aquitaine*

***Option : Personnes en difficulté sociale***

---

**LA MUTUALISATION : UNE STRATEGIE POUR UNE REPONSE**

**TERRITORIALE EN DIRECTION DES PUBLICS**

**DE LA PREVENTION SPECIALISEE**

**AYRAUD Gilles**

---

## SOMMAIRE

---

<b>INTRODUCTION</b>	<b>4</b>
<b>1. LA PRÉVENTION SPÉCIALISÉE: L'HOMME AU CENTRE DU TERRITOIRE</b>	<b>7</b>
<b>1.1 L'AGGLOMÉRATION : UNE SOLIDARITÉ TERRITORIALE ANNONCÉE POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE</b>	<b>10</b>
1.1.1 UNE NOUVELLE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE : L'AGGLOMÉRATION.	10
1.1.2 PRÉVENTION SPÉCIALISÉE ET POLITIQUE DE LA VILLE.	13
<b>1.2. HISTOIRE D'HABITER, HISTOIRE D'UN QUARTIER.</b>	<b>15</b>
1.2.1. DU BIEN-ÊTRE A LA RELÉGATION : HISTOIRE D'HABITER À BASSEAU, QUARTIER D'ANGOULÊME.	15
1.2.2 LES CONTRAINTES DES HABITANTS DU QUARTIER DE BASSEAU.	20
<b>1.3. QUELS PUBLICS POUR QUELS BESOINS ? : CRITIQUE DES RÉPONSES ENVISAGÉES PAR L'APSA AUJOURD'HUI.</b>	<b>23</b>
1.3.1 LES PUBLICS ET LES TERRITOIRES DE L'APSA.	23
1.3.2. DE LA LOGIQUE ASSOCIATIVE AUX PRATIQUES INSTITUTIONNELLES.	29
<b>2. APPROCHES THÉORIQUES DE LA MUTUALISATION POUR LE DÉVELOPPEMENT DES PERSONNES ET DES TERRITOIRES.</b>	<b>37</b>
<b>2.1. DÉFINITION DE LA MUTUALISATION : OUTIL STRATÉGIQUE, PARTICIPATIF ET PRÉVENTIF.</b>	<b>38</b>
2.1.1. APPROCHE TERRITORIALE ET PLURINSTITUTIONNELLE DE LA MUTUALISATION.	38

2.1.2 LA MUTUALISATION, UNE LOGIQUE INSTITUTIONNELLE. DANS UN ENJEU POLITIQUE	42
<b>2.2 DÉVELOPPEMENT : DU DIAGNOSTIC AU PROJET.</b>	<b>48</b>
2.2.1 LE DIAGNOSTIC, LE RÉAJUSTEMENT CONSTANT DES PRATIQUES.	48
2.2.2 DES PROJETS PARTENARIAUX POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE.	49
<b>2.3 APPROCHE COMPLEXE DES DIFFICULTÉS DES HABITANTS.</b>	<b>52</b>
2.3.1 DU DÈSESPOIR À LA VIOLENCE : LE RÔLE DE LA FAMILLE ?	52
2.3.2 REGARDS HISTORIQUES SUR L'INTÉGRATION.	57
<b>3. PARTICIPATIONS DE LA PRÉVENTION SPÉCIALISÉE À LA MISE EN SYNERGIE DES SAVOIR-FAIRE.</b>	<b>62</b>
<b>3.1. L'APSA, LIEU DE RENCONTRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ET DE L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE.</b>	<b>63</b>
3.1.1 L'APSA ET LA POLITIQUE DE LA VILLE.	64
3.1.2. L'APSA DANS UNE LOGIQUE DE PROTECTION DE L'ENFANCE.	67
<b>3.2. VERS UNE ASSOCIATION ADAPTÉE AUX BESOINS DES POPULATIONS ET DES TERRITOIRES.</b>	<b>69</b>
3.2.1. ORGANISATION ET GESTION DES ÉQUIPES.	69
3.2.2. LE PROJET INSTITUTIONNEL.	73
<b>3.3 STRATÉGIE ET ORGANISATION POUR DES PROJETS MUTUALISÉS.</b>	<b>75</b>
3.3.1. LA CONVENTION OU LE PRAGMATISME DE LA MUTUALISATION.	75
3.3.2. LA PARTICIPATION DES HABITANTS : FIN DE LA MUTUALISATION.	78
<b>CONCLUSION</b>	<b>78</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>84</b>

---

## Liste des sigles utilisés

---

APSA : Association de Prévention Spécialisée du Grand Angoulême.

ASE : Aide Sociale à l'Enfance.

CNLAPS : Comité Nationale de Liaison des Associations de Prévention Spécialisée.

COMAGA : COMMunauté d'Agglomération du Grand Angoulême.

DIV : Direction Interministérielle à la Ville.

ORU : Opération de Renouvellement Urbain

SIE : Service Initiative Emploi.

RESSCOM : Recherches Évaluations sur la Santé, le social et les Actions Communautaires.

CESDIP : Centre de Recherches Sociologiques sur le droit et les Institutions Pénales.

CLS : Contrat Local de Sécurité.

GLTD : Groupe Local de Traitement de la Délinquance.

CAF : Caisse d'Allocations Familiales.

## INTRODUCTION

Ce travail s'appuie sur une valeur essentielle : l'homme est un projet. Il est entièrement voué à amender notre prestation et notre service pour que les habitants et les publics, comme il est dit dans le titre, puissent s'appuyer sur nos compétences à seule fin de bonifier et de promouvoir leurs rôles de citoyens, de parents, d'enfants.

Je suis Directeur de l'association de Prévention Spécialisée de l'Agglomération du Grand Angoulême (APSA) depuis 1999. Cette association s'inscrit dans les missions du Conseil Général au titre de la protection de l'enfance et cette appartenance vient légitimer son implication dans la politique de la ville de la communauté d'agglomération (COMAGA). Je suis arrivé dans un contexte difficile tant du point de vue interne qu'externe.

Dès ma prise de fonction, j'avais fait le constat que l'équipe était en grande souffrance : manque de reconnaissance, succession de responsables, peu d'espace entre le politique et le technique. En externe, la politique de la ville créait de nouvelles contraintes sans une préparation des professionnels de proximité. Les nouveaux métiers de la ville interrogeaient la légitimité des professionnels de l'action sociale. De ce fait, le service aux publics n'était pas central puisque les professionnels étaient obsédés par leur propre sauvegarde.

Dans la première partie de mon exposé, j'aborderai l'état des lieux en termes de territoire, d'histoire et d'habitants. Je dirais ce qui fait problème dans ces constats.

J'exposerai la question de l'Agglomération, nouvelle identité territoriale de l'APSA, à travers ses délégations et ses priorités. L'agglomération est également une réalité territoriale complexe au niveau démographique, social et économique. Cette nouvelle collectivité territoriale a innové en termes d'emploi pour assurer son fonctionnement de proximité et a concouru à l'augmentation des dispositifs sur les territoires. Je préciserai le rôle de l'APSA au sein de la politique de la ville, notamment par ma participation, en tant que Directeur, aux différentes instances de la prévention de la délinquance.

J'évoquerai la nécessaire connaissance historique des quartiers à travers l'histoire exemplaire de l'un d'eux. Il y sera question de relégation mais aussi des ressources inexploitées sur ce territoire. Le travail des éducateurs auprès des habitants ou la capacité à s'appuyer sur les capacités des habitants nécessite une connaissance fine des complexités territoriales et humaines.

Je dirai ce qu'il en est des publics de l'association, avec une dualité incontournable territoire-habitant. J'exposerai quelques données cliniques permettant de mieux appréhender

les problématiques et la souffrance des personnes rencontrées par l'APSA. Sera précisé ce que nous inscrivons dans l'accompagnement global de la personne. Le fonctionnement associatif de l'APSA constitue aussi une réponse aux besoins et attentes des usagers. Je discuterais mon rôle d'interface entre les administrateurs et les techniciens. Les constats effectués auprès de cette équipe éducative viennent interroger la tentation du travail social de ne s'intéresser exclusivement qu'à la personne en ignorant trop son contexte de vie.

En conclusion de ce chapitre et pour nous servir de guide, j'aborderai trois problématiques apparues dans mon constat :

- Le manque de connexion entre la politique de la ville et les politiques sociales.
- La juxtaposition ou la superposition des dispositifs et des institutions de proximité.
- En ce qui concerne le fonctionnement de l'institution que je dirige, le manque probant de connaissance territoriale, du fait de l'éclatement géographique des équipes ; le ciblage exclusif sur des problématiques individuelles et l'insuffisance d'ouverture au partenariat.

Ces constats étant posés, je propose une hypothèse de travail tendant à démontrer que la mutualisation, c'est-à-dire la fait de mettre en commun nos moyens et notre connaissance, pourrait être une stratégie rompant avec l'isolement institutionnel, permettant d'enrichir les réponses et s'inscrivant dans un programme de développement durable en impliquant les publics dans une démocratie locale éprouvée.

Dans une deuxième partie, je me propose de développer la question théorique des notions évoquées dans la première partie : le territoire, la mutualisation, le développement et les problématiques rencontrées par les habitants.

Le concept de mutualisation sera abordé à travers sa signification stratégique et son apport en termes de prévention voire de prospective. La mutualisation suppose le territoire puisqu'elle manifeste le souci de mettre en synergie des institutions de proximité. Je conclurai sur l'implication de l'APSA, autant au plan de l'Association que de la structure d'intervention, dans une logique de partenariat pragmatique.

J'élaborerai la finalité majeure de la mutualisation qui pourrait être la participation à l'amélioration des pratiques et des réponses pour un développement des personnes et des territoires. Je proposerai l'élaboration d'un diagnostic partagé et des projets dont nous dirons qu'ils se situent dans le réajustement constant des pratiques pour soutenir la démocratie locale donc la participation des habitants.

J'expliquerai une clinique de la souffrance des habitants des quartiers. Comment faut-il lire le désespoir dans la violence ? Comment se construit la famille dans un contexte

de relégation qui en conséquence produirait une forme de délinquance ? Et, enfin, je porterai un regard historique sur l'intégration entre perte identitaire et culturelle, discrimination et colonialisme.

Dans la troisième partie, je formulerai un projet de direction visant à répondre aux écarts constatés par une mise en pratique des théories que j'ai exposées pour amender nos réponses interinstitutionnelles et institutionnelles en direction des personnes.

Reprenant la première partie de mon constat, je dirai comment j'envisage de mettre en place à l'APSA une convention cadre entre la politique de la ville et l'aide sociale à l'enfance : administrateurs de l'association. Ce protocole pourra se décliner dans notre participation à la politique de la ville et à la protection de l'enfance par la création de zones communes d'intérêt.

Je dirai en quoi et comment notre institution doit s'adapter aux besoins anciens, mais peu écoutés, des territoires et des habitants, notamment les publics de la prévention spécialisée. Je soumettrai une adaptation de la gestion des équipes en termes et de projet institutionnel.

Je donnerai quelques exemples de montage de convention partenariale avec notamment la PJJ et un centre socioculturel. En termes de participation des habitants sur les quartiers, j'évoquerai les difficultés, mais surtout la nécessité, de la mise en place de cette démocratie locale.

En conclusion de ce mémoire, j'aborderai les limites de la mutualisation dans ce qu'elle représente comme changement culturel. Elle me paraît, néanmoins, source d'une nouvelle recomposition de l'action urbaine, sociale, économique et environnementale gardant à l'homme une place centrale sur les territoires de sa vie. En final, il sera question de permettre aux habitants, jeunes et adultes, d'exprimer les richesses collectives et individuelles sans lesquelles les actions sociales ou politiques sont vouées à l'épuisement.

## **1<sup>ère</sup> PARTIE**

**LA PREVENTION SPECIALISEE : L'HOMME AU CENTRE DU TERRITOIRE.**

La Prévention Spécialisée s'inscrit dans un panel de dispositifs. Elle est la conséquence, dans les années 1970, des constats d'une forme de désagrégation du lien social et des premiers symptômes liés à la rupture culturelle que représentaient les banlieues, nouveaux quartiers et Habitations à Loyer Modéré... Je me propose de conduire ce constat sur trois axes :

Dans un premier chapitre, j'aborderai la création d'une nouvelle collectivité territoriale, la Communauté d'Agglomération d'Angoulême et les relations qu'entretient la Prévention Spécialisée avec la politique de la ville, une des fonctions majeures de l'Agglomération.

Dans un deuxième temps, j'exposerai l'historique de la création des quartiers à travers un éclairage particulier et exemplaire sur le passé d'une « cité » sur lequel évolue le service que je dirige avec ses difficultés spécifiques et la qualification de l'élan partenarial. Je dirais, également, les difficultés rencontrées par les habitants, à travers leurs problèmes économiques, identitaires et le niveau d'implication de la Prévention Spécialisée dans ce nécessaire travail de proximité et de connexions inter-institutionnelles.

En dernier lieu, je me propose d'aborder la structure associative que je dirige à travers son histoire, ses valeurs et ses missions. Ma position de Directeur, à l'interface entre le politique et le technique, me conduit à insister sur la complexité de cette institution. À partir d'une compréhension fine des difficultés que rencontrent les usagers, il s'agit de permettre une lisibilité de son action de la part du public, des administrateurs et des partenaires. Je dirais ce qu'il en est du décalage entre l'annonce et la réalité.

Enfin, en conclusion, je dirais ce qu'il en est aujourd'hui du problème de la multiplicité des partenariats et des dispositifs sur nos territoires de compétence. Ces juxtapositions, superpositions alourdissent selon mon expérience la clarté des politiques publiques et obèrent nos pratiques en permettant une certaine forme de clientélisme et de surenchère.

Je m'attacherais à conduire cette analyse à travers la notion de développement territorial sous les différents aspects que j'ai développés dans mon introduction.

## **1.1 L'AGGLOMERATION : UNE SOLIDARITE TERRITORIALE ANNONCEE POUR UN DEVELOPPEMENT DURABLE**

### **1.1.1 UNE NOUVELLE COLLECTIVITE TERRITORIALE : L'AGGLOMERATION.**

#### **Historique et compétences**

La Communauté d'Agglomération du Grand Angoulême (COMAGA) a été créée en janvier 2000.

Les lois Voynet sur l'aménagement du territoire et les lois Chevènement ont pu créer les conditions de cette nouvelle dynamique. Je reviendrais sur l'apport et l'analyse de ces deux lois dans la deuxième partie de mon propos.

Les quinze communes signataires de l'acte fondateur de l'intercommunalité au développement durable et solidaire forment une communauté urbaine<sup>1</sup> de plus de 100 000 habitants. Les quelques communes qui composaient le District urbain ont pu passer à la communauté d'agglomération en augmentant le nombre de communes contractualisées sur la base du volontariat.

Cette nouvelle collectivité locale vit politiquement par délégation d'élus des communes signataires du contrat d'agglomération. Cette absence de démocratie directe pourrait à terme poser des problèmes de conflit d'intérêts pour les élus.

L'agglomération suite au contrat intercommunal a vu sa légitimité s'étendre sur plusieurs axes par délégation de compétence.

Le contrat de ville 2000-2006 de la COMAGA, dans lequel sont engagés l'État, les collectivités locales et leurs partenaires, précise la mise en oeuvre de politiques territorialisées de renouvellement urbain et de développement solidaire. Pour renforcer cette logique de territoire, le contrat articule plusieurs niveaux d'intervention : le quartier, la commune et l'agglomération. Il comporte des programmes à l'échelle de l'agglomération tels que la mixité de l'habitat, la diversification des quartiers d'habitat social, la prévention et de la lutte contre les exclusions. La ville-centre de l'agglomération rassemble plus de 50% du parc HLM. La partie ouest et nord-ouest du plateau du centre ville d'Angoulême est composée

---

<sup>1</sup> annexe 1

majoritairement d'un habitat social privé dans lequel se posent des problèmes de santé publique liés au saturnisme, à l'excès d'humidité et à l'insalubrité.

Le développement économique local et de l'emploi, l'accès aux différents services, la mobilité, la prévention de la délinquance, la sécurité et l'intégration des immigrés font partie de ce contrat de ville.

L'agglomération d'Angoulême s'est positionnée au niveau économique pour devenir un espace de fabrication et d'exploitation de l'image. Plusieurs éléments plaident en faveur de cette orientation, Angoulême est, depuis 20 ans, le site national de la bande dessinée avec un musée très fréquenté et un festival en janvier. D'autre part, la création d'un lycée du son et de l'image a su attirer une population extra-charentaise. Forts de ces opportunités, les élus ont voulu l'implantation de cette industrie et de cet art en créant **Magelis**, entreprise mixte pour représenter cette volonté. Cette orientation économique, si elle ne manque pas d'intérêt, n'apporte rien pour l'emploi de la population locale la moins formée. En ce qui concerne la mobilité, de nombreux problèmes persistent pour les liaisons en transport en commun entre les quartiers et le centre de l'agglomération (signalétique, fréquence etc).

J'ai pu constater que, pour l'instant, cette politique demeurerait très absconse pour la plupart des citoyens. Personne n'a trouvé les relais ou les moyens de communiquer avec les habitants de l'agglomération.

Tous ces éléments qui reprennent les conditions du développement durable : économiques, sociales et environnementales fixées par la loi demeurent difficilement lisibles. Reste à créer les conditions de fonctionnement de la démocratie locale pour l'instant inopérante. Cette participation doit permettre aux relais démocratiques montant et descendant de se positionner comme transmetteurs.

La communauté d'agglomération a réuni récemment les différents acteurs sociaux pour réfléchir au système de représentation de la population qui tarde à se mettre en place. Des désaccords profonds subsistent à ce niveau. Est-ce que l'on doit institutionnaliser les représentations des habitants ? Est-ce qu'il n'y aurait pas danger à voir l'accession à une légitimité de personnes indésirables ? D'une certaine façon, c'est un système de démocratie de proximité qu'il faut envisager. Il est probable que le renouvellement urbain qui va se mettre en place (d'abord sur le quartier de "Ma Campagne") dans les mois qui viennent et qui, lui aussi, prévoit la participation des habitants, soit l'occasion d'expérimenter cette démocratie locale par la mise en place de conseils de quartier.

La loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale a consacré la consultation communale sur l'initiative du maire et la loi du 5 février 1995 sur l'aménagement et le

développement du territoire a prolongé cette réforme, autorisant la tenue d'un référendum si 1/5<sup>ème</sup> des électeurs le réclame.

### **Éléments sociodémographiques.**

Avec 50000 habitants, Angoulême appartient à la catégorie nombreuse des villes dites moyennes.

Angoulême présente toutefois une particularité. Le développement industriel au 19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup> siècle a conduit à la formation d'une banlieue industrielle et résidentielle très importante. Aujourd'hui, l'agglomération d'Angoulême atteint les 110 000 habitants(recensement 1999).

À l'exception de Soyaux, avec le quartier du Champ de Manœuvre à l'est de l'agglomération, les communes périphériques à Angoulême n'ont pas été marquées par les grandes opérations d'urbanisme des années 1960 et 1970. C'est principalement au sein de la commune-centre, Angoulême (plus de 50% du parc HLM), qu'ont été bâties les cités qui montrent aujourd'hui les caractéristiques des quartiers sensibles : Basseau, la Petite et Grande Garenne à l'ouest, puis Ma Campagne au sud et Bel-Air, la Grand Fond à l'est.

Les populations de ces quartiers présentent une structure démographique plus jeune que celle observée dans le reste de l'agglomération. Les moins de 20 ans constituent dans les quartiers près du tiers de la population totale alors que pour l'ensemble de la communauté d'agglomération, elle est en dessous du quart. La commune de Soyaux, par exemple, compte une population de 10671 habitants dont 2780 jeunes de moins de 20ans (26%). La population étrangère y est également plus élevée : plus de 14% de la population des quartiers de Basseau, du Champ de Manœuvre et des autres cités contre moins de 3,5% de la population de la communauté d'agglomération.

Ces derniers éléments démographiques devraient inciter à plus de circonspection et de vigilance par rapport aux représentations fortement médiatisées, telles que le raccourci : quartier sensible / jeune / étranger / violence et délinquance

Ces quartiers, de fait, montrent un pourcentage plus important à la fois de jeunes et d'étrangers. Sachant que la délinquance recrute du côté de l'adolescence, des problèmes identitaires et des relégations socio-économiques, il n'est pas étonnant que quantitativement nous ayons un marquage plus prononcé du taux de délinquance sur ces quartiers.

En référence à quelques chiffres sur la délinquance, quatre quartiers de l'agglomération d' Angoulême sont inscrits dans la liste des zones urbaines sensibles pour les contrats de ville 2000-2006 : Basseau-Grande Garenne, Bel air- Grand Font, Ma Campagne et le Champ de manoeuvre.

Les éléments démographiques et sociaux restent à la portée des professionnels qui émettent le souhait de les connaître. Les renseignements sont parcellaires et chaque institution possède ses propres grilles et critères sur ses usagers. Ce manque important de partage des ressources statistiques engendre des incompréhensions parce que le discours autour des publics est centré sur l'intérêt de l'organisme. Il paraît important qu'une base de données communes soit créée. Elle servira à élaborer un partage des informations moins sujettes aux représentations.

Si nous prenons l'exemple de Basseau, le nombre de personnes vivant seules est passé entre 1990 et 1999, selon l'INSEE, de 676 à 824, et représente aujourd'hui 15,5% de la population du quartier. Cette information peut à la fois intéresser, en termes d'évolution, les bailleurs sociaux et les services d'aide sociale pour adapter leurs services aux besoins des usagers.

### **1.1.2 PRÉVENTION SPÉCIALISÉE ET POLITIQUE DE LA VILLE.**

La Prévention Spécialisée a intégré la Comaga, et notamment la politique de la ville, par le biais du CLS (contrat local de sécurité) qui fut signé entre le District du Grand Angoulême, le Conseil Général, le Procureur de la République, la Préfecture de la Charente et quatorze communes dont Angoulême en décembre 1998 [Fiche n° 5 du code des CLS annexe 2].

La contribution de la Prévention Spécialisée est dépendante de son appartenance aux missions de Protection de l'enfance dévolues au Conseil général. Elle vient nourrir le Contrat Local de Sécurité par une contribution éducative liée à la protection de l'enfance, sous le vocable raccourci de *prévention de la délinquance*, utilisé par la Politique de la ville. La Prévention Spécialisée, de ce point de vue, tient à la fois la main à la victime et au « délinquant ».

L'agglomération n'intervient auprès de l'enfance qu'à travers le contrat éducatif local confié par délégation de la Mairie d'Angoulême.

J'ai pu participer à la mise en place des GLTD (Groupe local de traitement de la délinquance) dont le responsable, dans le souci de préservation du droit de la personne, était le Procureur. Ce groupe traitait les problématiques de jeunes qui posaient des problèmes de comportement sur le quartier. Le Procureur invitait les institutions susceptibles de fournir des solutions. J'ai choisi de ne pas impliquer les éducateurs dans cette instance de part la nouveauté nécessitant un positionnement clair de l'institution.

L'APSA a également participé aux Collectifs de Secteur, rassemblant le Principal du collège du territoire concerné, le bailleur social, la police de proximité, le responsable de la structure socio-éducative, le responsable du centre médico-social, un responsable du bureau de poste et l'animateur du CLS. Ces groupes se réunissaient pour partager des informations sur la vie du quartier entre réparations, tags, rodéo, conflits de voisinage...

Cette expérience, actuellement suspendue, a rendu des services pour la connaissance et la reconnaissance réciproques des institutions qui travaillent sur le même territoire. Malgré des dysfonctionnements dus au départ aux choix des représentants des institutions<sup>2</sup>, le niveau de confiance mutuelle a permis de régler des différends et de réaliser au mieux une gestion urbaine de proximité.

La participation de la Prévention Spécialisée au sein de ces groupes de travail n'est pas sans poser des problèmes d'éthiques. Une partie des éducateurs de l'APSA était réticente à l'idée de parler de certains jeunes avec des personnes dont la discrétion professionnelle n'est pas toujours assurée. Cependant, nous pouvions contrôler notre expression et ne partager que les renseignements nécessaires au travail collectif. Ce travail de collaboration avec des professionnels, qui ne sont pas de notre culture, a pu initier un partenariat respectueux des champs de compétences de chacun. Suite à ces rendez-vous bi-trimestriels, des contacts directs se sont noués entre les partenaires qui en avaient nécessité. Les problèmes, qui se réglaient entre deux réunions, servaient de modèle incitateur pour des partenaires qui n'avaient pas l'habitude de travailler ensemble. Dans les bilans, j'ai pu faire remarquer que ce dispositif, aux buts sécuritaires affichés, n'a pas beaucoup servi dans ce domaine, mais a considérablement amélioré les connexions interinstitutionnelles et le service aux habitants.

Par sa participation à la politique de la ville, l'APSA a pu positionner son intervention pour promouvoir des actions éducatives collectives innovantes, notamment par l'intermédiaire d'une SCOP-ADOS (coopérative pour adolescents). Il s'agit moins de faire de notre institution un prestataire de services socio-éducatifs que d'instiller une autre philosophie des activités pour adolescents ouvrant vers un positionnement responsabilisant de ces jeunes. À ce titre, nous avons pu bénéficier d'un financement de projets annualisé de la part de l'État et de la COMAGA.

En tant que Directeur de l'APSA, je fais partie d'un groupe de réflexion sur l'installation dans l'agglomération d'une « veille éducative » pour proposer sur un territoire des solutions éducatives en direction des jeunes aux problématiques reconnues. Ce même

---

<sup>2</sup> Notamment des gardiens d'immeuble qui assistaient aux réunions diffusaient auprès des jeunes les éléments discutés au sein de ce collectif.

groupe se penche avec un professionnel du Parquet sur la nécessité de proposer également des principes éducatifs de réparation pour les mineurs.

Ces groupes de travail visent à impulser une volonté partenariale dans le champ éducatif pour les mineurs avant que les sirènes démagogiques du tout sécuritaire n'entrent en action. Il est clair que les professionnels de l'action sociale et éducative ont une responsabilité dans le devenir des actions publiques en direction des jeunes.

Toutes ces démarches sont travaillées régulièrement au sein de l'équipe de l'APSA et la démarche validée par le Conseil d'Administration sans que l'on sache réellement si la volonté politique va suivre les analyses et les propositions des praticiens.

## **1.2. HISTOIRE D'HABITER, HISTOIRE D'UN QUARTIER.**

### **1.2.1. DU BIEN-ÊTRE A LA RELÉGATION : HISTOIRE D'HABITER À BASSEAU, QUARTIER D'ANGOULÊME.**

Les missions de la Prévention Spécialisée sont intimement liées aux fonctionnements des quartiers d'habitats sociaux. C'est pourquoi un état des lieux ne saurait être réalisé sans faire l'historique de ces territoires et de leur développement. J'ai choisi d'illustrer mon propos par l'histoire exemplaire du quartier de Basseau.

#### **Autrefois...**

À environ 5 kms du centre ville, à l'ouest, dans l'un des méandres de la Charente, la plaine de Basseau occupe la moitié de la superficie de la commune d'Angoulême. L'appellation «Basseau » prend ses origines dans les débordements de la Charente qui en faisait un lieu marécageux et inondable. Durant les guerres continuelles jusqu'au XIV<sup>e</sup> siècle, les habitants, exposés aux exactions des soldats, délaissent une position où ils ne sont pas en sécurité pour se retirer dans la ville fortifiée. Au XV<sup>e</sup> siècle, il ne reste rien de ce faubourg. Seule, une voie (Angoulême-Saintes) est préservée. En 1657, Le Maire d'Angoulême fait "conduire par six cents charretées, de pierres de prodigieuse grandeur" pour le pavage de cette voie. Entre 1818 et 1826, ce lieu est choisi pour l'installation de la Poudrerie Nationale, dans ce méandre de la Charente, grande garenne (endroit où l'on garde le gibier et où le lapin pullule) boisée, éloignée de toutes habitations et préservée des dangers d'une éventuelle explosion par cet écran naturel que sont les bois (les demandes de défrichement sont refusées).

### **Le camp militaire,**

En 1939, la Poudrerie Nationale établit à Basseau un camp militaire destiné à loger la main-d'œuvre indochinoise dont le nombre croît en même temps que la menace de guerre (logique de main d'œuvre pour accélérer la fabrication de matériel de guerre et surveillance des personnes sécessionnistes). Les colonies offraient des travailleurs bon marché. Plus de douze hectares se trouvent, ainsi, réquisitionnés par l'armée.

En 1940, l'armée allemande s'installe dans le camp considéré comme une prise de guerre. Elle procède à son agrandissement (20 hectares). Sous l'occupation allemande, les otages ou prisonniers politiques français en sont les premiers pensionnaires avec des Russes et des ressortissants d'Afrique du Nord. Nous avons de cette époque des témoignages de rébellion et d'évasion avec la complicité des voisins du camp. Les Allemands, pour faire face aux évasions, construisent des tours de guet, des miradors et entourent le camp de barbelés : Basseau devient un lieu de défense anti-aérienne et de repos des troupes.

La Direction Générale du Génie, après le départ des troupes allemandes, utilise le camp pour héberger des ressortissants russes en instance de rapatriement. Des prisonniers de guerre de l'Axe y sont internés de 1945 à 1947.

Le camp, qui comprend 125 bâtiments en 1947, n'est plus ensuite utilisé par l'armée française qui, cependant, a toujours la charge de la location.

En 1950, à la date de la levée des réquisitions, le Ministère des Armées envisage la remise des terrains, mais de nombreux baraquements avaient été édifiés sur les lignes séparatives des propriétés, interdisant la vente aux propriétaires du sol. Devant cette difficulté, le Général, commandant la IV<sup>e</sup> Région militaire se préoccupe de rechercher une collectivité susceptible de prendre la suite de l'Armée.

### **Les squatters s'installent,**

En raison de la crise du logement qui sévit sur Angoulême (début de l'exode rural), la municipalité répond favorablement aux sollicitations de l'Armée. Elle envisage la création d'une cité d'habitation à Basseau en utilisant, après transformation, les installations déjà existantes.

Les sans-logis et les mal-logés devancent l'intention de la municipalité et dès le milieu de l'année 1951, de nombreux bâtiments sont occupés par une centaine de familles. Les *squatters* transportent ce qu'ils ont de meubles sur des brouettes, des charrettes et récupèrent, au besoin, dans un baraquement encore inoccupé les volets et la tuyauterie qui manquent à leur installation.

Une habitante témoigne : « *Mon mari travaillait à la Poudrerie et nous habitons Bonneuil (village à 40 kms d'Angoulême). Il a appris par des copains que des gens entraient dans le camp. Il est donc venu voir et a retenu le bâtiment 24. Nous avons commencé à réparer aussitôt, mais comme nous ne couchions pas sur place, la nuit, les volets prenaient des ailes, si bien que mon mari est resté seul pendant deux mois pour occuper le bâtiment ; parce que nous avons des animaux à la campagne, il me fallait un peu de temps pour m'organiser avec mes bêtes avant de déménager définitivement.* »

Un autre témoignage « *J'avais peur : une maison avec des portes qui ne fermaient pas, des volets qui disparaissaient dans la nuit, la végétation envahissante... Enfin, en dix jours, tous les bâtiments ont été occupés et, dans le village, il régnait une entente et une solidarité extraordinaire. On débroussaillait, on cultivait son bout de jardin et on voyait fleurir les parterres et pousser les légumes.* »

Devant cet état de choses, les autorités municipales autorisent les installations et gèrent les locations.

Le Conseil Général, saisi, considère que la présence des familles est illégale. De plus, les habitants vivent au milieu de débris et de matériaux divers, parmi les ronciers et les fils de fer barbelés. Les cabanons n'ont ni électricité, ni chauffage et les points d'eau et les WC sont collectifs.

### ***Basseau devient quartier***

Le Conseil Général, par délibération du 25/10/1951, décide l'acquisition des terrains et l'aménagement des bâtiments. Le département se substitue à la ville et fixe à 20 hectares la superficie des terrains nécessaires à la création d'une Cité d'Habitation à Basseau.

Un comité de gestion est créé, composé du Préfet, de quatre conseillers généraux et de l'inspecteur de l'Urbanisme (dépendant du ministère de la reconstruction). Ce comité va décider du recensement des occupants, de l'interdiction d'occuper de nouveaux bâtiments ou de procéder à des aménagements sans autorisation. Un état des lieux sera établi et un poste de police installé.

Des travaux sont engagés : réfection du réseau électrique, du réseau d'égouts, du réseau d'eau et des sanitaires collectifs.

En 1952, un groupe scolaire est créé, d'abord une école maternelle (90 élèves) puis, en 1953, deux classes primaires. L'on installe, dans le même temps un jardin d'enfants et un centre de consultation des nourrissons. Le comité décide de l'aménagement en logements des anciens bâtiments libres. Chaque bâtiment comprendra deux logements de 90 m<sup>2</sup>.

En 1953, l'Office Départementale d'HLM devient propriétaire de la Cité. Il est noté, à l'époque, la grande qualité des bâtiments anciens, tant dans leur conception que pour les matériaux utilisés.

### ***Les premiers « buildings »***

De 1954 à 1957, on a bâti pour répondre en urgence aux besoins 50 logements dits de l'opération dite «million». Le coût de construction ne dépasse pas 10 000 FF (1522 €) par logement. De 1958 à 1959, 100 autres logements dans l'opération dite «million amélioré» sont construits qui sont appelés LOPOFA (logements populaires familiaux). Sur 1550 habitants, on compte 900 habitants de moins de 20 ans. On assiste à une forte natalité et il n'est pas rare de trouver des familles très nombreuses (10, 12, voire 14 enfants). En 1963, la cité de Basseau montre une densité élevée 104,40 habitants au km<sup>2</sup> (en France, la moyenne est de 77). Aujourd'hui, elle est de 29 dans le pays du sud-Charente.

Les classes sont surchargées. La population est composée de français, de nord-africains, d'indochinois et d'une forte colonie espagnole.

### ***Le village, son quotidien solidaire et sa mauvaise réputation***

La vie économique du quartier était très sommaire : une épicerie, un café et un marché le mardi et vendredi à partir de 1957. Ce problème était relativisé du fait que les habitants des baraquements avaient un jardin. Issus du monde rural, ils avaient conservé un modèle d'autarcie et d'échange. On assiste à un développement considérable de la vie associative dont les piliers sont l'église et l'école : jeunesse sportive de Basseau, travailleurs nord-africains, Amis de l'Arche, Combattants de la Paix, Comité des fêtes, etc.

La mythologie de ces temps idéalisés, mais difficiles, prétend que les familles avaient en permanence une enveloppe dans le buffet pour venir en aide à un voisin pour payer le docteur ou une nécessité imprévisible.

De 1954 à 1970, les «Heures de l'Amitié » sont l'occasion pour les femmes de la cité de Basseau de se rencontrer, de discuter de l'éducation des enfants, des recettes de cuisine économiques... Ce groupement organise des journées à la mer sans hommes, ni enfants.

La vie professionnelle se structure. Les hommes sont employés à la Poudrerie ou dans les papeteries. Les femmes sont laveuses, femmes de ménage ou gardiennes d'enfants confiés par l'Assistance Publique.

Les habitants de Basseau sont déjà considérés comme des parias, des «squatters » par la population des environs. Dans les premiers transports en commun, les lazzis et les quolibets n'étaient pas rares. La discrimination à l'embauche contraignait les personnes à

cacheur leur lieu d'habitation en employant les noms des nouvelles rues. Face aux calomnies, désireux de se défendre et de faire prévaloir leur droit d'exister, les habitants vont poursuivre la mise en place d'un tissu associatif solide et reconnu.

Le départ vers les grands immeubles blancs de la nouvelle cité ne se fera pas dans la joie et l'adaptation. Cet habitat vertical oblige à l'abandon des petits lopins de terre qui marquaient encore le lien à la ruralité pour les Charentais, les Maghrébins ou les Espagnoles. La transition sera difficile.

### ***1977 à nos jours : les mutations d'un quartier,***

Dans mes recherches sur l'histoire collective de ce quartier, il demeure une amnésie relative à l'accélération du chômage après le premier choc pétrolier de 1973. En 1977, Basseau offre l'image d'un quartier à l'abandon : situations sociales problématiques (les militants de la première heure ont abandonné la logique verticale pour acquérir un petit pavillon), pauvreté des espaces publics, chantiers de construction de logements sans fin, circulation anarchique, mauvaise desserte des transports en commun, absence quasi totale d'équipements collectifs et le quartier est un cul-de-sac. La ZAC (zone d'aménagement concerté) créée en 1970 n'a jamais fonctionné.

En mars 1977, une nouvelle équipe municipale est élue sur un programme d'urbanisme ambitieux. Elle veut contrebalancer les difficultés socio-économiques par une volonté politique. Il s'agit de travailler sur plusieurs axes. Le Comité de quartier va être intégré à un groupe de travail technique composé de l'office d'HLM, des services techniques de la ville, de la DDE. Ce groupe sera animé par les adjoints au Maire, chargés de l'urbanisme et de l'environnement. Le Comité de quartier doit jouer un rôle d'interface entre les citoyens-habitants et le groupe de travail.

En 1978, la Mairie recrute un urbaniste dont la priorité demeure l'opération de Basseau. Dans ce dessein, il assurera la coordination des différents partenaires, préparera les réunions de travail et en assurera le suivi technique. C'est aussi l'année de l'implantation d'un premier poste d'éducateur de rue.

Quelques priorités sont dégagées :

- Désenclaver le quartier en l'ouvrant sur ses différents axes.
- Donner un centre au quartier et réorganiser la circulation en favorisant les transports en commun et les piétons.
- Promouvoir les équipements collectifs de base (social, scolaire, culturel, commercial et petite enfance) qui font défaut à ce quartier prévu pour 1000 logements.
- Traiter les espaces extérieurs (espaces verts et aires de jeux).

Des enquêtes auprès des habitants sont menées par le Comité de quartier et les travailleurs sociaux. L'année 1979 est consacrée au montage des dossiers, aux concours d'architectes et aux recherches de financements. Le concours valide le projet de Roland Castro. Dans le même temps, des contacts sont pris avec des chaînes de supermarchés pour réfléchir à une implantation. Un terrain de football, un terrain de volley-ball et un terrain d'aventures sont réalisés. Suite à une demande précise des habitants, des garages sont ouverts pour permettre le bricolage.

À cette époque, une idée de mixité sociale émerge. De là, la volonté est née de créer un parc de maisons individuelles sous régime locatif. Une opération, dite «inventaire des espaces», est conduite. Elle a, comme finalité, pour les habitants, de réfléchir aux cheminements naturels des piétons, à l'emplacement des jeux pour enfants, des bancs et des lampadaires...

Malgré les retards dans les réalisations, à la fin de l'année 1982 et début 1983, les engagements politiques de structuration de l'espace urbain ont été respectés.

## **1.2.2 LES CONTRAINTES DES HABITANTS DU QUARTIER DE BASSEAU.**

### ***Les contraintes du quartier,***

Au niveau économique, le territoire est dans l'impasse. Le taux de chômage (21%) reste très important et les implantations des entreprises n'ont pas eu lieu comme le laissait espérer la création des zones franches.

La SNPE (Société Nationale des Poudres et Explosifs) a fermé ses portes et licencié ou déplacé tout le personnel. Le site situé dans un des méandres de la Charente est inexploitable. Il faudra des années pour le décontaminer(50 ans).

Dans le domaine commercial, il subsiste un marché le mardi, lieu de rencontre des anciens du quartier, une supérette à l'achalandage sommaire, un fleuriste qui se trouve sur la route du cimetière, un boulanger, une boucherie « halal », une épicerie de dépannage et deux bars.

Les habitants de confession musulmane disposent d'une minuscule mosquée dans laquelle les hommes et les femmes ne peuvent cohabiter puisqu'il n'y a pas de séparation. Les catholiques disposent d'une église sur le quartier.

Pour les fêtes de famille, les habitants maghrébins et d'origine maghrébine ne disposent pas d'une grande salle pour inviter tous les amis et voisins ce qui rend difficiles

certaines régulations sociales, et moins aisé le sentiment d'appartenance. Les discussions que nous entretenons avec les personnes reviennent souvent sur la création de ce lieu convivial et d'une mosquée assez grande pour que les femmes puissent assister au prêche de l'Imam en même temps que les hommes, avec une séparation centrale.

Aujourd'hui, malgré la mixité sociale, le maillage du territoire et l'apparence douillette de l'architecture et des espaces, le quartier conserve sa mauvaise réputation.

La violence est là, pas tant dans les actes que dans les représentations. La police craint que ces interventions ne dégénèrent. Dans un même temps, les pouvoirs publics implantent de manière volontariste une Maison de la Justice et du Droit (MJD) officiellement pour offrir un soutien juridique à la population. Cette même population va vivre cet implant comme une discrimination : « les gens de Basseau auraient, notoirement, plus de relations avec la justice que les autres habitants de l'agglomération ».

Les structures de quartiers se sont multipliées : Régie de quartier, SIE (service initiative emploi), entreprises intermédiaires, point multiservices, antenne des bailleurs sociaux, antenne de police de proximité, bibliothèque, ludothèque. De nouveaux dispositifs sont venus enrichir le tissu des protocoles d'aide ou de contrôle (ALMS : agents locaux de médiation sociale, Adultes-relais : agents de médiation culturelle).

Les initiatives publiques ont pris le pas sur les logiques et les motivations militantes issues des habitants.

Le déficit de communication est régulièrement à l'origine d'incompréhensions. Récemment, la municipalité d'Angoulême a détruit une école au centre du quartier (locaux vétustes inutilisables). Pour accompagner le deuil de la destruction d'un lieu qui avait vu grandir nombres d'habitants, la municipalité a décidé d'installer un jeu de plein air sophistiqué. Lors de la présentation publique de la réalisation, qui était déjà commandée, les habitants (les rares présents) ont pu s'exprimer sur le fait qu'on ne leur avait rien demandé. Au vu du prix de la réalisation, ils auraient préféré une salle conviviale comme ils le demandent depuis des années. La Mairie a avancé que ce jeu de plein air était bien ce qu'on lui avait demandé. Lorsque l'on fait l'historique, on ne sait pas qui a demandé. Les professionnels de proximité n'ont jamais été consultés. Ce manque de communication et de précision sur le fonctionnement de la démocratie locale laisse aux habitants un sentiment d'injustice, aux professionnels une impression d'inutilité et aux élus la conclusion que, quoi qu'ils fassent, ils sont dans l'impossibilité de gouverner.

L'une des caractéristiques majeures de ce quartier demeure à travers les âges sa mauvaise réputation. Cette pérennisation trouve sa justification dans certains passages à l'acte. En 1998, après la réhabilitation d'un immeuble du quartier destiné à accueillir des

étudiants, ceux-ci sont agressés. Les pouvoirs publics sont contraints de trouver un autre site. L'analyse de ce fait-divers n'a jamais pu être portée sur la place publique. Que dire d'un immeuble rénové à grands frais avec portail et digicode pour des jeunes en réussite scolaire avec parmi eux des « dérouilleurs »<sup>3</sup> au milieu d'une population qui n'a pas bénéficié de ces avantages ? Pourquoi n'a-t-on pas prévu des logements disséminés sur l'habitat du quartier ?

Si nous sommes loin des guérillas de banlieues, ces faits ont attisé le rejet de ce quartier. Cette image négative, sans banaliser le climat parfois de violence dont sont victimes prioritairement les habitants, amène les pouvoirs publics à promouvoir des actions de remplissage financier pour satisfaire une population quémandeuse ou à envisager comme solution durable l'incarcération de certains meneurs.

Un certain nombre de fonctionnements déviants viennent nous alerter : la possession de bolides qui viennent combler le déficit narcissique, la consommation et le trafic du cannabis, les conduites ordaliques. J'ai choisi d'aborder en deuxième partie ces phénomènes comme étant des symptômes et d'y répondre dans une approche globale de la personne : un individu ne peut se résumer à ce qu'il fait.

Des phénomènes indicibles sont présents dans le fonctionnement social du quartier sans jamais être vraiment abordés. Les habitants d'origine algérienne sont présents sur le quartier, certains harkis ou fils de harkis et d'autres fils de combattants du FLN. Ce passé douloureux n'est jamais verbalisé, et donc formidablement présent. Le colonialisme reste une trace de l'histoire récente qui n'a pas fini de faire parler les cicatrices. Je fais d'ailleurs l'hypothèse que nombre d'activités « guerrières » des jeunes sont liées au silence et aux humiliations concernant cette période. Dans l'imagerie populaire inter-ethnique, l'Algérien reste un guerrier.

Spécifiquement sur ce quartier, nous avons pu constater une allégeance au groupe et au territoire qui obère lourdement la capacité d'initiative individuelle, le démarquage et entrave la volonté de départ. Le hors-les-murs est angoissant et le quartier, un territoire, contenant et contenu matriciel abusif.

Au niveau purement géographique et territorial (carte de l'agglomération annexe1), le quartier est relié à l'agglomération et à Angoulême par deux ponts qui lui donnent une situation insulaire. Un certain nombre de passages à l'acte ont lieu sur ce pont par des jets d'objets divers sur les véhicules.

---

<sup>3</sup> En référence aux jeunes dont on dit qu'ils rouillent au pied des immeubles à force de rester

Lors de cet historique, nous avons pu constater quelques éléments déterminants : la capacité d'innovation des habitants fut, à une époque, très présente. La solidarité inter-ethnique a été envisageable. Le déterminisme social ne fut pas toujours une fatalité. Les pouvoirs publics et les professionnels de proximité pourraient étayer ce potentiel que l'histoire nous enseigne.

D'autre part, nous avons expérimenté des actions conjuguées qui peuvent nous permettre d'envisager une autre hypothèse de travail qui rompe avec l'isolement des institutions.

### **1.3. QUELS PUBLICS POUR QUELS BESOINS ? : CRITIQUE DES REPONSES ENVISAGEES PAR L'APSA AUJOURD'HUI.**

Je me suis interrogé longuement quant à l'appellation pouvant désigner les personnes accompagnées par l'APSA. Selon le type de rapport qu'elles peuvent entretenir avec notre offre de services, on pouvait faire la différence entre : les sujets, les usagers, les citoyens... J'ai retenu l'appellation « public » pour une approche globale et j'emploierai les autres termes plus spécifiques lors de propos plus ciblés.

#### **1.3.1 LES PUBLICS ET LES TERRITOIRES DE L'APSA.**

Depuis 1999, j'ai mis en place une analyse statistique du public de l'APSA pour le bilan d'activité de fin d'année. Cette évaluation fut d'abord quantitative, donc insatisfaisante puisqu'elle ne disait rien de la complexité ni de la demande, ni de la situation et ni de la réponse.

L'APSA intervient auprès de 266 jeunes sur une année tel que le laisse apparaître le dernier bilan de 2001. Ce chiffre est en évolution constante, pour deux raisons ; les éducateurs sont de plus en plus repérés et en raison du passage en janvier 2000 d'une logique de ville à une logique d'agglomération. L'agrandissement du territoire a été accompagné d'une réévaluation en termes d'effectifs de personnel. Ces chiffres laissent penser que nous avons déterminé la population qui relevait de notre compétence. Or ce bilan ne prend pas en compte les familles et ne rend pas compte de notre travail de tiers. La Prévention Spécialisée s'entend dire (CNLAPS) qu'elle aurait une compétence sur une

---

immobiles...

tranche d'âge de 13 à 25 ans. Mais aujourd'hui, nous ne travaillons pas pour un public très précis comme en témoigne la loi du 06/01/1986(jeunes et familles).

### ***Les territoires d'implantation,***

Comme nous l'avons déjà vu, le territoire de l'APSA recouvre, depuis janvier 2000, l'agglomération d'Angoulême.

D'une certaine façon, la pensée républicaine s'inscrit dans la continuité territoriale et dans l'égalité des gens qui l'habitent. Cet espace peut être l'occasion de désenclaver certains lieux, de découvrir des identités territoriales voisines(les Pays) de permettre une mobilité des personnes vers les lieux de travail, de loisirs et de culture.

L'agglomération présente un tissu complexe d'habitats urbains, rurbains et rurales. Ce territoire est coupé en quatre parties par deux grandes voies de circulation que sont l'axe nord- sud, Paris(Poitiers) — Bordeaux et l'axe ouest-est, La Rochelle — Limoges. L'agglomération est administrativement rattachée à la région Poitou-Charentes, même si la tendance de la population est de se sentir proche de Bordeaux.

La circulation est complexifiée par les méandres de la Charente qui traverse toute l'agglomération sur un axe nord-est, sud-est et par la position d'Angoulême, cité-promontoire aux rues étroites où la circulation se fait à sens unique.

Dans ses limites extérieures, nous sommes en contact avec le monde paysan qui accueille dans ses villages une population urbaine aux revenus confortables, mais qui ne vit pas avec les mêmes schémas culturels que le monde agricole, Dans ces limites péri-urbaines, nous côtoyons également des personnes en grande précarité. Sur la limite nord de l'agglomération, a été viabilisé, il y a quelques années, une vaste zone d'activités commerciales qui représente un potentiel intéressant d'emplois. Cette ZAC est installée sur une commune (Champniers) qui ne fait pas partie des communes de l'agglomération. Cet espace urbain n'est donc pas desservi par les transports en commun, ce qui limite l'employabilité des personnes éloignées.

En prenant une logique concentrique pour se rapprocher du centre de l'agglomération, les communes qui entourent Angoulême sont caractérisées par des systèmes pavillonnaires créés dans les années 1970-1980. Les immeubles y sont rares et lorsqu'ils existent, ils sont très intégrés dans l'architecture du village ou de la commune. Les plus importants de ces groupes d'immeubles en dehors d'Angoulême et de Soyaux, se trouvent à La Couronne (L'étang des moines), à Nersac et à l'Isle d'Espagnac (les écasseaux).

La commune-centre de l'agglomération concentre la plus grande partie de l'habitat social. Au plan du renouvellement urbain (ORU), les discussions vont porter sur l'extension et la dissémination de cet habitat concentré. Il faudra également parler de la sédentarisation des gens du voyage avec le corollaire de la mixité de l'habitat et de l'installation d'un ou de plusieurs terrains d'accueil pour les gens du voyage de passage à Angoulême. La région est caractérisée par un taux de passage important dans la logique de l'axe nord-sud et par les visites aux familles sédentarisées.

Si cette définition territoriale correspond bien à une réalité administrative et parfois économique, pour les habitants, il en va tout autrement. D'une certaine manière, notre territoire de vie va de pair avec notre culture, notre intégration et les liens que nous avons tissés. Il est à remarquer que le territoire pour beaucoup de jeunes des cités est réduit à leur groupe d'immeubles. Je me souviens, sur le secteur ouest, que les éducateurs avaient du accompagner des jeunes pour aller au SIE(service initiative emploi) qui se trouve de l'autre côté du pont : ils n'y étaient jamais allés par peur, habitudes ?.

Les institutions n'ont pas toutes le même territoire de référence. Cet élément gêne la lisibilité des prestations de tous ordres sur l'agglomération : À l'instar des habitants, les institutions sont quelques fois recluses dans un espace déterminé. Un fonctionnement trop centré sur l'intra-quartier fait écho à la relégation<sup>4</sup> : ce mot fort est employé pour signifier que le choix du lieu d'habitation se fait contraint. La Régie de Quartier sur le secteur de Basseau a tendance par exemple à devenir l'employeur des jeunes et moins jeunes du quartier. Certaines violences ont été exercées contre les responsables de la structure, accusés de ne pas répondre aux demandes voire de les mépriser. D'une certaine façon, cette association, qui a une vocation territoriale d'agglomération, bien qu'installée sur un quartier, aurait pu devenir une structure au service unique d'une population souvent en recherche de promesses d'embauche, même sous la forme d'un CES, pour être plus présentable devant la justice. L'appel à l'aide de la Régie de quartier a été entendu par ses partenaires travailleurs sociaux. Une répartition des tâches a permis à la Régie de procéder à une externalisation de son activité.

Les dysfonctionnements liés à une réponse territoriale trop proche concernant l'insertion professionnelle sont nombreux. J'ai récemment été témoin de la logique d'emploi du Centre socioculturel du quartier du Champ de Manœuvre qui employait 20 CES issus du quartier dans une logique de liste d'attente et de promesse. La machine s'est enrayée dans le roulement et la structure a fermé suite à des violences.

---

<sup>4</sup> relégation : exil sans perte des droits civils et politiques.

Le lien au territoire est lié également à l'histoire avec laquelle tous les techniciens qui travaillent dans la proximité ainsi que les décideurs devraient composer.

Les personnes âgées, vivant sur le quartier de Ma Campagne, ont au cœur de leur territoire un vaste centre commercial multiservices ; l'espace de circulation est peu accidenté. Le quartier de Bel-Air est lui très accidenté et commercialement peu aménagé. Cependant les personnes âgées sont plus nombreuses à Bel-Air. Plus proche du centre ville, ce quartier a permis, dans les années 1970, à certaines familles habitant le centre ville de trouver des logements neufs à moindre coût, sans trop s'éloigner de leur territoire habituel.

Si toutes les activités humaines sont représentées sur l'agglomération, elles le sont avec un inégal bonheur. Au niveau des soins, les cabinets médicaux sont en nombre. Le centre hospitalier, au sud, est facilement accessible et quelques cliniques sont présentes sur l'accès nord et en centre ville. La sectorisation psychiatrique reste elle peu visible sur les quartiers.

L'accès à la culture se fait selon les modèles dominants. Le théâtre en centre ville pour des spectacles nationalement reconnus et les maisons de quartiers pour la culture urbaine.

L'accès aux loisirs se réalise prioritairement à travers des activités subventionnées. Le département de la Charente est assez peu exploité tant au niveau tourisme de proximité que dans l'aspect mixité du territoire.

L'espace de vie de cette nouvelle collectivité territoriale étant déterminé, il reste à susciter des transversalités, des mouvements qui n'existent pas aujourd'hui dans cet espace urbain ou péri-urbain. Ce nouveau challenge de la vie de la cité devra être accompagné d'évolution dans la manière de conduire la participation, la mobilité et la mixité. Comme on ne change pas la façon de penser ou d'avoir peur par une décision, il faut que les enfants fassent découvrir à leurs parents une autre histoire.

### ***Les publics,***

Il semble très difficile d'établir une nosographie clinique précise des publics auprès desquels l'APSA travaille. Depuis la création de l'association, la tranche d'âge choisie s'est portée sur les 13 à 25 ans. Ce choix s'entend par ce qu'on appelle les âges à risques. Ce choix de public-cible prend ses origines dans une représentation d'une l'intervention sociale de type : suppléance familiale.

En 2001, suite à une demande conjointe du Conseil d'administration et du Conseil Général, nous avons fait un travail de réflexion autour cette tranche d'âge(13 à 25ans). Lors du compte-rendu en réunion de Bureau. Il a été retenu plusieurs éléments.

- Ce critère d'âges se caractérise par des passages, des ruptures qui doivent attirer la vigilance des parents et des professionnels : de l'école primaire au collège, la fin de la scolarité à 16 ans, la majorité.
- Les administrateurs souhaitaient que l'APSA s'intéresse particulièrement à la tranche des 10 à 13 ans. Quelques situations sur l'agglomération avaient sensibilisé les pouvoirs publics. Cette pré-adolescence situait clairement l'APSA dans une véritable prévention.
- Se posait alors la question de la libre adhésion pour les mineurs, sachant que les parents doivent donner leur autorisation. Le débat s'ouvrait sur le fait d'élargir notre action au contexte qu'il soit familial, institutionnel ou territorial.

Sur les 266 jeunes pour lesquels nous avons travaillé, nous comptons 188 garçons pour 78 filles. 41% ont de 19 à 25 ans, 30% de 17 à 18 ans, 15% de 13 à 16 ans et 14% de 10 à 12 ans. Pour la moitié de cette population, nous collaborons avec la famille.

La durée de l'accompagnement est difficilement quantifiable. Une fois repérés, les éducateurs peuvent être sollicités par période, en fonction des besoins. Il n'y a pas de temps significatifs. De la période de découverte à la relation de confiance, il peut se passer plusieurs mois et la personne peut se satisfaire de simples contacts sans demande spécifique.

De ce constat, la question de notre type d'intervention : attentiste, interventionniste ou peut être "projective" est posée. Il est possible que des propositions d'adultes qui se sont faits finement repérer peut être source de restructuration et que le mode reste une stratégie d'équipe.

Pour une compréhension affinée des publics, je proposerai une clinique qui puisse rendre compte de la complexité et s'appuyer sur la notion d'accompagnement global de la personne. Si le cas par cas est une réalité ontologique, en même temps, des symptômes existent qui peuvent se réunir et définir des axes plus généraux. J'ai fait le choix d'exposer les problèmes rencontrés par les habitants par ordre croissant de gravité. Les professionnels disent trop souvent qu'ils rencontrent une problématique. Je suggère qu'ils puissent rencontrer une personne qui, elle, rencontre un problème.

Les critères retenus sont au nombre de six :

- Accompagnement simple vers un dispositif (Mission Locale, CLJ...) et aide administrative (CMU , Formation...). Toutes les personnes ne sont pas égales devant un formulaire administratif.
- Rôle de tiers et de passerelle vers les administrations et les dispositifs, suite à un conflit avéré ou potentiel.

- Intervention à la demande pour des conflits familiaux qui peuvent s'externaliser (école, loisirs). J'utilise le mot « tiers » plutôt que celui de médiateur. Tiers indique que nous sommes parties prenantes de cette triangulation, et non pas au milieu, dans une position de prétendue neutralité.
- Intervention pour des jeunes dont les passages à l'acte fréquents (incivilités, trafiques...) sont repérés par les voisins et la police. Ces jeunes pourraient être la cible privilégiée de nos activités collectives.
- Intervention auprès de sujets délinquants confirmés et de multirécidivistes. Nos visites hebdomadaires maintiennent le contact entre le territoire et la maison d'arrêt. Nous sommes sollicités par le Juge d'application des peines pour préparer avec le jeune la sortie qui peut éventuellement être anticipée.
- Présence forte auprès des personnes plus ou moins jeunes qui se situent entre dérive sociale, conduites addictives et souffrances ou troubles psychiques. Nous ne proposons rien en dehors des propositions d'aide psychologique. Nous sommes juste-là. La consommation abusive de stages, dispositifs, aides diverses et variées peut renforcer le sentiment d'échec et d'inutilité.

Nous avons pu lister les signes cliniques qui traverse avec plus ou moins d'acuité et de sévérité les graduations que je viens de proposer à travers des caractéristiques liés à la personne et d'autres liés à l'environnement. En sachant que les deux ensembles sont intriqués par des liens de causalité.

#### **Critères liés à la personne :**

- L'anomie et l'autarcie d'une vie sociale décalée dans le temps et dans l'espace dont les effets peuvent être les levers tardifs, la vie nocturne, l'inactivité, l'isolement et la distance des lieux d'inscriptions sociales(souvent seulement symbolique).
- La très grande intolérance à la différence de l'autre (des difficultés particulières à faire cohabiter, par exemple, des français d'origine maghrébine et des gens du voyage à la sédentarisation complexe).
- L'absence de modèles d'identification accessibles et visibles.
- Le manque de référence à la loi.
- L'absence d'utilité sociale.

#### **Critères environnementaux :**

- Une proximité géographique et sociale (hypervisibilité), mettant en permanence chacun et ses histoires de vie sur le regard de l'autre(interconnaissance).

- L'absence de travail renforcé par un taux de chômage plus important sur les quartiers.
- La précarité des ressources.
- L'économie parallèle ou cachée qui renforce la marginalisation et créer de la violence.
- Les revenus de transfert (RMI, tutelles...).
- Le sentiment d'abandon et relégation.
- Inadaptation de l'architecture. Ma Campagne et Le Champ de manœuvres sont des exemples manifestes de la massification des logements verticaux.
- La discrimination et le racisme.

Tous ces éléments se retrouvent dans un sentiment d'humiliation éprouvé par la plupart des jeunes. De même, si ces propos et cette déclinaison paraissent excessifs, ils ne remettent pas en cause le fait qu'une même personne puisse démontrer des capacités et des ressources qui sont obérées par un contexte et une histoire de vie difficiles. En sachant, que notre éthique s'appuie, non pas sur le constat de la seule difficulté, mais sur la révélation des capacités.

De temps à autre, des faits hors normes, coups de feu, incendies volontaires, violences intra-familiales ou suicides nécessitent un traitement particulier et une attention accrue.

Ces problèmes que rencontrent les personnes ne peuvent être réglés seulement par des réponses individuelles émanant des services sociaux. La permanence des mal-être individuels nous interrogent sur nos pratiques, nos stratégies et le type de relations que nous entretenons avec les usagers. Sans pour cela mettre en cause l'action des professionnels chargés de l'aide individuelle, il nous faut à la fois mettre en synergie les compétences territoriales à quelque niveau qu'elles soient, et, réfléchir et agir en coproduction. L'APSA doit se positionner comme un élément permanent du développement des territoires sur lesquels elle agit.

### **1.3.2. DE LA LOGIQUE ASSOCIATIVE AUX PRATIQUES INSTITUTIONNELLES.**

#### ***L'association,***

L'association de Prévention Spécialisée d'Angoulême a été créée en 1989 pour en faire une entité associative indépendante des structures socio-éducatives des quartiers. À ce titre, la C.A.F, co-financeur avec la municipalité d'Angoulême et le Conseil Général, s'est

désengagée. L'association a eu la volonté de construire une véritable délégation de service public. En effet, le conseil d'administration fut composé de délégations d'élus des deux collectivités territoriales, des représentants des institutions régaliennes de l'État et des associations partenaires<sup>5</sup>. La structure associative fut choisie en raison d'une plus grande souplesse et d'une plus grande réactivité supposées. Cependant, il aurait été tout à fait concevable de créer un service dépendant directement du service de Protection de l'Enfance du Conseil Général dans le sens où la Prévention Spécialisée s'inscrit depuis 1986, suite aux lois de décentralisation, dans l'action sociale du Conseil Général<sup>6</sup>.

L'association a fonctionné avant 1999 avec une présidence très présente dans le fonctionnement quotidien. Un chef de service assumait la responsabilité technique de l'équipe éducative sans délégation de signature, ni responsabilité financière. De nombreux conflits entre l'équipe et l'association ont vu défiler un certain nombre de chefs de service et d'éducateurs.

Cette histoire récente de l'association a permis, en tirant les leçons de ces expériences, de ne pas confondre orientation politique et fonctionnement technique. De même, afin d'éviter le danger d'une gestion de fait, il nous a fallu organiser un véritable fonctionnement démocratique au sein des différentes instances de l'association. En effet, lorsque nous considérons le nombre de représentants des instances financières, il apparaît que les autres administrateurs pourraient être considérés comme de simples justificatifs au quorum de représentation. Certaines habitudes, notamment dans les préparations de budget, simplifiaient les procédures en négociant directement avec le Conseil Général. D'autre part, la tenue des livres que cela soit pour les réunions de bureau, de conseil d'administration ou d'assemblée générale n'était pas régulière.

Ces difficultés de l'APSA n'avaient pas installé durablement sa légitimité et son savoir-faire sur ses territoires de compétence. La tentation de l'instrumentaliser a longtemps été présente. Le repositionnement technique et la réécriture des missions de l'APSA a permis de revitaliser l'engagement des administrateurs.

En janvier 2000, les administrateurs de l'APSA, en accord avec les différentes collectivités locales, ont décidé de positionner la Prévention Spécialisée sur le territoire de l'agglomération avec les moyens humains augmentés (création de trois postes d'éducateurs).

Aujourd'hui, des progrès significatifs ont été accomplis. Les comptes-rendus sont rédigés par le Secrétaire de l'association. Ils sont envoyés aux administrateurs avec le

---

<sup>5</sup> Voir annexe 3— Convention tri-partite et annexe 4 — Statuts).

<sup>6</sup> annexe 5

dossier à l'étude pour la prochaine réunion qui a été commandé au Directeur. La fonction du Directeur a également été redéfinie dans un rôle d'interface entre le politique et le technique. Il lui est demandé dans son rôle de metteur en scène de la politique de l'association de renseigner régulièrement les administrateurs sur la réalité du terrain pour faire en sorte que les décisions prises soient en adéquation avec les problématiques relevées par les professionnels de l'APSA. Ce travail d'aller-retour est nécessaire à la bonne vision des administrateurs et leur implication. En septembre 2003, nous allons commencer un travail autour des sortants de Maison d'arrêt et des exclusions scolaires dans la seizième année. Ce sont des problèmes rémanents qui ont été analysés par les membres de l'équipe et rapportés aux administrateurs. Ces problématiques nécessiteront la mise en place d'un partenariat rigoureux.

L'APSA est la résultante d'un conventionnement partenarial entre le Conseil Général et la Communauté d'Agglomération (COMAGA). Il est évident que notre institution n'est pas un objet inanimé entre les mains des deux collectivités territoriales, mais se veut partie prenante dans ce contrat.

La difficulté de cette alliance réside dans le positionnement éthique des représentants politiques et techniques des deux organismes. En effet, il paraît difficile d'être juge et partie dans les délibérations budgétaires notamment. Nous assistons à quelques délibérations dans lesquelles les organismes financeurs ne peuvent argumenter puisqu'ils ne connaissent pas les orientations et les possibilités financières de leurs institutions. Ceci laisse aux instances délibératives peu de pouvoir sinon de parapher et d'acter les décisions avec des clauses restrictives.

Il reste beaucoup à faire. Certains membres de droit ne viennent pas et ceux qui sont régulièrement présents le regrettent. Certains débats, relatifs à l'optimisation du partenariat, sont un peu voués à l'échec lorsque des représentants d'institution telle que l'Éducation Nationale, Le Parquet ou la Direction Départementale du travail et de l'emploi sont absents.

Un des challenges de mon propos réside dans le fait que s'organisent deux niveaux de connexion et de mutualisation. Si la coproduction de proximité est le fer de lance de notre action ; il est nécessaire que ces actions soient sous-tendues en permanence par une volonté institutionnelle qui permettra, malgré le turn-over des professionnels, la pérennisation des collaborations.

### ***L'institution,***

En 1999, l'APSA compte 5 éducateurs qui travaillent sur trois quartiers d'Angoulême (Basseau, Bel-air-La Grand-Font et Ma campagne). Ses bureaux sont installés sur le quartier

de Ma Campagne et le siège social est situé à la Mairie d'Angoulême. L'équipe est en souffrance. Elle sort d'un grave conflit avec le dernier chef de service. Plusieurs cadres sont passés en quelques temps sur la structure. L'arrivée d'un nouveau responsable est vécu avec beaucoup de méfiance. La situation financière fait apparaître des fonds propres très importants. Après avoir regardé les budgets des années précédentes, il s'avère qu'ils correspondent à des postes non pourvus. Cette situation financière va nous permettre, après accord des organismes financeurs et de l'association, de renforcer l'équipe. Deux postes sont pourvus durant l'été 1999.

Les membres de l'équipe souffrent d'un important déficit narcissique et d'un problème d'identité professionnelle qui les rend opposants et peu enclins à revisiter leurs missions et à réfléchir sur leurs pratiques.

L'élection d'un nouveau président, avec lequel nous avons pu déterminer les rôles entre politique et technique, a pu rassurer l'équipe sur le fait qu'il pouvait exister un espace entre l'associatif et l'institutionnel. Si une équipe de Prévention spécialisée se devait d'être réactive et inventive, elle ne pouvait évidemment pas se satisfaire d'être un simple outil aux ordres.

Nous avons décortiqué les textes fondateurs de la Prévention Spécialisée et nous avons retenu deux éléments qui vont orienter notre action. L'arrêté du 04/07/1972 parle de milieu et des jeunes. La loi du 06/01/1986 et le code de l'aide sociale et de la famille renforcent le trait et la légitimité puisqu'ils disent «dans les lieux où se manifestent les risques d'inadaptation sociale, le département participe aux actions visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles ». D'une certaine façon, ce qui est annoncé, c'est l'action territoriale (lieux) avec un élément participatif (j'y vois là une incitation à la coproduction) et auprès des jeunes et des familles (référence est faite à la complexité des situations des jeunes qui nécessitent la prise en considération de leur contexte familial, collectif et territorial).

En janvier 2000, l'association, après la signature du contrat d'agglomération, souhaite que l'APSA s'adapte à cette nouvelle logique territoriale.

Trois nouveaux postes éducatifs sont créés<sup>7</sup>. Aujourd'hui, l'équipe est composée de 4 éducateurs spécialisés, d'une éducatrice de jeunes enfants, d'un animateur socio-éducatif, d'un assistant social, d'un éducateur sportif, d'une apprentie éducatrice spécialisée, d'un sociologue, d'une secrétaire et d'un directeur. L'équipe a été renouvelée pour moitié en deux ans. Les anciens éprouvent quelques difficultés à ne pas s'appesantir sur le passé et les

---

<sup>7</sup> annexe 6 : organigramme de l'APSA.

nouveaux sont peu dans la mémoire mais doivent comprendre cette culture professionnelle. Une nouvelle logique s'installe au sein de l'institution : le passage d'une équipe à trois secteurs de trois éducateurs chacun. La matérialisation de la notion de territoire en prônant la sectorisation nécessite une réflexion-action autour de l'implication territoriale en mettant en place deux niveaux de coordination.

- La mise en place de réunion institutionnelle réunissant les trois secteurs se fonde sur l'instauration et la préservation d'une culture et une base de pratiques communes qui supporte les différences, sous condition qu'elles soient verbalisées, expliquées puis validées par la direction.
- La tenue hebdomadaire d'une réunion de secteur a pour fonction la répartition des tâches, l'analyse des pratiques et la répartition des engagements partenariaux.

Tous ces fonctionnements font écho aux concepts fondateurs de la Prévention Spécialisée que sont :

- La libre adhésion (cette appellation fait débat, pour ma part, je lui préfère : ingérence par propositions ou recherche d'accord)
- L'anonymat ou la confidentialité (la plus part des usagers souffre d'une perte d'identité donc je pense que le mot anonyme est peu recommandable).
- La non-institutionnalisation.
- Le non-mandat.
- L'inter-institutionnalité.

Ces concepts peuvent être des valeurs refuges ou des vœux pieux vidés de leurs sens si nous ne les déclinons pas sur le mode de la mise en application. Dans la deuxième partie de ce travail, je proposerai une analyse actualisée de ces concepts qui datent de 1972.

Durant ce temps de réflexion et de mise à plat des pratiques, l'activité quotidienne s'est poursuivie. J'ai pu constater, malgré l'amélioration du service, un certain nombre de dysfonctionnements.

- Éclatement géographique par secteur.
- Absence de comptes-rendus écrits.
- Manque de connaissance territoriale.
- Partenariat exclusivement par affinités.

Les éducateurs de prévention courent le risque de très rapidement devenir des succédanés des travailleurs sociaux mandatés. J'ai pu constater à quel point les demandes d'aide précises et individuelles sécurisaient les professionnels. Envahis par des demandes

qui dépassent leurs missions, ils tendent à s'instrumentaliser eux-mêmes aux dépens de la connaissance et de l'investissement du territoire. Une demande d'aide rassure celui à qui elle est adressée, mais ne dit rien de l'avenir du contexte de vie de celui qui effectue la demande.

La question relative à nos pratiques demeure la question de notre place dans l'organigramme des dispositifs territoriaux et la répartition des rôles sur les territoires.

Les problématiques rencontrées par les personnes sont à double détente : une demande socialisée, reconnue, mais peut être paradoxale, qui cache une vraie souffrance qui, elle, demeure indicible. L'intérêt réside dans le fait qu'une personne puisse exprimer une revendication, un besoin d'aide, voire une plainte. Nous avons écrit et codifié des critères qui nous permettent de voir évoluer la demande :

- La formation : demande relative à l'école, à l'apprentissage etc.
- L'éducation : relations familiales et aux pairs.
- Les soins : somatiques, psychiques.
- La justice : victime ou auteur.
- L'emploi : accompagnement, recherche.

Cependant, ça n'est pas parce que nous supposons une problématique envahissante qu'il ne faut pas prendre en considération la demande première. L'expérience d'un accompagnement va être l'occasion de rechercher les solutions, les contraintes et les difficultés de la personne sur le territoire. Elle va permettre à la personne de se décentrer et de rompre son isolement.

Dans les critères énoncés, les soins sont rarement une première demande. Les demandes liées à la formation sont les plus nombreuses. Cependant, les besoins relatifs à la justice, si nous les ramenons au nombre de personnes concernées par rapport à la population, seraient les demandes les plus importantes, avec une part plus importante voire majoritaire des auteurs de faits répréhensibles (visite en maison d'arrêt, préparation à la levée d'écrou, rendez-vous avec le juge d'application des peines et collaboration avec le SPIP...).

Nous avons mis en place depuis 1 an des projets autour du collectif. Nous avons remarqué que le groupe pouvait être un moyen d'apprentissage de l'altérité et qu'il pouvait devenir un moment de reconstruction. Nous avons mis en place des projets appelés **SCOP-ados**. Ce processus de réalisation s'appuie sur l'apprentissage en commun sans que soit préalablement avancé le supposé savoir des adultes. Il revient aux ados de créer avec l'étayage des adultes leur propre registre de savoir-faire et de savoir-être. Nous avons pu réaliser sur ce principe, proche du concept de conscientisation décrit par Paulo Freiré, un

théâtre ambulant de plein air, la signalétique d'un festival et un bateau pour l'école de voile des Glénans. Ces réalisations ont permis aux jeunes, en contrepartie, de percevoir des bourses permettant des séjours de vacances. Ce genre d'activités correspond à la fois aux missions de prospective de l'APSA et d'accompagnement des groupes dans une logique qui initie des fonctionnements autonomes moins consuméristes.

Il nous reste à reconnaître que le travail sur l'agglomération a fait éclater notre dispositif, à territoire plus vaste, pratiques éclatées. Les réunions institutionnelles que j'anime, participent constamment au recadrage de nos missions. Notre challenge d'un travail partenarial volontaire nécessite une cohérence des pratiques, presque une continuité institutionnelle sans faille. Il me faut trouver un lien entre la pratique territoriale et partenariale et nos missions éducatives institutionnelles.

En conclusion de cette première partie, après les constats effectués et pour définir une problématique, je situerai le problème à traiter sur trois niveaux :

- Au niveau politique, les connexions entre les politiques de la ville et l'action sociale territoriale sont ténues. Sans qu'il soit dans les missions premières et la légitimité de l'APSA de régler ce problème, il lui revient, cependant, d'alerter les politiques, notamment par la voie des administrateurs de l'association, afin d'améliorer la lisibilité des orientations politiques tant auprès des citoyens qu'auprès des professionnels.
- Au niveau extra-institutionnel, je m'interroge sur la juxtaposition des dispositifs et des professionnels sur les territoires sans que soit avancé quelques protocoles disant clairement les places et les compétences. Je postule que cette abondance incohérente si elle ne se positionne pas lisiblement peut surajouter au sentiment d'abandon par la multiplicité de bonnes volontés inopérantes et le manque d'implication des habitants pour une démocratie locale volontaire.
- En ce qui concerne le fonctionnement institutionnel, il me faut envisager une évolution des pratiques. La seule réponse aux demandes individuelles reste insatisfaisant. De même, l'éclatement géographique a isolé les professionnels. Il faut trouver un lien institutionnel permettant d'interroger en continu les cohérences et le positionnement sur le territoire.

Ces trois constats interrogent la qualité du service rendu aux habitants en général et au public de l'APSA en particulier. Il est de mon rôle et de ma fonction de Directeur de veiller et faire en sorte que l'institution, que je dirige, soit en phase avec les missions et les services annoncés.

Je postule que la mutualisation effective et pas seulement souhaitable peut générer des pratiques plus opérationnelles, répondant aux besoins des publics, en apaisant l'isolement des institutions, en rendant les politiques sociales et urbaines plus lisibles, en permettant à l'APSA de trouver sa place sur le territoire. Pour que les usagers, les publics s'emparent de leur devenir en bénéficiant des compétences institutionnelles lisibles et cohérentes.

## **2<sup>ème</sup> PARTIE**

**APPROCHES THEORIQUES**

**DE LA MUTUALISATION**

**POUR LE DEVELOPPEMENT**

**DES PERSONNES ET DES TERRITOIRES.**

Si la mutualité prend la signification d'un état, d'un organisme institué ; la mutualisation est une volonté, une action et une mise en acte. La mutualisation est nécessairement mise en place par plusieurs institutions, associations ou organismes publics. Ces organisations mettront en commun tout ou partie de leur savoir-faire formalisé par une convention engageant les partenaires pendant toute la durée du projet. Ce dispositif lié aux besoins du territoire et de ses habitants, se fonde sur les valeurs de solidarité et de réciprocité : deux concepts fortement présents dans la sémantique de la mutualisation. Toute idée de développement s'inscrit à la fois dans les besoins de l'individu et le bien être collectif, pour conjurer l'individualisme forcené et le collectivisme archaïque.

## **2.1. DEFINITION DE LA MUTUALISATION : OUTIL STRATEGIQUE, PARTICIPATIF ET PREVENTIF.**

La mutualisation, dans ma proposition, est d'abord pensée comme un processus avant de se traduire en dispositif. Elle serait proche d'une posture éducative partagée par plusieurs organismes et habitants. Il ne s'agit pas d'en faire une loi générale de fonctionnement sur un territoire, ni un dogme, mais une possibilité pour mieux travailler en synergie. Les expériences, que j'ai déjà conduites, ont été réalisées autour de projets très bien sériés. Ces réalisations ont permis aux institutions en cause d'expérimenter l'efficience, mais aussi l'efficacité, d'une telle répartition des rôles, en s'obligeant à les écrire et en s'engageant en les paraphant.

### **2.1.1. APPROCHE TERRITORIALE ET PLURINSTITUTIONNELLE DE LA MUTUALISATION.**

#### ***Le territoire ou les territoires ?***

Le territoire est à l'origine une étendue de terre qu'occupe un groupe humain. Le territoire tend dans l'actualité à être une étendue de terre qui dépend d'un état ou d'une juridiction. J'envisage de conserver ces deux approches. Si l'APSA travaille sur un territoire vaste comme l'agglomération, chaque équipe œuvre sur un espace plus restreint, relié à l'ensemble par un certain nombre de connexions que sont les axes routiers, les zones industrielles ou commerciales, les cités scolaires et la circulation des habitants.

En fonction de votre âge, de votre appartenance à telle ou telle classe socio-économique, on peut dire que votre territoire présente un certain nombre de caractéristiques qui sont pour vous soit des contraintes, soit des ressources. Le territoire n'est pas qu'une

donnée géographique. Il est dépendant des modes d'utilisation par les personnes qui l'habitent et de leur capacité à l'investir.

Le territoire doit a priori répondre aux besoins fondamentaux des individus. Il paraît aujourd'hui peu envisageable, pas plus que souhaitable, qu'un quartier puisse répondre à tous les besoins exprimés par les habitants qui vivent sur cet espace. Une réponse en ce sens favoriserait la ghettoïsation en diminuant la circulation et la mixité sociale. Dans ce registre, les Libertés Publiques doivent garantir fortement l'idée d'une libre circulation des biens et des personnes.

Les projets pour mettre à disposition sur les quartiers certaines structures doivent être réfléchis à l'échelle d'un territoire lisible (Commune ou Agglomération).

On relie également la notion de territoire à la notion d'identité, de telle sorte que l'appartenance à un espace est annoncée d'emblée pour dire à l'étranger qui je suis en disant où je vis. Si je parle à un japonais, je me nomme volontiers d'abord comme français et parle de la France (le bien manger, le bon vin, Paris). Parfois, je me contenterai de parler de Paris même et surtout si j'habite la Courneuve. Si je parle à un autre Français, je parlerai de la Charente. En fonction de son appartenance socioculturelle, je parlerai d'Angoulême ou du Cognac ou de la Bande Dessinée, etc. M'adressant à un charentais, je revendiquerais d'habiter un espace favorablement connu. J'évitais parfois de nommer le quartier où j'habite et nommerai seulement Angoulême. Si j'habite l'agglomération d'Angoulême et plus particulièrement un quartier, même si tous les quartiers n'ont pas une représentation similaire, et notamment en fonction de notre interlocuteur, je parlerai d'une rue plus que d'un quartier.

L'espace qualifie les gens qui l'habitent et inversement la production de comportements humains détermine l'image sociale d'un territoire. D'une certaine façon, un territoire peut être qualifié par sa périphérie, qui dissémine des images et des représentations.

Notre territoire est lié à notre fonctionnement et à nos besoins vitaux. Notre implication territoriale se construit autour du type de rapport social environnemental que nous construisons autant qu'il s'impose à nous.

Pour l'espace urbain, un paramètre important pour qualifier le territoire ou les territoires est la continuité. Certains quartiers ne sont pas seulement éloignés du centre de la ville ou de l'agglomération, mais ils sont séparés, on peut dire démembrés, du territoire pour former une excroissance à l'identité particulière, terreau de la relégation.

D'une certaine façon, Angoulême, ville à l'aspect médiévale, citée posée sur un éperon rocheux, possède les caractéristiques de la féodalité. Toutes les collectivités locales

anciennes (Mairie, Conseil Général), les Institutions régaliennes, les pouvoirs économiques et les organismes sociaux sont sur le plateau, intra-muros, dans la cité. La banlieue, lieu de bannissement au moyen âge, s'est installée extra-muros, au pied des remparts.

C'est pour cela, j'ai tenu à installer le siège social de l'association sur le plateau, manière d'affirmer qu'il n'y avait pas de territoire réservé. Nous inscrivant dans une des valeurs politique de l'agglomération : renforcer l'idée de continuité territoriale dans l'égalité républicaine.

### ***La mutualisation ou le partage du social,***

Nombreuses sont les institutions de soutien social - UDAF, CAF, circonscription d'action sociale, PJJ, Prévention Spécialisée...- présentes sur l'espace urbain,

La nécessité de cette présence surabondante fait question, d'autant quand n'est pas posée une mise en synergie des interventions sociales qu'elles réalisent au nom des diverses politiques sociales. A fortiori quand le social n'a pas interrogé sa connexion avec les politiques de la ville.

Les petits pas du changement dans l'action sociale, qui se donnent à voir actuellement, pourraient n'être que des simulacres pour ne pas changer, ne pas s'engager, ne pas avoir à regarder profondément le sens de ces actions. Parfois l'on peut changer - un peu - pour ne pas changer.

Comme le dit Patrick Mondolfo<sup>8</sup>, la relation d'aide à l'utilisateur est fondée sur le respect de l'intimité et le colloque singulier avec le professionnel. L'auteur reconnaît d'ailleurs une certaine noblesse dans les valeurs liées à l'assistance. Une personne bénéficie, à un moment difficile de sa vie, d'une attention plus soutenue, d'une écoute, d'un accueil lui assurant la restauration de la confiance en soi et l'élaboration d'un projet de vie restructeur.

Aux côtés de cette dynamique psychosociale individuelle légitime doit se développer une approche complémentaire, voire globale : le **développement social**.

Ce concept trouve ses racines dans la vision d'une société qui ne se définit pas à partir de la seule production, mais qui cherche le mieux-être des populations, à partir des dimensions environnementales, culturelles, sociales et politiques.

Le social s'est récemment emparé de ce concept. Dès lors est apparue la nécessité de ne pas se limiter à la seule transformation de la personnalité. Il s'agit aussi d'apporter des modifications notables à l'environnement. Sans toujours demander plus de moyens, il reste à

---

<sup>8</sup> Mondolfo P.(2001), Travail social et développement, ed Dunod.

mobiliser les ressources existantes, souvent peu et mal exploitées, en les coordonnant et en les mettant en réseaux.

Certains principes peuvent être mis en avant :

- La participation des habitants.
- La mobilisation des potentialités endogènes.
- La transversalité (abandon de la logique sectorielle).
- La modification des relations entre professionnels et usagers.

Les usagers deviennent sujets (je et nous) et associés. Les professionnels mettent à leur disposition leurs compétences, pour que ce soit eux qui trouvent leurs propres solutions.

Une telle démarche implique inévitablement une redéfinition de la distance et de l'implication, de la proximité et de la bienveillance nécessaire.

Une autre conséquence fait que les autorités politiques et hiérarchiques ne se positionnent plus tant comme prescripteur, mais aussi comme des ressources mobilisables par des professionnels à l'écoute des besoins des populations.

Cette orientation des pratiques, bien entendu, suppose une véritable révolution culturelle. Cette implication et présence auprès des habitants nécessitent une remise en cause des spécialisations. Certaines tâches (accueil, renseignements) sont à déléguer. Le temps dégagé pourrait être alors utilisé par les professionnels à d'autres fins : articuler l'action auprès des personnes et le développement social.

Il ne saurait exister de solutions ou de dispositifs miracles mais la multiplication de solidarités et d'entraides de proximité peuvent participer à la restauration de nouveaux liens sociaux. Les SEL (système d'échange libre), par exemple, laissent augurer d'une quatrième voie, l'économie quaternaire. Des économistes pensent que notre lutte contre le chômage est probablement vouée à l'échec et qu'il nous faudra accepter une fluctuation entre 10 et 7%.

Il paraît difficile pour ne pas dire peu crédible de proposer le processus de la mutualisation à toutes les activités sur le territoire. Celle-ci peut s'appliquer à toutes les activités collectives émergentes sur nos territoires : culture, économie solidaire, économie marchande, gestion des espaces, sport.

Dans notre cadre d'action, pour garantir l'efficacité de cette démarche, il faut la construire autour du champ spécifique de la Prévention Spécialisée, c'est à dire la protection de l'enfance, l'aide sociale et l'insertion qui caractérise les missions et compétences de la Prévention Spécialisée.

L'objectif, à terme, est que cette mutualisation prenne une forme réticulaire. À partir des expériences validées dans le champ qui nous concerne, il s'agira d'interpeller d'autres réseaux d'activités (emploi, santé, gestion urbaine, politique de proximité...) pour qu'une approche complexe puisse être réalisée.

La lassitude des personnes sur nos territoires de compétence et l'usure de professionnels de proximité nécessitent une approche certes volontaire mais aussi progressive.

### **2.1.2 LA MUTUALISATION, UNE LOGIQUE INSTITUTIONNELLE. DANS UN ENJEU POLITIQUE**

La Prévention Spécialisée a vécu et vit encore une forme d'hétéro et autoisolement préjudiciable au bon exercice de ses missions et à l'équilibre professionnel de ses salariés.

Il s'agit d'accompagner un véritable changement de posture où le travail de collaboration soit autant valorisé que l'accompagnement des personnes. Cette orientation aura un impact dans l'organisation du travail. Elle engage fortement le niveau politique de l'association et suppose donc d'être validée par les instances associatives, à commencer par l'Assemblée générale.

#### ***L'association, partenaire de la politique de la ville et de la protection de l'enfance,***

Il paraît nécessaire de comprendre les enjeux de la politique de la ville à travers son histoire et ses actions pour saisir la place complexe de la Prévention Spécialisée dans cette logique.

La politique de la ville, qui s'inscrit dans une logique interministérielle, a toujours été réactive aux événements des quartiers mais n'a pas su toujours lire ou pu prévoir, les nécessités du lendemain :

- En 1977, l'opération Habitat et vie sociale vise la réhabilitation des grands ensembles : les logements, les espaces collectifs et les équipements de quartier. Il présente une triple particularité de globalité (logique urbaine et sociale), de transversalité (logique interministérielle) et de citoyenneté (participation des habitants).
- En 1981, la commission nationale pour le développement social des quartiers reprend les idées du HVS(habitat et vie social) pour les étendre. Nous assistons également à la création des ZEP (zone d'éducation prioritaire). 563 ZEP sont créés avec des moyens spécifiques et supplémentaires.

- En 1982, sur la base du rapport de Bertrand SCHWARTZ, les missions locales sont créées. Le rapport de Gilbert BONNEMAISON conduit à la création de la commission des maires de France sur la prévention de la délinquance : la sécurité passe par la prévention. Cette année voit l'émergence des premières "opération prévention été" qui deviendront en 1995 "ville vie vacances".
- En 1983, le rapport DUBEDOUT "Ensemble, refaire la ville" tire le bilan de l'opération de HVS. Dans ses propositions nous trouvons les éléments du développement social des quartiers : sécurité, démocratie, mixité sociale, lien entre social et économie et insertion des jeunes dans l'espace urbain. La création, cette même année, du conseil national de prévention de la délinquance a pour mission, à travers une connaissance des formes de délinquance, de proposer des mesures de nature à prévenir la délinquance et à en réduire les effets. Rappelons pour mémoire que ces orientations ont du se faire à coût constant. Nous n'étions pas dans une époque de développement des moyens.
- En 1984, création du comité interministériel pour les villes et du fond de solidarité urbaine. Le CIV est destiné à coordonner les responsabilités de l'État pour favoriser la solidarité sociale en ville, la lutte contre l'insalubrité et l'amélioration du cadre de vie. Ce dispositif est directement lié au dessaisissement de l'État en matière d'urbanisme par les lois de décentralisation de 82/83.
- De 1984 à 1988, première génération des contrats de plan État-Région avec la signature des 148 premières conventions de DSQ. Angoulême sera sur la liste qu'à partir de 1998.
- En 1988, création du conseil national des villes (CNV), du comité interministériel des villes et du développement social urbain(CIV), et de la délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain(DIV). Nous remarquons que nous passons du quartier à la ville, du DSQ au DSU. Ce qui correspond à la volonté de traiter le quartier non par rapport à lui-même mais par rapport à la ville, voire l'agglomération. D'autre part le débat sur la solidarité territoriale est lancé. On peut regretter que les souhaits de démocratie de proximité n'aient pas été lancés avec plus de détermination par exemple dans les critères d'attributions financières.

Quatre générations de contrats de plan vont se succéder jusqu'en 2000.

- En 1990, un ministre chargé de la politique de la ville est nommé.
- En 1991, la loi du 13/05 sur la solidarité financière (DSU) va renforcer le lien solidaire entre les communes par des systèmes de redistribution de distribution. La loi d'orientation pour la ville (LOV) vise à favoriser la cohésion sociale par un équilibre de l'habitat dans les villes et les quartiers, par un maintien de l'habitant dans les quartiers

anciens, par l'évolution urbaine et sociale des grands ensembles et par une nouvelle politique foncière sur l'implantation des lieux résidentiels.

- En 1995, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Création des zones de redynamisation urbaine (ZRU).
- En 1996, loi sur la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville instituant notamment le dispositif des zones franches urbaine (ZFU).
- En 1999, rencontres nationales des acteurs de la ville sur la prévention, l'éducation, l'emploi, l'économie et le renouvellement urbain. Le comité interministériel des villes lance le plan de rénovation urbaine et de solidarité qui institue les GPV (grands projets de la ville) et le programme de renouvellement urbain.

Ce bref historique démontre que la politique de la ville essaie de réinsérer durablement dans la ville les quartiers en difficulté. La logique de partenariat interministériel pose d'emblée la nécessité d'une approche complexe. La limite de cette politique réside dans sa faible lisibilité et ces raccourcis erronés que sont le volet sécuritaire avec les contrats locaux de sécurité (CLS) et la discrimination économique positive dont on a mesuré le faible impact.

Il me semble important de revenir aux valeurs qui doivent fédérer les acteurs de la politique de la ville :

- Élargir l'angle de vue territoriale pour lutter contre l'effet ghetto. Dans ce sens la solidarité d'agglomération pourrait être une opportunité.
- Lutter contre les formes de discriminations qui affectent gravement la cohésion sociale (emploi, loisirs, logements...).
- Renforcer le sentiment d'appartenance à la collectivité, pilier du pacte républicain.

Les politiques ne peuvent plus prétendre répondre à un problème social nouveau ou aggravé par la création d'un dispositif supplémentaire. Comme le rappelle Patrick LEFEVRE<sup>9</sup> : « L'action sociale territorialisée repose sur la prise en compte de l'unicité des personnes et sur la nécessité d'une approche de la globalité ».

Cette assertion conduit autant à penser global qu'à agir local, ce que sous-tendent les concepts du développement durable et social.

Cela induit la mobilisation des ressources sur un territoire par la contribution des acteurs et l'effectivité d'une transversalité institutionnelle.

---

<sup>9</sup> P Lefèvre, (2001), *Guide de la fonction de Directeur*, Paris : Dunod, page 50.

L'on peut cependant regretter que ce souhait de travail en commun, formalisé par les acteurs publics et privés, reste encore trop souvent dans l'intention, mis à mal par des concurrences locales qui décrédibilisent les acteurs sociaux auprès des usagers.

La loi rénovée du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales prévoit, notamment dans l'article 14 A, la coordination des actions sociales et médico-sociales menées dans chaque département par la mise en place d'une convention pluriannuelle. Ce protocole doit garantir la continuité de la prise en charge, définir les objectifs à atteindre, les procédures de concertation et les moyens mobilisés (dans le cadre des schémas départementaux ). De même, dans l'article 14, le législateur précise que, afin de favoriser la coordination et la complémentarité des établissements ou services cités à l'article 9, ces structures peuvent conclure des conventions entre eux.

La volonté du partenariat est déjà bien affichée et d'une certaine façon cette orientation va impacter fortement le fonctionnement interne des institutions.

La question du partenariat et plus loin de la mutualisation, le partenariat étant une orientation politique et la mutualisation une mise en acte, une action, mettent en question la légitimité, le pouvoir et la reconnaissance des institutions.

Comme le montre P. Lefèvre, L'émergence de cette nécessité partenariale est née et a évolué avec la décentralisation à travers des facteurs spécifiques :

- Le caractère prégnant de l'environnement, la recomposition de l'espace social. C'est ce que nous avons abordé dans la notion territoriale.
- L'émergence du concept de service au détriment de la logique de structure. A ce sujet la Prévention Spécialisée parle de non-institutionnalisation (le service d'accompagnement ne sera pas préprogrammé mais adapté aux besoins et à la demande de la personne).
- La dérégulation des systèmes tels que l'économie, le travail etc.
- La fin de l'État-providence. Les contraintes issues de la restriction peuvent-elles permettre de rendre les pratiques plus novatrices et intelligentes ? Le rapport dialectique entre nos aspirations professionnelles et les restrictions peut-il créer une troisième voie ?
- La crise du financement de l'action sociale par les départements et la nécessité de rationaliser les dépenses.
- L'évolution des politiques publiques et des besoins sociaux, les nouvelles compétences et pouvoirs issus de l'action sociale de territoire (les métiers émergents de la politique de la ville).

- La réponse nouvelle à des situations concurrentielles d'où a découlé la réaction des institutions et des acteurs par la mutualisation des compétences.
- La recherche de l'observation sociale partagée par, en ce qui nous concerne, le diagnostic permanent.
- La contractualisation des objectifs et la négociation interinstitutionnelle.

La mutualisation n'est pas un concept globalisant. Elle doit s'adapter aux réalités concrètes du territoire et s'appuyer sur les diagnostics territoriaux. Par contre, ses objectifs restent transversaux :

- Des ressources institutionnelles multipliées et économisées.
- Des productions innovantes.
- Des personnes et des institutions en tension.
- La mise en paroles et en actes des pouvoirs sur le terrain.
- Des évaluations transversales.

En conclusion, la mutualisation, mise en acte de la volonté partenariale, se doit de rester une pratique de proximité comme je vais le montrer dans la troisième partie. Elle doit dépendre des besoins du territoire et des personnes auxquels elle est destinée.

### ***L'institution et la mutualisation,***

Valoriser et proposer un travail de coopération suppose une préparation pour sortir des craintes, des freins que toute nouveauté suscite chez les professionnels. Il s'agit de sortir d'une conception à la fois homogène et segmentée. Il faut mettre en question les certitudes et les dogmes qui sclérosent les institutions et réduit les collaborations. Dans une certaine mesure, il faudra tenir compte de la culture professionnelle qui remplace parfois l'interrogation sur la pertinence de nos réponses. Par exemple, ayant découvert que les bailleurs sociaux connaissaient très bien leurs locataires et pouvaient parler des rapports de voisinage sur le territoire, Il devient utile de profiter de leurs connaissances particulières. Au coeur de la mutualisation, se tient la question du partage et de la communication.

Le travail sur la mutualisation renvoie à une approche complexe des phénomènes sociaux et humains. S'ouvre devant nous un nouveau champ culturel professionnel. Si chaque professionnel doit rendre compte de ses accompagnements éducatifs, il aura dorénavant à évaluer son travail partenarial.

Pour éviter de rester dans l'intention, le partenariat et la mutualisation ont besoin de démonstration et d'expérience qui peuvent servir la pérennisation sur deux niveaux.

- Rassurer les institutions collaboratrices sur l'effet multiplicateur de la qualité des projets.
- Créer dans la partie préparatoire un diagnostic partagé et une culture commune.

Sans vouloir nier les problèmes de pouvoir sur les territoires entre institutions et entre praticiens, le mieux être que procurerait une mutualisation réussie pourrait diminuer les effets de prestance et d'isolement catégoriel.

Aujourd'hui, le partenariat pratiqué par l'équipe de l'APSA est trop lié aux aléas des sympathies ou des liens personnels qui se tissent sur le territoire. D'une certaine façon, ces connexions informelles, presque instinctives, peuvent nous incliner à forcer le trait en organisant, en institutionnalisant et en facilitant ces mises en commun.

Sur les territoires de compétence de la Prévention Spécialisée, la participation des habitants, des citoyens est un véritable enjeu pour l'avenir. Le partenariat étant intégré à la charge de travail de l'équipe de l'APSA, il nous faut parler de la place des usagers dans ce processus de collaboration. Le public de l'APSA doit prendre une part active dans la réalisation de projets. L'enjeu est de taille. Les personnes sont méfiantes et la mobilisation ne va pas de soi. Dans ce domaine, il s'agit de démarrer par petites réalisations réussies. Des projets trop ambitieux et trop longs ont toujours pour effet d'entraîner la démobilisation.

Dans cet ordre d'idée, il s'agit plus de préparer le changement dans l'esprit des professionnels, de repérer au sein de l'institution les résistances et les accords tacites ou exprimés. L'accompagnement du changement passe par des arcanes complexes qui s'inscrivent dans la stratégie du Directeur. En fait dans cette marche en avant, je dois rapidement saisir les alliances possibles, la logique d'honneur et les blessures narcissiques immobilisantes.

Lorsque j'ai affirmé qu'il paraissait souhaitable pour ma part que les habitants puissent être représentés au sein de l'association. J'ai assisté à une levée de bouclier. Petit à petit, aujourd'hui, j'entends des interrogations, signes d'une attente, quant à la réalisation de ce projet.

Dans notre positionnement futur, il ne s'agit plus de faire pour mais de faire avec, pour qu'eux fassent sans nous. Lorsque des habitants nous sollicitent pour organiser une construction d'école en Algérie, la première tentation aurait été d'inclure les demandeurs dans un projet que nous conduirions. L'autre solution, que nous avons proposée, fut qu'ils se constituent en association pour donner à ce projet une authenticité et une légitimité juridique et administrative. Nous étions là pour faciliter le passage et accompagner l'épreuve du cheminement.

Il ne s'agit pas d'impliquer seulement les adultes, mais aussi de promouvoir un nouvel axe de travail en éducation populaire qui pourrait commencer dès le plus jeune âge. Nous ne pouvons plus nous satisfaire d'accompagner les difficultés individuelles sans vouloir changer, faire évoluer le contexte de vie, la structure territoriale.

Comme le dit Paulo FREIRE dans son travail sur la conscientisation : *“La théorie de l’action dialogique n’admet pas un sujet qui domine et un sujet dominé, mais seulement des sujets qui se rencontrent pour déchiffrer le monde, le transformer”*<sup>10</sup>.

Nous faisons le pari que nombre de citoyens peuvent retrouver un positionnement social favorable s’ils participent à faire évoluer leur environnement. Pour la Prévention Spécialisée, c’est une obligation préventive. Dans ce sens, nous ne pouvons proposer une orientation vers la mutualisation sans la rattacher à la notion de développement et de projet.

## **2.2 DEVELOPPEMENT : DU DIAGNOSTIC AU PROJET.**

Penser les projets qui s’inscrivent dans le développement local, c’est envisager la rencontre entre les projets individuels et le projet des institutions. Comme le dit Georges Bertin : *“Construire une initiative de développement et l’évaluer, c’est mettre en pratique un processus d’éducation (au sens d’ex-ducere : faire sortir) collective à la complexité, en travaillant à la fois les niveaux de sens, les fonctions sociales, le fond culturel, la communication, l’interaction et l’ambivalence.”*<sup>11</sup>

### **2.2.1 LE DIAGNOSTIC, LE RÉAJUSTEMENT CONSTANT DES PRATIQUES.**

Si la projection a pour but de préciser ce qui pourrait advenir, le diagnostic vise lui à rendre compte de l’état de la situation. C’est dans l’écart entre diagnostic et projection que va se mesurer l’ambition d’un projet qui aura pour but de resserrer l’espace entre la réalité et l’idéal.

L’objet du diagnostic serait de rendre compte des insuffisances révélées et les opportunités dans une logique de développement.

Ainsi le diagnostic pourrait comprendre trois temps :

- La délimitation et l’organisation de l’investigation : Centrage sur les dysfonctionnements, les contraintes, les ressources de l’environnement pour faire ressortir les points forts et les points faibles de l’espace en question.
- Le recueil de données : S’agissant d’une réalité à objectiver, toutes les formes de l’observation peuvent être utilisées : observations, enquêtes, questionnaires ou entretiens.

---

<sup>10</sup> Freire P. (1970). *Pédagogie des opprimés*. Paris : La Découverte, page 161.

<sup>11</sup> Bertin G.(2002). Revue électronique de sociologie, Esprit critique, avril.

- L'interprétation de la situation : Après avoir mené l'investigation, le travail le plus délicat consiste à la collation des résultats et à leur interprétation. La qualité des références théoriques, la capacité à prendre du recul, la vision synthétique de la situation en relativisant ses composantes s'avèrent déterminantes.

Ce diagnostic partagé doit s'appuyer sur une notion de pensée complexe et territoriale. C'est un changement profond par rapport à la pensée sectorielle. Dans l'idéal recherché, le diagnostic doit pouvoir s'appuyer sur le politique, le technique et le scientifique. Le politique s'entend par la légitimité à prendre des orientations.

Le diagnostic, comme le laisse entendre le titre de ce chapitre, n'est pas un point de départ, c'est la mise en place d'un processus permanent.

Il cherche à articuler des positions contradictoires. Dans ce sens, il doit réunir les professionnels autour d'un dénominateur commun accepté par tous. Il donne aux acteurs une vision commune des problèmes, des enjeux et une stratégie pour traiter les problèmes.

Dans la conduite du diagnostic, le pilotage est la question centrale : s'il n'y a pas d'animation, nous n'aurons que des informations parallèles. Le diagnostic doit permettre aux différents acteurs de quitter sa position, de se décentrer. Le processus du diagnostic doit ad fine changer les représentations.

## **2.2.2 DES PROJETS PARTENARIAUX POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE.**

### ***Le projet***

L'étymologie du projet nous renseigne sur son utilisation. Il vient du latin *projicere* : jeter en avant. Le participe passé, *projectum*, donne *project* en vieux français ; ce terme est utilisé à partir du XV<sup>e</sup> siècle pour parler d'éléments architecturaux «jeter en avant» (type balcon).

Un autre terme en grec peut éclairer notre propos : *proballein*, qui signifie jeter en avant, d'où vient le mot problème.

Le fait de faire des projets, de faire un projet devrait partir de l'idée de problématiser une réalité.

Dans son acception courante, le terme de projet renvoie à deux idées distinctes :

- Le but que l'on prétend vouloir atteindre ; l'anticipation d'une production présentée dans ces grandes lignes.

- La première ébauche d'une réalisation à venir, destinée à être précisée ultérieurement.

Sans avoir la prétention de résumer le livre de Jean-Pierre Boutinet, L'AFNOR dit du projet : « *une démarche spécifique qui permet de structurer méthodiquement et progressivement une réalité à venir qui implique un objectif et des actions à entreprendre avec des ressources données.* »<sup>12</sup>

Dans ce registre, la mutualisation reste un moyen, notamment en ce qui concerne les ressources, et un objectif mettant en synergie les publics et les institutions.

La confusion est relativement fréquente entre le projet-objet (ex : travailler aux mieux être de la population sur un territoire) et le projet-processus (les moyens d'y parvenir).

Le projet suppose une représentation de la situation présente et de son évolution potentielle. C'est ce que nous avons vu dans le diagnostic. Il exprime une aspiration et une volonté à orienter le cours des événements vers le but que l'on se représente. Il sous-entend également la définition d'une stratégie, l'organisation temporelle des opérations, le repérage des moyens à mettre en oeuvre et la mise en place des outils.

Le projet peut mettre en scène un ensemble de rapports que les institutions entretiennent ou souhaitent entretenir avec leur environnement.

- Le rapport à l'espace, plus ou moins socialisé marqué par le jeu des rapports sociaux. En ce qui concerne la Prévention Spécialisée, cet espace est un terrain structuré autour de contraintes et d'avantages qu'il faut savoir lire.
- Un rapport au temps : Un projet suppose une anticipation et une prise en compte du passé et du présent. Le passé reste une source d'enseignements, une capitalisation des expériences et un retour sur soi pour s'orienter, opérer des choix. Le présent, le moment de la démarche, est riche de potentialités d'actions et d'opportunités.
- Un rapport existentiel : ce critère en ce qui nous concerne est déterminant. Les organisations, les unités sociales pourraient viser à travers le projet à se libérer du déterminisme social voire familial qui pèsent sur son avenir. C'est en quelque sorte reprendre son destin en main.
- Un rapport identitaire : le projet peut être, pour l'unité sociale, un espace d'identification, d'expression des valeurs et de la pérennisation de la culture.

---

<sup>12</sup> Boutinet J.-P.(1999). *Anthropologie du projet*. Paris : PUF.

### ***Le développement local et social,***

Penser le projet de développement local, c'est d'abord envisager la rencontre entre les projets individuels et le projet des institutions. La démarche sera de favoriser le développement personnel, politique et social de telle manière que chacun assume le plein exercice de ses droits compte tenu du respect des obligations que la solidarité sociale lui impose. Cela nécessite une lecture commune et les appropriations des mécanismes de décision économiques et politiques par l'éveil de la conscience critique.

Encore naissante, même si le concept date un peu, cette idée de développement social pourrait rompre avec la notion de puzzle entre l'économique, le culturel et le politique. En fait, l'intervention individuelle ou auprès de l'individu ne paraît pas correspondre suffisamment aux besoins et aux enjeux de l'exclusion sociale.

Le développement social local suppose de mettre en œuvre une dynamique de revitalisation du tissu social en mobilisant l'ensemble des politiques publiques sur un territoire, sans oublier le paramètre essentiel de la participation des habitants.

La participation des habitants<sup>13</sup> s'inscrit dans un nouveau contexte de renouvellement urbain. L'ORU est bien une stratégie de transformation globale de territoires dégradés ou fragiles et de gestion durable de la ville. Il ouvre également un chantier de société ; au sens de la place de la société civile (les habitants, les locataires) dans l'action publique. Il importe de renverser la tendance passée à transformer leur cadre de vie sans tenir compte de leurs attentes. La démarche participative s'élabore à partir de la situation existante en cherchant à éviter deux écueils :

- La participation des habitants au renouvellement urbain ne saurait être conçue comme la seule construction d'un lien social jugé déficitaire, indépendamment de toute démocratisation de l'action publique.
- D'autre part, elle ne saurait être conçue avec pour seule enjeu la communication sur le projet, qui est d'une autre nature.

En quelque sorte, cette notion de participation des habitants dans le développement doit nous renvoyer à la notion de tiers et d'interface, rôle des travailleurs sociaux, entre des mondes qui n'échangent plus. Pour ce faire, il doit posséder une très bonne connaissance des mondes à mettre en rapport.

---

<sup>13</sup> Les cahiers pratiques du renouvellement urbain n°2, Mars 2002, Publication : Caisse des dépôts, Paris.

La politique sociale et médico-sociale devient un des paramètres du développement local comme la culture ou l'économie. Selon l'idée que l'intervention individuelle n'est plus à elle seule capable de faire face à l'exclusion, ni à l'usure du lien social. Dont il faut dire qu'il ne relève pas d'une vision naturaliste du monde dans lequel le lien social serait inné, il faut qu'il soit institué, c'est là le travail des élus. Dans cette idée de développement, la mutualisation devient une nécessité et la participation des habitants, une évidence à construire.

## **2.3 APPROCHE COMPLEXE DES DIFFICULTES DES HABITANTS.**

Pour aborder ce domaine, je m'appuierais sur les travaux du CESDIP et notamment sur le travail pluridisciplinaire de Laurent Mucchielli<sup>14</sup>. Je conduirais cette analyse dans une approche complexe, multi-factorielle, selon un angle triple : sociologique, psychologique et historique.

### **2.3.1. DU DÉSESPOIR À LA VIOLENCE : LE RÔLE DE LA FAMILLE ?**

Pourquoi les passages à l'acte de jeunes garçons ou filles sont-ils plus source d'inquiétudes et de rejets de la part de la population, des élus, voire des travailleurs sociaux que les souffrances muettes des personnalités inhibées et solitaires ? Ce que nous appelons sur les quartiers le symptôme des « volets fermés »

Les quartiers seraient des lieux de fabrication de délinquants ; les responsables désignés seraient pour bonne part ces parents qui démissionnent.

On peut interroger cette pseudo explication à trois niveaux. En quoi les nouvelles formes de la structure familiale (parents isolés, ruptures successives) influencent-ils les passages à l'acte des adolescents ? La délinquance peut-elle prendre ses racines dans les troubles relationnels de la petite enfance et dans les héritages transgénérationnels familiaux ? Et enfin peut-on lier le risque de la délinquance juvénile au manque de contrôle parental ?

#### ***La structure familiale en question,***

Les recherches de L. MUCCHIELLI dans ce domaine, qui s'appuient elles-mêmes sur des recherches anglo-saxonnes des années 1970, disent en résumé, que les facteurs

relationnels sont plus déterminants que les facteurs structurels. La famille dissociée est en réalité un paravent qui cache de variables telles que le conflit familial et la pauvreté socio-économiques. Ce dernier facteur peut être à l'origine des conflits parentaux, du stress, de la honte, de l'encombrement des appartements, de la difficulté à contrôler les adolescents. Les jeunes mères ou les mères adolescentes qui vivent dans une grande précarité sont souvent obligées de vivre dans des quartiers où les logements sont facilement disponibles, où le turnover des locataires est important mais où le taux de délinquance et de violence est élevé. Ces mères isolées devront, seules, répondre aux exigences de l'éducation de leur enfant en faisant face à deux sortes de contrainte majeure : le contexte du territoire et de sa qualité socialisante d'une part et le manque de soutien sur le plan émotionnel et affectif d'autre part.

Dans nos représentations et les préjugés les plus tenaces, le divorce comme facteur déterminant et déclenchant de la délinquance possède encore toute sa vigueur. En France, le centre de Vaucresson a mené une recherche dans les années 1970. Ses conclusions indiquent que la dissociation familiale était moins importante que la mésentente conjugale, elle-même conditionnée par les difficultés socio-économiques pour expliquer les risques de délinquance. Le divorce peut avoir des effets de précarisation, notamment pour les femmes isolées et de milieu modeste.

Dans les différentes formes familiales, les familles nombreuses représentent dans les enquêtes un facteur avéré de délinquance. Dans le même temps, c'est une forme familiale qui caractérise, dans nos pays occidentaux, les milieux défavorisés.

Dans l'institutionnalisation du couple, le mariage, pour certains, était une forme d'association interindividuelle qui permettait la pérennisation du contrat d'union. Que les parents soient mariés ou non, "pacsés" ou non "*dans la réalité de la vie de tous les jours, la famille est avant tout un système relationnel, un système d'organisation des rapports, des échanges et de la communication au sein d'une communauté de vie.*"<sup>15</sup>

Ces relations subjectives interhumaines peuvent nous aider à comprendre la part que la famille prend dans la fabrique de la délinquance.

En conclusion, je dirais que la forme familiale, en elle-même, intervient peu dans les éléments déterminants initiateurs de la délinquance des enfants. Voilà typiquement un élément qu'il faudra partager dans un diagnostic avec nos partenaires, afin que nous sachions ne pas nous enfermer dans des raccourcis, des préjugés, comme la stigmatisation des mères isolées nombreuses sur nos quartiers, par exemple.

---

<sup>14</sup> Mucchielli L.(2000). Familles et Délinquances. *Cahiers du CESDIP*, n° 86 et (2001) *Violences et Insécurité*, Paris : La Découverte

<sup>15</sup> Mucchielli L.(2000). Familles et Délinquances. *Cahiers du CESDIP*, n° 86, page 75

### ***Les troubles de la relation en héritage,***

Pour avoir travaillé dix ans auprès d'enfants et adolescents abusés ou maltraités, je poursuivrais cet exposé par un éclairage sur les troubles de l'attachement. Lors de nos bilans de fin d'année, depuis deux ans, nous pouvons relever le nombre de personnes pour lesquelles nous intervenons, et dont le parcours au sein de la protection de l'enfance ou de la P.J.J a été la conséquence d'une vie familiale traumatisante et dans laquelle s'est posée plus durement la question de l'attachement, de la filiation et de la place.

Le comportement affectif, social et sexuel du sujet s'organise durablement au cours de la relation première à la mère, ce *materning* que Roger MISES<sup>16</sup>, dans la lignée de WINNICOTT, a si bien expliqué. Des carences affectives précoces portent préjudice temporairement ou de façon permanente à l'enfant, d'autant si la mère, en difficulté elle-même, produit des attitudes de rejet ou d'agressivité.

On a mis également en évidence des processus pathologiques d'attachement d'un tout autre genre, celui, notamment qui inscrit la mère dans une forme de surinvestissement de son enfant en exerçant une emprise psychologique voire physique qui entrave le développement personnel de l'enfant.

La psychanalyse a mis en lumière le rôle de triangulation du père dans le jeu oedipien. Les absences paternelles, qu'elles soient réelles ou symboliques, pèsent dans le devenir psychique de l'enfant, sans toutefois que nous puissions systématiser en termes d'atteintes psychopathologiques ces absences. Mais, a contrario, nous pouvons faire l'hypothèse que la présence de la figure paternelle permet un jeu d'identification structurant. Pour paraphraser WINNICOTT, s'il convient d'avoir une mère (comme une institution) «suffisamment bonne » encore faut-il que la relation paternelle et le contexte social puissent soutenir ce défi.

L'approche systémique a mis l'accent sur l'importance des relations conjugales et sur la place de l'enfant dans les interactions entre les parents.

Il est avéré, aujourd'hui, que les enfants peuvent s'inscrire simplement dans la répétition des schémas parentaux dans les limites développées par Boris Cyrulnik<sup>17</sup> à partir

---

<sup>16</sup> Misès R.(1994), Les pathologies limites de l'enfance, ed. PUF.

<sup>17</sup> Cyrulnik B. (1995) Un merveilleux malheur, Paris : Éd La Découverte.

du concept de résilience. Des enfants savent se construire malgré les blessures et les carences affectives.

Cependant, de puissants mécanismes de transmission transgénérationnelle portent l'héritage inconscient des dysfonctionnements familiaux criminogènes. On peut ici faire référence aux différents passages à l'acte incestueux qui empoisonnent des générations si la loi ne vient pas poser un interdit majeur.

L. Mucchielli établit deux constats relevant des sciences sociales et psychologiques :

- Ces structures familiales et ces processus, d'un point de vue quantitatif, ne touchent pas tous les milieux sociaux dans les mêmes proportions. Ils se rencontrent majoritairement dans les milieux défavorisés.
- D'autre part, en étayage du paragraphe précédent, les dysfonctionnements parentaux s'accompagnent de ce que les psychiatres appellent des "pathologies sociales" telles que la dépression et l'alcoolisme. Ces éléments sont liés aux conditions de vie socio-économiques des individus.

En conclusion, nous pouvons dire que cette approche de la carence et du dysfonctionnement relationnel familial génère une délinquance commencée très tôt (7 ou 8 ans). Ce qui la différencie d'une forme de délinquance majoritaire qui ne débute qu'à la pré-adolescence. Ce qui va nous conduire sur nos territoires et dans nos actions auprès des habitants à deux types particuliers d'intervention selon qu'il s'agit de passages à l'acte de pré-adolescents ou de jeunes enfants carencés pour lesquels nous devons envisager un accompagnement pluri-disciplinaire nécessitant notamment la collaboration de la pédopsychiatrie comme le suggérera le rapport de RESSCOM<sup>18</sup>. J'ai, en 2000, proposé un travail à nos partenaires sur "ce que parentalité veut dire " pour initier une ébauche de culture commune autour de ce thème avec l'aide de Reynald Brizais, maître de conférence en psychologie sociale, Université de Nantes.

### ***Parents, surveillez vos enfants !***

La délinquance juvénile ordinaire se constitue autour de trois schémas. Elle s'exerce dans certains milieux sociaux (chez les pauvres et les stigmatisés), dans certains contextes (les dépendances aux groupes de pairs) et la plupart du temps de la pré-adolescence au milieu de l'adolescence. Ce fonctionnement, somme tout marginal, est investi par des individus qui ne sont pas carencés, victimes d'aucune maltraitance même psychologique en résumé sans aucun fonctionnement psychopathologique.

---

<sup>18</sup> Recherches évaluations sociologiques sur la santé, le social et les actions communautaires. Séminaire Ville, Violences et Santé mentale, bulletin N°1, avril 2001.

L. Mucchielli cite dans une de ses recherches les travaux de Jean-Claude Chamboredon<sup>19</sup>. Celui-ci parle d'une délinquance endémique dans les milieux populaires qui ne serait pas la cause d'un problème d'éducation mais plutôt une conséquence des conditions de vie en général. Par exemple les loisirs en bande risquent par inféodation à l'esprit du groupe de conduire aux vols, aux bagarres et éventuellement aux conduites additives par surenchère ritualisée. Ce concept a été repris par Didier Lapeyronnie<sup>20</sup> qui parle d'hypersocialisation des individus qui composent le groupe. Ce concept, un peu provocateur, lance le débat sur le respect des règles du groupe qui se différencie fondamentalement des conduites individuelles lorsque le jeune n'est plus assujéti. Il faut pondérer ce propos en rappelant que la relation au groupe de pairs est une alternative sérieuse pour rêver sa vie et s'autonomiser. D'autre part, ces classes populaires adolescentes fournissent la plupart du temps le taux le plus élevé de la relégation scolaire.

Ces propos relatifs à la logique de classe sociale peuvent aussi être éclairés par la remarque suivante : À position de classe égale, handicaps scolaires équivalents et contexte de vie identique, certains jeunes se structurent autour d'une vie de délinquant récidiviste, d'autres s'inscrivent dans une vie de "business" au contour légal flou et enfin une partie ne montre aucun comportement illégal. C'est dans cette dernière partie que se recrutent les "déroutés", ces jeunes français de la deuxième génération d'immigrés qui surinvestissent des projets de formation ou de réalisation personnelle

D'autres facteurs interviennent dans le processus des passages à l'acte. Le plus important est la réaction familiale face au premier débordement de délinquance ordinaire au début de l'adolescence. D'un rôle de "portage" lié à l'enfance, la famille se donne une mission de prévention et de contrôle. La famille est responsable de cette mission et nul ne peut la remplacer durablement si ce n'est dans une logique de coproduction d'actions éducatives avec l'école, la MJC... Quand des familles sont en échec, c'est que souvent un contexte invalidant s'est opposé à leur bonne volonté.

Les facteurs socio-économiques s'avèrent indirectement déterminants en obérant gravement les velléités de contrôle des parents. Lorsque la situation sociale des parents est très dégradée, elle engendre des fonctionnements psychologiques et sociaux incohérents. Le contrôle peut osciller entre une forme de passivité et des réactions paroxystiques faiblement mentalisées. De même les situations précaires des parents, voire de la fratrie, décrédibilisent toute promesse de destin social favorable.

---

<sup>19</sup> Mucchielli L.(2000). Familles et Délinquances. *Cahiers du CESDIP*, n° 86, page 74.

<sup>20</sup> Lapeyronnie D., cahier n° 1217, Hommes et Migration.

Le discours autour de l'incompétence de la famille est volontiers repris par certains professionnels de l'action sociale et éducative. L. Muchielli illustre cette dernière assertion par les conclusions d'une enquête sur un service d'AEMO : *“les caractéristiques objectives des conditions de vie semblent peu participer à l'analyse des difficultés que ces familles rencontrent. Ces problèmes sont renvoyés à des difficultés d'adaptation à l'ordre établi. Selon cette optique, violences, alcoolisme, tentatives de suicide... ne peuvent être interprétés comme les effets psychiques de la marginalisation mais comme des symptômes dont il faut découvrir le sens dans l'histoire familiale”*<sup>21</sup>.

Cette dernière notion nous approche de la nécessité d'une analyse complexe des situations familiales, dans la lignée des travaux d'Edgar Morin sur l'éloge de la complexité<sup>22</sup> (complexus : ce qui est lié ensemble, ce qui est tissé ensemble) : *“la complexité n'est pas une réponse, c'est un défi, un problème”* et sur la pensée de Blaise Pascal qu'Edgar Morin reprend : *“La connaissance du tout a besoin de celles des parties qui ont besoin de celle du tout”*<sup>23</sup>. Pour poursuivre l'illustration complexe de nos missions, je reprendrai l'exemple du rond dans l'eau qui ne peut se qualifier lui-même sans tenir compte de l'eau qui n'est pas tourbillonnante mais qui explique d'autant l'espace de mouvement.

En conclusion, ces notions vont devoir réinterroger nos pratiques d'accompagnement et nos connexions interinstitutionnelles. Pourquoi les parents ne sont-ils pas mobilisés dans les activités péri-scolaires, dans l'aide aux devoirs... ? Pourquoi ne sont-ils pas représentés dans les conseils d'administration des Centres sociaux et culturels, dans celui de l'association de Prévention Spécialisée ? Leur participation dans des logiques de co-éducation, de collaboration me semble nécessaire à la réassurance de leurs missions parentales.

### **2.3.2. REGARDS HISTORIQUES SUR L'INTÉGRATION.**

Nous ne saurions parler des problèmes de violence, de délinquance, et de souffrance sociale sur les quartiers d'habitats sociaux sans faire un point sur les notions culturelles, interculturelles et essayer de développer quelques éléments relatifs à l'intégration et à la construction identitaire en sachant comme je le précisais dans les éléments démographiques développés en première partie que les quartiers accueillent 14% des étrangers contre 3,5% pour le reste de l'agglomération.

---

<sup>21</sup> L.Mucchielli, CESDIP , Page 76

<sup>22</sup> Complexus : ce qui est lié ensemble, ce qui est tissé ensemble.

### ***L'immigration a-t-elle une histoire ?***

Michel Rautenberg<sup>24</sup>, chercheur au CNRS, rappelle quelques distorsions dans le principe de l'immigration. Depuis les années 20, il existe, dans le nord de la France, des églises polonaises pour les mineurs venus de Sillésie, une intégration identique s'est produite pour les Arméniens dans la région de Lyon, alors que la première mosquée dans cette même ville n'a pas dix ans. Dans nos quartiers, le même modèle de négation de la laïcité a été adopté et l'on peut remarquer que la logique de séparation de l'Église et de l'État (loi de 1905) établissait son propos sur trois axes :

- La liberté individuelle de conscience permet à tout individu d'avoir la croyance de son choix.
- La liberté collective d'exercice du culte doit laisser s'exprimer la religion sans entrave dans l'espace social et public.
- Le principe d'égalité et de non-discrimination entre les religions est repris dans la convention des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La mise en œuvre de la loi de 1905 aura des traductions différentes selon les territoires et les religions. Cela apparaîtra massivement en Algérie où l'état français accordera des indemnités au personnel religieux en contrepartie d'agrément pour les droits de prêcher.

Les lieux de prière, dans nos quartiers, sont très aléatoires ce qui pourrait laisser le champ libre à une expression de la religion moins républicaine parce que cachée. La question est bien de savoir l'Islam est une religion comme les autres.

Une des plaies de la vie de nos quartiers demeure la discrimination. Elle intervient à plusieurs niveaux et que le plus pernicieux n'est pas celui que l'on croit. Ces manifestations sont légion sur les cités. Malgré la banalisation, on ne peut qu'en redire le caractère illégal, déshumanisant et blessant. Ces phénomènes de discrimination entraînent des réactions en chaîne lorsqu'elles sont racontées aux autres. Lorsqu'un jeune se fait refuser l'entrée d'une boîte de nuit ou l'accès à un emploi, cette histoire se diffuse sur le territoire et auprès de ses copains. Je peux témoigner de l'"empoisonnement" que distille ce genre d'histoires. Elles entraînent plusieurs types de réactions. Elles permettent à certains jeunes de ne plus s'autoriser à aller à la rencontre de certaines institutions, notamment certains employeurs. Elles justifient le fait, pour certains jeunes, de ne pas quitter le quartier. De fait, ils vivent une relation rejet-attachement-dépendance avec le territoire et leurs pairs. Pour les plus fragiles, ces faits discriminatoires peuvent être la justification de passages à l'acte lesquels vont venir

---

<sup>23</sup> E. Morin (1999). *Relier les connaissances*. Paris : Éd du Seuil, page 454 .

<sup>24</sup> Compte-rendu des Ateliers de l'Intégration Locale édité par l'ADRI, avril 2001.

renforcer, si le besoin en était, l'a priori négatif du reste de la population et nourrir l'exclusion.

Claude Liauzu<sup>25</sup>, historien, rappelle le lien fort qui lie l'immigration, la colonisation et le racisme. Pour ce chercheur, les conflits de mémoire font que la guerre d'Algérie n'est pas encore achevée, que cela soit de la part du gouvernement français qui tarde à ouvrir ses archives<sup>26</sup> ou de la part du gouvernement algérien et enfin les familles elles-mêmes qui ne parlent pas des vécus familiaux lors de cette période. C'est une situation d'amnésie sur laquelle les connexions interculturelles et les reconnaissances dans le sens d'une réciprocité ne peuvent se construire.

### ***Culture, intégration et construction identitaire,***

Le mot culture a envahi pour les qualifier l'espace, les fonctionnements des cités et les conduites de jeunes sur ces territoires.

Cette appellation ouvre plusieurs sens. Michel Rautenberg<sup>27</sup> revient sur son contenu sémantique. Selon l'anthropologue anglais Tylor, il s'agit d'un « ensemble complexe incluant les savoirs, les croyances, l'art, les moeurs, le droit, les coutumes, ainsi que toute disposition ou usage acquis par l'homme vivant en société ». Pour Claude Lévi-strauss, la culture est un attribut distinctif de chaque société, mais elle est aussi ce par quoi l'homme se distingue de la nature.

Selon Adam Kuper, ce mot fonctionne sur le double registre de la distinction et du rassemblement. Le processus de rassemblement ne va pas sans le processus de distinction, la "mêmeté", selon le mot de Ricœur, ne va pas sans "l'étrangeté".

Adam Kuper distingue trois traditions de l'emploi de la culture :

- La première est issue de la tradition française des Lumières. La culture est synonyme de civilisation, connaissances universelles, sciences et arts. C'est un processus qui distingue l'homme des animaux parce que celui-ci est porteur de raison qui lui sert à maîtriser la nature et le hasard.
- La deuxième est germanique. Chaque peuple possède son génie propre, qui s'exprime dans ses légendes, ses chants, ses danses, sa langue et ses croyances. Ce modèle sera repris par les États-Unis dans sa politique d'intégration des étrangers qui se traduira par le fameux melting-pot.

---

<sup>25</sup> Claude Liauzu (2001). *Hommes et Migration*, cahier n° 1228.

<sup>26</sup> Ouverture de celles-ci par le Premier Ministre en 1999 seulement.

<sup>27</sup> Rautenberg M.(2001) *Culture, intégration et construction identitaire*, ADRI (ateliers de l'intégration locale).

- La troisième tradition est britannique et réside dans une fonction élitiste et aristocratique : c'est la haute culture, nullement universelle mais distinctive d'une classe sociale.

Nous retiendrons l'idée d'une culture qui différencie et qui rassemble. De là, notre interrogation, peut-on découvrir l'autre et sa culture s'il ne nous est pas possible de vérifier la réalité et la vitalité de la nôtre ?

L'édifice culturel est soutenu par l'identité. L'approche de cette appellation doit se faire avec beaucoup de précaution. Michel Rautenberg cite C.Lévi-strauss, dans des propos très prudents : « L'identité est une sorte de foyer virtuel auquel il nous est indispensable de nous référer pour expliquer un certain nombre de choses, mais sans qu'il n'ait jamais d'existence réelle.<sup>28</sup> »

L'identité n'est pas un objet social, elle est plutôt de l'ordre du sentiment qui évoque l'appartenance à un groupe. L'identité serait d'abord un lien autour de symboles, de valeurs et de pratiques communes. Nous voyons dans cette approche, les passerelles que nous pouvons établir avec les fonctionnements des groupes sur les quartiers. Ce sentiment, ce lien est quelques fois la seule sécurité affective et existentielle qui définit à la fois l'intérieur du groupe et « ceux qui n'en sont pas ».

Enfin, je me propose d'aborder le troisième volet du triptyque, l'intégration dont nous retiendrons la définition du Haut-Conseil à l'Intégration : « un processus spécifique permettant la participation active à la société nationale d'éléments variés et différents, dans une égalité de droits et d'obligation. » Cette définition, qui reprend les thèmes universalistes de la république, n'est pas sans poser quelques questions. En mathématique, l'intégration est le contraire de différenciation, mais en même temps, par extension, c'est la coordination des activités de plusieurs organes nécessaires à un fonctionnement harmonieux. Enfin, toujours dans l'ordre des définitions, l'intégration est une opération par laquelle un individu ou un groupe s'incorpore à une collectivité, à un milieu.

Dans cette approche, nous relevons deux types de problématiques auxquelles nous devons faire face.

D'une part, les mots portent, malgré les bonnes volontés de ceux qui les utilisent, des effets de stigmatisation. En effet, ce mot est très souvent employé pour parler aux jeunes de leur nécessaire inscription dans la vie en société. Cette idée d'intégration nécessite un volet culturel, un sociale et un autre économique. Ce dernier volet semble être souvent la seule référence. Cette perspective est souvent vécue comme l'obligation première de l'étranger.

---

<sup>28</sup> Ibidem.

Que dire aux jeunes français issus de l'immigration de la deuxième, voir de la troisième génération ?

Comme le révèle la définition du Haut-Conseil à l'Intégration, il faut sauvegarder l'idée de réciprocité dans une préfiguration citoyenne des droits et des obligations.

Le poids de la gestion coloniale a fabriqué un fort contentieux identitaire fait de silence et de souffrances indicibles. D'une part, un mode de vie à l'européenne a apporté une forme de libération douloureuse de la soumission au fonctionnement culturel ou des coutumes du pays d'origine. D'autre part, la référence, même mythique, à une culture d'origine comble un vide identitaire creusé par la relégation effective que les sujets subissent.

En conclusion de cette deuxième partie, nous retiendrons quelques idées majeures qui vont déterminer la cohérence de notre mise en pratique exposée dans la troisième partie de cet exposé :

- La mutualisation s'inscrit sur un territoire complexe sur lequel les habitants et les institutions doivent collaborer à seul fin d'équilibrer les besoins individuels et les nécessités collectives.
- Le développement local avec l'acte majeur de la participation des habitants à la démocratie locale peut s'ancrer durablement sur un territoire par une collaboration de tous les acteurs à un diagnostic partagé et permanent qui se vérifie et qui évolue à travers des projets lisibles.
- L'approche clinique relative à quelques habitants en difficulté, sans nous centrer sur l'handicapologie, doit nous permettre de comprendre l'impact du contexte sur la structure familiale et l'évolution personnelle. Il nous semble indispensable de renseigner les décideurs et les élus sur la nécessaire mise en adéquation de la pérennité des cultures d'origine et de la découverte de celles du pays d'accueil pour se prémunir des entre-deux anxiogènes et source de désarroi sur l'appartenance et de perte d'identité.

Au-delà de cette approche théorique et pour finaliser notre propos, de part ma position de directeur de l'APSA, je me propose de faire évoluer nos pratiques institutionnelles pour répondre aux enjeux que je viens de décrire.

## **3<sup>ème</sup> PARTIE**

### **PARTICIPATIONS DE LA PREVENTION SPECIALISEE A LA MISE EN SYNERGIE DES SAVOIR-FAIRE.**

Mes propositions font suite aux constats effectués dans la première partie de cet exposé et analysés dans la partie précédente. Elles s'établissent autour de trois axes :

- Une négociation associative en vue de proposer un travail partenarial à travers l'élaboration de conventions-cadres en ce qui concerne la politique de la ville et la protection de l'enfance (toutes deux présentes au sein du Conseil d'Administration de l'APSA) entre les grandes institutions éducatives et sociales représentées également au sein de l'association : de l'Éducation Nationale, à la PJJ...
- La mise en place de conventions avec les institutions partenaires de proximité pour réaliser des projets interinstitutionnels voulus par les jeunes ou les habitants et exprimés par leur participation.
- Un travail interne à l'APSA pour adapter nos prestations et les postures des professionnels non seulement aux besoins des personnes, mais aussi aux territoires en vue d'un développement participatif à travers la mobilisation du personnel, le projet de service et l'équilibrage de l'organigramme de l'institution.

### **3.1. L'APSA, LIEU DE RENCONTRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ET DE L'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE.**

L'APSA reste la seule institution de l'agglomération qui réunit autour de son fonctionnement et son administration des professionnels et élus des deux collectivités locales que sont le Conseil Général et la COMAGA.

Mes précédents constats montraient que les connexions entre ces deux collectivités pourraient être amendées. Un travail visant à préciser le partenariat, en ce qui concerne le domaine particulier de la Prévention et de la protection de l'enfance est en cours. Notre association sert de creuset à l'élaboration d'un partenariat « éclairci », mêlant à la fois les orientations de la Politique de la ville et le cadre de la Protection de l'enfance. Ce travail a débuté par une convention négociée entre le Conseil Général, la COMAGA et l'APSA.

Il paraît opportun de décrire l'engagement demandé à l'APSA par ces deux partenaires, tel qu'il fût négocié dans les instances décisionnelles de l'association.

### **3.1.1 L'APSA ET LA POLITIQUE DE LA VILLE.**

Comme je l'ai expliqué dans la première partie, nous participons au nouveau contrat social de la ville depuis 1998. Cependant, un retour des habitants fait apparaître un manque de compréhension très important. Dans ce sens, notre structure peut être une interface favorisant autant que faire se peut le dialogue direct entre les politiques et les citoyens.

Un nouveau contrat de ville dans lequel s'intègre un contrat local de sécurité (C.L.S) concernant l'agglomération d'Angoulême a été élaboré et est en voie de signature. Il comporte plusieurs axes de travail impliquant la Prévention Spécialisée. La méthode de travail retenue fut tirée du contrat de ville précédent. On l'a amendé par les priorités exprimées par les différentes associations ou institutions de proximité lors de travaux en assemblée ou d'évaluations écrites et également par les opportunités des priorités politiques nationales, notamment en ce qui concerne la sécurité.

Au plan fonctionnel, des évolutions notoires en termes financiers sont envisagées pour la pérennisation de l'APSA au sein de la COMAGA. La structure émargerait dorénavant dans le budget global de la COMAGA, et non dans celui de la politique de la ville, plus soumis aux aléas des financements d'État et aux influences locales.

Deux axes majeurs déterminent l'engagement de l'APSA dans lesquels s'expriment à la fois la notion de partenariat renforcé et l'implication forte des habitants : les orientations du contrat de ville et le nouveau contrat local de sécurité.

#### ***Les orientations du contrat de ville :***

Le contrat de ville va se décliner sur trois champs, l'éducation-jeunesse, la prévention de la délinquance et l'emploi-insertion.

- *L'éducation-jeunesse* était un pôle dont nous étions tenus éloignés. Cet ensemble s'adressait plus volontiers aux jeunes sans problèmes dans une idée de promotion et de développement. Actuellement les axes prioritaires dégagés sont l'aide aux projets des jeunes associés à une contrepartie d'utilité publique, les chantiers éducatifs (la SCOP-ADOS) et l'aide à la professionnalisation des employés des centres sociaux. Notre pratique en ce qui concerne l'accompagnement des groupes a retenu l'attention des financeurs. Nous allons, dans les mois prochains, initier des projets dans lesquels, conventionnellement sera déterminée la hauteur de participation des institutions partenaires, des jeunes et de leurs parents ; comme nous l'avons expérimenté lors des premières expériences de SCOP-ADOS.

Les associations, demandant habituellement des subventions notamment dans l'organisation des vacances devront désormais répondre à un appel à projet et s'inscrire dans ces axes prioritaires pour être retenues.

En ce qui concerne l'APSA, nous nous positionnerons dans l'accompagnement des chantiers éducatifs et la poursuite de l'action SCOP-ADOS. Ce positionnement va avoir un impact dans notre travail de mutualisation avec l'A.S.E comme nous le verrons plus tard.

La COMAGA retiendra les institutions qui répondront à l'appel à projet dans le cadre strict des priorités retenues.

- *Pour la prévention de la délinquance*, trois axes prioritaires ont été retenus, la « veille éducative<sup>29</sup> », la prévention des toxicomanies et la médiation parents-ados. Même si nous ne sommes pas concernés avec la même intensité par les trois domaines, notre participation paraît nécessaire.

En ce qui concerne la veille éducative, nous avons participé à la préparation du projet en amont avant même que la collectivité ne décide d'y attribuer une enveloppe budgétaire (priorité nationale du ministère de la ville). Il s'agit, dans une idée de mutualisation, de créer un plateau technique, fondant un dispositif visant à prévenir l'exclusion et l'échec scolaire.

Ce dispositif ne nécessite pas une institution nouvelle, mais consiste en une mobilisation et une coordination de l'action des institutions (Éducation Nationale, centres médico-sociaux, PJJ, APSA, parents) œuvrant auprès des jeunes en difficulté ou qui risquent de l'être. La veille éducative vise à identifier, prévenir, compenser les ruptures et à orienter les jeunes vers un parcours éducatif adapté.

La priorité a été de donner à la veille éducative une logique territoriale. Le quartier, avec son collège et ses écoles primaires, semble être un espace signifiant. Trois espaces ont été choisis : Basseau-la Grande Garenne, Ma Campagne et le Champ de Manoeuvres. Nous allons démarrer ce projet en janvier 2003, ce qui nous laisse le temps de parfaire les connexions institutionnelles et de parapher les conventions.

L'APSA est pressentie, après l'accord du Conseil d'Administration, pour être l'animateur de cette veille éducative. Cependant, j'ai pensé qu'un seul quartier suffisait pour, au départ, mixer les différentes manières d'intervenir des institutions animatrices et enrichir le résultat de l'évaluation, le cahier des charges et la commande restant identiques quel que soit le territoire.

---

<sup>29</sup> Plan d'action de la délégation interministérielle à la ville du 27/11/2001.

- La prévention des toxicomanies est actuellement difficilement lisible sur nos territoires de compétences. Un seul lieu de communication à ce sujet est présent en centre ville. Nous sommes régulièrement en contact avec des personnes qui, en plus de leurs problématiques sociales et personnelles, se rendent plus ou moins dépendantes de produits toxiques en sachant que le principal dépôt reste l'armoire à pharmacie familiale. Sans vouloir banaliser le cannabis, l'alcool reste la dépendance majeure sur nos espaces de travail. Sur les quartiers, il reste tout à inventer. Un individu ne peut se résumer à cette appellation réductrice et stigmatisante : toxicomane. Aussi avons-nous choisi de nous positionner dans une approche globale de la personne. C'est en étayant les points les plus solides, les ressources de la personne que nous pouvons éventuellement l'aider.
- La question du rapport parents-adolescents est de fait posée sur nos territoires d'intervention. La médiation parents-ados est apparue dans la suite de la circulaire de mars 99 sur le soutien à la parentalité. Nous avons assisté à nombre de réunions de professionnels autour de ce paradigme : comment être parent ? Cette circulaire a eu le mérite de, peut-être, réveiller des consciences à l'idée de la parentalité et de son palliatif, les institutions de proximité : aide aux devoirs, gardes, etc. Nous intervenons régulièrement auprès des jeunes et de leur famille. Cet angle de soutien est au travail sur les quartiers, notamment par un nécessaire diagnostique partagé autour de la remise en question des aides. Il nous faut, au vu des divergences, créer une culture commune qui interroge cette notion de soutien. Nous verrons là également que ce sera un point de rencontre avec l'Aide Sociale à l'Enfance.

### ***L'APSA et le contrat local de sécurité,***

Nous serons présents à deux niveaux dans le nouveau contrat local de sécurité (C.L.S) qui va être signé courant novembre 2002.

- Dans le *groupement local de traitement de la délinquance* (G.L.T.D). Sous la responsabilité du Procureur, ce collectif, un seul sur l'agglomération dans lequel seront représentées les collectivités locales, l'état et les institutions faisant référence, aura pour mission de trouver des solutions pour des jeunes, des adultes ou des familles en situation de détresse s'exprimant de façon agressive, déviante ou délinquante. De nombreux débats ont eu lieu à l'interne comme à l'externe pour savoir si la Prévention Spécialisée devait y participer et à quelle hauteur. Une charte déontologique a été signée ( annexe 3 ) qui engage ses participants sur une voie prioritairement éducative. Je serai le représentant de l'association dans ce collectif.

- Dans les *conseils locaux* (C.L). La COMAGA va créer 5 collectifs partageant en 5 secteurs l'agglomération. Un des maires du secteur en sera l'animateur et le responsable. Ces collectifs auront pour mission de travailler à l'amélioration des conditions de vie des habitants et traiter les problèmes de proximité en temps réel : sortie de collège, graffitis, incivilités diverses, aménagement etc. Les éducateurs des secteurs concernés participeront à ces collectifs locaux.

### **3.1.2. L'APSA DANS UNE LOGIQUE DE PROTECTION DE L'ENFANCE.**

Depuis, quelques mois, le Conseil Général a souhaité que ses agents travaillant dans les centres médico-sociaux sur les territoires de l'agglomération puissent établir un protocole de travail partenarial avec l'APSA. J'avais, lors d'une réunion de bureau, émis l'hypothèse que même s'il existait une collaboration sur nos territoires, celle-ci était trop dépendante des relations de sympathie, non pas que je nie le facteur déterminant des relations interpersonnelles mais le turn-over important actuellement dans les centres sociaux mettait en péril toute volonté de travail en commun. Nous nous servirons des expériences des réalisations communes pour formuler un certain nombre de critères relatifs à une mutualisation acceptée.

Une situation problématique depuis janvier 2001 est venu accélérer cette volonté de travail en commun. Pour de multiples raisons, la circonscription du sud de l'agglomération a connu un moment difficile avec des démissions et des arrêts maladie en nombre. Nous avons remarqué que l'absence de nos collègues avait occasionné une surcharge de travail pour notre équipe en terme de signalement et d'aide administrative. Nous en avons conclu qu'une faiblesse momentanée d'une structure, en l'occurrence, à l'époque, la circonscription d'action sociale, avait procédé à un transfert de charge sur la Prévention Spécialisée d'où les constats que nous en avons tiré avec les services de l'A.S.E sur la proximité de nos missions et sur la nécessité de les coordonner.

Si les assistantes sociales de secteur ont des compétences sur le traitement des situations familiales nécessitant une réaction des pouvoirs publics notamment en terme d'aide ou de protection, les éducateurs de l'APSA ont une connaissance particulière des groupes d'habitants, des réseaux et des territoires.

Comme je l'ai expliqué dans le chapitre sur la politique de la ville, l'APSA va proposer des activités éducatives autour du concept des chantiers éducatifs et de la SCOP-ADOS. Ces accompagnements spécifiques pourront bénéficier aux jeunes également connus des circonscriptions d'action sociales, ce type d'accompagnement pouvant éventuellement servir

de compromis à d'éventuels signalements, comme nous l'avons déjà expérimenté. Pour respecter le principe de réciprocité, les circonscriptions pourront nous libérer de contraintes administratives, dont il faut bien dire nous ne sommes pas les spécialistes si nous prenons en référence, par exemple, tous les dossiers d'aide financière ou de surendettement.

Le Conseil Général affiche la volonté de faire aboutir ce projet de mutualisation non seulement dans un but d'économie d'échelle mais également pour affiner les champs de compétence de chaque institution sur les territoires dans un but de partage et de lisibilité.

Notre travail va se construire sur des axes de références communes. Pour ce faire nous emprunterons les thèmes à la circulaire interministérielle relative à la protection de l'enfance du 10 janvier 2001.

Dans notre conventionnement, nous envisageons de nous appuyer sur quatre points :

- Améliorer l'efficacité des signalements par un effort d'évaluation pluridisciplinaire et pluri-partenaire des situations des enfants et des familles. Certains signalements pourraient probablement être évités si les professionnels interrogeaient dans leur proximité les partenaires et les ressources.
- Favoriser une « prise en charge » (accompagnement) cohérente, continue et adaptée des mineurs en danger. Dans la deuxième partie de ce travail, j'ai fait référence à un partenariat avec la pédo-psychiatrie. Un groupe de travail réunissant les thérapeutes de la pédo-psychiatrie, les services sociaux fonctionnent en réseau depuis quelques mois.
- Promouvoir une intervention précoce et renforcée des dispositifs de prévention : PMI, travailleuses familiales, aides financières, actions de développement social, etc.
- Le respect des droits de familles : guide des droits des usagers, groupes de parole, accompagnement par un tiers dans le cadre de diverses procédures, etc.

D'ores et déjà, dans un souci de pragmatisme, des réunions ont eu lieu entre les responsables de circonscription(3 sur l'agglomération) et moi-même pour tracer une méthodologie. Les missions de chaque institution seront résumées dans une plaquette précisant les champs d'action, les professionnels référents. Un référentiel commun en terme de chiffres socio-démographiques participera à l'élaboration de notre diagnostic partagé. Débuté en Septembre 2002, les plaquettes et les données chiffrées seront achevées début Janvier 2003 pour permettre aux équipes de se réunir sur les territoires(plutôt par quartier) pour échanger sur nos différences et déterminer des protocoles écrits autour des dossiers complexes : signalements, placements, activités socio-éducatives, nouvelles contraintes sur les assistances éducatives, "veille éducative", contrat local de sécurité.. etc.

Ces critères, non exhaustifs, pourront servir de base à l'élaboration de la convention de travail entre les Circonscriptions d'action sociale de l'agglomération et l'APSA. Ce protocole pourrait préfigurer une mutualisation avec le CCAS d'Angoulême, en respectant les critères spécifiques des usagers.

### **3.2. VERS UNE ASSOCIATION ADAPTEE AUX BESOINS DES POPULATIONS ET DES TERRITOIRES.**

Comme nous l'avons remarqué dans la première partie, la pratique de la Prévention Spécialisée a tendance à ne s'intéresser qu'aux accompagnements individuels, s'inscrivant en cela dans une culture de soutien à la personne qui n'est pas dénuée d'intérêt, mais dont nous avons mesuré le manque en termes d'approche complexe lors de nos différents bilans depuis 1999. Ayant la volonté de nous inscrire dans une logique de mutualisation, nous devons apporter à ce travail collectif des savoir-faire complémentaires : la construction des groupes, la promotion de la personne dans une logique de compréhension territoriale, comme nous avons pu le voir dans les propositions sur la politique de la ville et la protection de l'enfance.

#### **3.2.1. ORGANISATION ET GESTION DES ÉQUIPES.**

##### ***L'équipe***

Comme nous l'avons vu en première partie, le morcellement géographique par secteur ne facilite pas la cohérence institutionnelle. Cet état de fait a nécessité d'amender le travail d'équipe sur différents axes :

- Le passage à l'écrit servira de base de données pour accumuler des pratiques et des analyses permettant d'évaluer notre prestation et de la faire évoluer. J'y reviendrai dans le projet institutionnel.
- L'entretien annuel avec le directeur : je recevrai une fois par an au minimum chaque salarié pour faire le point sur ses pratiques( entre satisfaction et insatisfaction), sur ses besoins en formation et sur son parcours professionnel(son statut).
- J'envisage également (c'est en cours de réalisation avec une circonscription d'action sociale) de proposer des stages courts mais réguliers chez nos partenaires.
- En janvier 2003, comme je l'ai fait pour le cadre, chaque professionnels de l'APSA se verra préciser sa mission( accompagnement individuel, accompagnement collectif,

territoire et partenariat) par l'intermédiaire d'une fiche de poste sur la quelle figureront ses missions générales mais aussi ses charges de travail en terme de personne ressource dans tel ou tel domaine d'activité( cette fiche servira de base d'échange lors des rencontres avec le directeur)

Les réunions institutionnelles, tous les quinze jours, seront préparées par la mise à disposition de l'équipe d'un cahier sur lequel pourront être notés les sujets à débattre. Les sujets demandant une réflexion devront être soutenus par un écrit ou prévu, en fonction de la complexité, à une date ultérieure.

J'ai, depuis un an, facilité l'accès à l'auto-formation par la mise à disposition de documents divers permettant un bain culturel constant. D'autre part la participation de certains professionnels aux travaux de réflexion avec d'autres partenaires(évolution de l'ordonnance de 45 avec la PJJ , évolution de l'assistance éducative avec les juges pour enfants) les a incité à se renseigner voire se former.

Ceci étant, il est important de constater qu'il manque un élément institutionnel pour apporter un lien structurel plus fort et plus durable.

### ***Création d'un poste pour améliorer la cohérence institutionnelle***

Concernant l'organisation du travail au sein de l'APSA, j'ai été conduit à faire remarquer à nos administrateurs qu'il manquait un maillon de proximité entre ma position de Directeur et l'activité quotidienne des équipes, comme j'en ai établi le constat dans la première partie de ce travail. Aussi ai-je proposé de créer un poste de cadre-responsable avec pouvoir de sub-délégation.

Cette proposition s'appuie sur des principes déterminants pour une organisation du travail et des rôles respectueuse des besoins des usagers :

- Par sa spécificité, L'APSA se doit de gérer une présence éducative informelle, réactive et innovante la plus étendue possible. Chaque professionnel utilise les 35 heures de travail hebdomadaire du lundi matin au dimanche soir. L'organisation et la répartition du travail doivent coller au plus près des besoins et de la réalité du terrain. Chaque éducateur remet en début de semaine un planning prévisionnel. Le lundi suivant, cet emploi du temps est réajusté en fonction de ce qui a été réalisé et les activités partenariales, éducatives sont nommées pour être, si besoin en est, discutées en terme d'analyse des pratiques et de l'à-propos de l'intervention. Ce rendu-compte nécessite un contrôle

hebdomadaire en référence au principe énoncé d' « autonomie relative maximale » défini par Christian Vogt<sup>30</sup>.

- Depuis son passage à l'agglomération, l'APSA s'est sectorisée. Cette répartition dans l'espace urbain obéit en priorité à la connaissance fine de la proximité et du territoire. Elle exige des trois équipes une mise en commun des pratiques et une analyse des postures professionnelles pour que les réponses apportées restent en adéquation avec les orientations choisies par l'association. Les équipes se réunissent une fois par semaine. La présence d'un cadre éducatif et technique (**le cadre garant du cadre**) est nécessaire pour rappeler les éléments fondamentaux de nos missions et permettre une lecture distanciée et approfondie des pratiques. Cette logique nécessite une aide régulière de la part de la hiérarchie de l'institution.
- L'APSA, si elle a toujours œuvré dans un réseau partenarial dense, doit conduire des relations mutualisées allant au-delà de l'intentionnel et adaptées à la spécificité du partenaire. Cette mise en réseau nécessite une forte représentation de l'APSA en tant qu'institution. Chaque éducateur de secteur est considéré comme apte à représenter l'APSA dans les instances de proximité à partir d'une délégation claire dont l'investissement et la stratégie doivent être discutés en réunion d'équipe du secteur. L'institution s'inscrit, elle, à un autre niveau partenarial qui se situerait dans une logique inter-institutionnelle, soucieuse de la pérennisation de cette mise en réseau durable que nous devons garantir aux professionnels de proximité.

En résumé, l'institution se doit de couvrir à la fois une permanence sécurisante pour les éducateurs présents sur le terrain, un travail de régulation sur l'analyse des pratiques et une participation régulière aux différentes instances du travail partenarial.

Il paraît nécessaire, pour répondre à ces exigences, de créer un poste de cadre-responsable (avenant 265 convention de 66 ) qui, sous l'autorité du directeur, devra assumer les tâches et les sub-délégations décrites dans la fiche de poste.

J'envisage de recruter sur ce poste - par glissement de poste à poste - un éducateur, membre de l'équipe APSA, qui a suivi récemment une formation en sociologie financée par l'Association. Me souciant particulièrement des frictions et des conflits que peut occasionner une telle promotion en interne, j'ai préparé depuis quelques mois ce passage. Dans un premier temps, je lui ai demandé de me remplacer de temps à autre et, ce, devant l'équipe réunie. J'ai simultanément parlé de l'opportunité de créer un poste de cadre intermédiaire. Je suis conscient qu'une promotion interne peut entraîner des questions relatives au pouvoir donc je suis extrêmement attentif au fait de préserver une cohérence rigoureuse entre mes

---

<sup>30</sup> Vogt Ch. (1992). *Grammaire de Institutions*, Rennes : Éd. ENSP

propos et ceux du cadre par des fréquentes régulations et des comptes-rendus quotidiens tant l'activité de la prévention spécialisée est protéiforme et sujette à interprétation.

J'ai retransmis la décision favorable du Conseil d'Administration concernant la création de ce poste selon la fiche de poste suivante :

Le cadre-responsable conduira sous la responsabilité du directeur, les missions suivantes. Il lui reviendra de rendre-compte à celui-ci de leurs réalisations selon des modalités préalablement fixées.

- Recherche-action : le cadre est chargé de mettre en place une organisation réflexive autour de l'activité de l'APSA. Cette mission devra avoir une application directe dans le travail éducatif du service. Les sujets de recherche-action pourront être une commande de la Présidence et des Administrateurs de l'APSA, du Directeur ou une initiative de l'équipe éducative.
- Analyse des pratiques : Devant la complexité des situations collectives et individuelles, il apporte aux équipes de secteur une aide régulatrice pour évaluer leur pratique. Des réunions hebdomadaires par secteur sont programmées à son initiative.
- Évaluation des plannings : Le *cadre*, chaque semaine, (exerce un contrôle sur l'utilisation du temps de travail) collecte les comptes-rendus des éducateurs sur l'utilisation de leur temps de travail. Cette collecte, outre le contrôle de l'activité, devra viser à apporter des éléments de réflexion, en particulier sur la définition des priorités que se donnent les éducateurs.
- Co-accompagnement des situations complexes : Régulièrement les éducateurs accompagnent des personnes ou des situations familiales à la complexité envahissante et déstabilisante. Il convient, dans ces moments difficiles, de s'appuyer sur une solidarité institutionnelle et de bénéficier d'un appoint technique contenant qui diminue le risque d'erreur, de confusion ou de manque de distanciation. Le cadre devra intervenir en fonction des besoins exprimés par ses collègues, et toujours selon l'appréciation qu'il aura à faire de l'opportunité de son intervention. (sinon cela le place à la botte des éducateurs)
- Délégation de travail partenarial : le cadre, sur la demande du Directeur, devra représenter l'institution dans les instances nécessaires et, ce, après un travail de préparation et d'élaboration stratégique avec celui-ci<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Annexe 4 : fiche de poste du directeur

Le contrat sera signé en janvier 2003.

### 3.2.2. LE PROJET INSTITUTIONNEL.

Depuis 1999, nous avons axé notre action sur le retour aux textes fondamentaux qui avaient fait l'histoire de la pratique de la Prévention Spécialisée. Aujourd'hui, il me paraît nécessaire de compléter ce champ de références par des axes de travail qui nous inscrivent dans les orientations précédemment exposées :

- L'accompagnement individuel global.
- L'accompagnement collectif.
- Le territoire.
- Le partenariat.

Comme nous l'avons vu dans la première partie, il semble difficile, complexe de rendre lisible notre action par les moyens en vigueur actuellement dans l'institution. Comme je l'ai dit dans la gestion des équipes si les professionnels se mettent à l'écrit et au compte-rendu, il nous faut un outil capable de digérer cette masse de renseignements pour qu'elle devienne significative et s'inscrive dans un processus d'évaluation. J'ai donc décidé de fournir un logiciel de l'évaluation des pratiques spécialisé dans l'action sociale appelé : **evasoft**. Cet outil nous permettra de nous rendre compte précisément de nos pratiques et d'éventuelles dérives en paramétrant des critères issus des orientations décidées par notre association et d'en faire une lecture qualitative.

I

En octobre 2002, nous allons participer aux Assises nationales de la Prévention Spécialisée [Marseille]. À l'occasion de ces rencontres, l'équipe de l'APSA va investir une réflexion sur l'avenir des concepts spécifiques à la Prévention Spécialisée. J'ai saisi cette opportunité pour revisiter les concepts anciens de la Prévention Spécialisée avec tout le personnel, en posant la question de leur contenu et de leur nécessité dans le contexte actuel de nos interventions.

Plusieurs axes de réflexion ont été dégagés pour préparer cette rencontre qui peut avoir des implications dans notre pratique à venir :

- Le fonctionnement associatif dans les politiques sociales et urbaines.
- Les besoins des jeunes.
- La mission éducative de la Prévention Spécialisée.
- Le sens des principes de la Prévention spécialisée.

Ce questionnement vise l'expression et l'écoute des jeunes marginalisés. Nous devons favoriser chez eux la compréhension du monde qui les entoure, quitte à les aider dans la formulation, verbalisation de leurs révoltes. Notre engagement est aussi à la mesure de ce challenge. Notre situation d' « inter-venant » doit nous impliquer comme l'élément tierce, proposant une autre voie que celle d'un face-à-face qui se termine toujours en corps à corps<sup>32</sup>.

Dans l'élargissement de notre action, il faut aussi envisager différemment les territoires sur lesquels nous travaillons. Par exemple, en ciblant comme nous le faisons de façon évidente un territoire particulier (Ma Campagne, Bel-air), nous participons aussi à son enclavement. L'agglomération nous offre une opportunité de concevoir des transversalités territoriales. Dans certaines de nos activités, notamment, nous voulons promouvoir désormais une organisation inter-quartier. Nous mettons en place (un éducateur en est responsable) en multi-partenariat un « tour de Charente VTT ». Il s'agit à la fois d'inscrire des pôles d'intérêt forts et ritualisés (tous les ans et à la même période) et de signifier un désenclavement et une découverte pour les jeunes et les parents impliqués dans la co-production de cette manifestation. Cet exemple est pensé par ailleurs comme un module d'apprentissage pour un autre territoire.

Nous aborderons également la notion de développement des personnes et des territoires en participant notamment à l'ORU (renouvellement urbain) sur le quartier de Ma Campagne.

Ces axes de travail pertinents, mais peu inscrits dans la culture professionnelle vont, dans la dynamique du projet institutionnel, faire partie des orientations en termes de budget de formation.

J'ai proposé à l'équipe et au conseil d'administration un plan quinquennal de formation. Les personnels les moins formés seront prioritaires. L'ancienneté dans le métier constitue le second critère de pertinence, avec une discussion sur l'usure professionnelle.

Les discussions concernant la formation ont eu l'avantage de débusquer, mais pas d'éradiquer une forme de consumérisme à l'œuvre dans les demandes de formation chez les personnels. À ce titre, l'inscription dans un cycle de formation ne signifie pas toujours, à la fois pour le professionnel et l'institution, une perspective changement, et de repositionnement. En tant que Directeur, je tiens pour hypothèse de travail que la formation impulsée directement par la structure reste à penser au niveau d'une équipe dans une continuité et une perspective de réponse à un manque collectif que l'on a nommé. Dans la

---

<sup>32</sup> « Le face-à-face dégénère toujours en corps à corps. » Oury F., VAsquez A. (1981), *Vers la pédagogie institutionnelle*, Paris : Maspéro, 1<sup>ère</sup> éd. 1971.

recherche du sens, j'ai ainsi engagé un travail sur les mots standardisés que les professionnels emploient en les banalisant alors que dans la plupart des cas, ils servent à définir des parcours de vie (intégration, insertion, souffrance sociale, délinquant etc). J'ai, par exemple, proposé à l'équipe d'engager un philosophe pour une formation intra-institutionnelle dont le titre pourrait être : « Ne nous laissons pas abuser par les maux/mots !! ».

D'autre part, pour conserver cette action en continue, à la fois en termes de partenariat et de fonctionnement institutionnel, j'ai proposé à l'équipe et au conseil d'administration de créer un site internet<sup>33</sup>, actuellement en voie d'achèvement. Ce projet ne cède pas à la modernité. Il veut être une fenêtre sur nos soucis communs avec nos collègues de proximité, sur le partage d'une connaissance territoriale et humaine affinée qu'il faudra ouvrir aux habitants. Dans cette mise en place, je ne fais que rendre ce que m'ont donné les précurseurs (la liste est trop longue) de ce type de formation communicante et dont l'APSA a largement profité.

### **3.3 STRATEGIE ET ORGANISATION POUR DES PROJETS MUTUALISES.**

Des expériences de mutualisation ont été réalisées avec nombre de partenaires, notamment la PJJ et certains centres socioculturels. Les conventions passées ont permis, pour l'instant modestement, aux institutions signataires de dépasser les isolements institutionnels et de trouver favorable une reconnaissance éprouvée qui ne soit pas factuelle ni factice.

#### **3.3.1. LA CONVENTION OU LE PRAGMATISME DE LA MUTUALISATION.**

##### ***La PJJ et l'APSA, l'alliance d'une logique territoriale et d'un mandat,***

Nous avons pu remarquer, lors de nombreuses, mais peu fructueuses rencontres, que les mesures exercées par la PJJ étaient relativement courtes et ne commençaient jamais à la date de l'ordonnance du magistrat, du fait même du nombre de mesures exercées par les professionnels de la P.J.J. L'APSA, par sa connaissance et son implication territoriale, est là avant la mesure et restera présente après. D'autre part la Prévention Spécialisée travaille avec l'idée du contexte de vie du jeune, ses amis, ses relations, son implication sur le quartier.

Dans un premier temps, nous avons réuni quelques membres de l'équipe de l'APSA et quelques professionnels de la PJJ avec leur hiérarchie. Il fallait déterminer les priorités, notamment la légitimité et la prééminence de l'action judiciaire et éducative.

Le contenu de ce travail fut exposé lors de réunions institutionnelles de l'APSA et les administrateurs tenus avisés de l'évolution des travaux.

La directrice de la PJJ et moi-même avons finalisé ce travail de collaboration par une convention dans laquelle figure les constats, le champ d'application du partenariat, la méthode de mise en contact des professionnels et l'évaluation.

Au niveau des constats, la convention fait référence à plusieurs opportunités :

- L'APSA et la PJJ travaillent souvent auprès de mêmes publics. Il avait été constaté que des actions contradictoires pouvaient être source d'incohérence et donc de conflits.
- Les interventions de la PJJ sont délimitées dans le temps, celles de l'APSA géographiquement.
- Les professionnels souhaitent formaliser des stratégies d'accompagnement des personnes pour pérenniser les aides et travailler à une répartition des interventions.
- La spécificité des modes d'intervention des deux institutions doit permettre une complémentarité.

En ce qui concerne le champ d'application du partenariat, il se décline sur les axes collectifs et individuels :

- Au plan collectif, nous proposons des supports d'activité, un partage de la connaissance du tissu social, des ressources territoriales et des réseaux, une harmonisation des liens avec les institutions de droit commun.
- Dans l'accompagnement individuel, nous négocierons le suivi en détention, les projets d'insertion et le passage de relais à la fin de l'aide éducative de la PJJ.

Les échanges d'information se feront dans la limite du devoir de réserve découlant des obligations faites au statut des fonctionnaires.

Lors du travail partenarial lui-même, la PJJ informera l'APSA des mesures éducatives qu'elle exercera sur son secteur géographique : l'Agglomération. Elle fournira le nom de l'éducateur, le nom du jeune et son adresse. L'APSA fournira le nom des éducateurs du secteur et leur téléphone. De même, une rencontre entre les référents de chaque institution

---

<sup>33</sup> <[www.apsa16.org](http://www.apsa16.org)>

devra organiser les objectifs de travail après avoir établi le bilan complexe de la situation et de son contexte.

Une rencontre trimestrielle des deux équipes sera programmée pour évaluer l'action partenariale et affiner les modes d'intervention.

Cet exemple de rationalisation des interventions a pu être expérimenté sur quelques situations de jeunes. L'APSA fut un vecteur d'information sur le contexte de vie des personnes et l'apport d'un recours à une loi verbalisée, expliquée par la PJJ a pu être à l'origine d'une prise de conscience de la part des personnes.

La prestation peut être perfectible sur deux niveaux. La connexion avec l'APSA n'est pas encore systématique. À ce titre, la réflexion sur l'organisation et la répartition des tâches me paraît trop sommaire notamment sur le contexte territorial et familial. Ce travail partenarial peut également conduire, en fonction des situations, à la déconnexion des deux systèmes.

Les professionnels des deux institutions ont manifesté une réelle satisfaction dans cette co-production. L'expérience est trop récente pour avoir une lecture fine de l'impact auprès des jeunes, mais le fait que les deux institutions s'inscrivent dans une continuité et un relais éducatif peut être un gage de cohérence.

### ***Prévention spécialisée et éducation populaire,***

Après avoir parlé dans la première partie de ce travail des liens forts qui existent historiquement entre la Prévention Spécialisée et les Centres socioculturels. Il nous faut bien adapter notre travail en commun aux exigences du territoire et des hommes. En effet, il ne s'agit plus simplement de se considérer comme un prestataire de services qui répond à quelques commandes consuméristes issues des habitants (la lecture différenciée entre le besoin et le désir) ou des orientations préconisées de manière univoque par les politiques territoriales.

Dans les programmations des loisirs de jeunes et moins jeunes, il nous faut y adjoindre des notions de montage en commun et de co-action, Les bénéficiaires devenant les collaborateurs de leur propre activité. Il paraît nécessaire de cogérer les incertitudes dues à la responsabilisation : un projet peut ne pas aboutir.

Les directions des différents Centres Socio-culturels ont fait nombre de démarches pour obtenir au sein de leurs structures des postes d'Éducateurs spécialisés. Dans mes différentes rencontres avec les responsables de ces structures, j'ai perçu un sentiment d'injustice dans le fait que la demande de réévaluation des besoins en encadrement n'ait jamais été prise en compte, en tenant compte du fait que leurs structures étaient engagées dans une proximité militante.

Nous avons proposé une démarche qui pouvait, à la fois répondre aux besoins des structures du quartier, aux missions de la prévention spécialisée et aux nécessités d'une partie de la population.

La première convention, que nous avons élaborée, le fut avec le centre socioculturel de la Grande Garenne. Cette convention avait pour but de réaliser la construction d'un bateau afin de participer à une compétition nationale organisée par l'école de voile des Glénans.

Plusieurs réunions ont eu lieu avec l'éducateur de l'APSA, référent de ce projet, l'animateur de la structure et les jeunes pressentis avec leurs parents. Cette action a duré 10 mois. Nos objectifs éducatifs étaient contenus dans cette notion de temps relatif qui permettait d'éprouver, de négocier et de donner à voir. La convention signée avec le Centre socioculturel a pu mettre en pratique ces engagements communs.

Dans le même temps, la structure socio-éducative fut, comme elle l'était régulièrement, en but aux agissements désordonnés et provocateurs d'un groupe de jeunes. Avec les professionnels de la structure, nous avons rendu visite aux parents et négocié une réparation, en proposant l'idée que ce qui touchait une organisation de proximité, touchait tout le monde. Les parents contactés ont été mobilisés par cette idée de réparation. Après quelques visites et négociation, les parents ont donné un avis favorable à un travail sur la structure quelques samedis après-midi.

Ce travail de collaboration a profondément changé nos manières de nous reconnaître et de nous interpeller.

### **3.3.2. LA PARTICIPATION DES HABITANTS : FIN DE LA MUTUALISATION.**

La mutualisation, comme la participation sont des concepts qui peuvent n'être qu'intentionnels ou, une fois qu'ils ont été énoncés, prétexte à ne pas bouger. Nous entendons fréquemment tel professionnel dire sa lassitude devant le peu de motivation des personnes à s'inscrire dans des projets collectifs.

Il est vrai que le renforcement de l'individualisme, la faible démocratisation de proximité et la perte de dignité de la population des cités n'ont pas facilité cette participation.

Cependant, les institutions de proximité pourraient proposer un travail préliminaire avec les habitants qui initierait une participation plus globale, plus politique.

Nous avons accompagné quelques expériences sur certains quartiers qui peuvent être poursuivies sur un autre mode sans être instrumentalisées.

Un groupe de femmes, sur le quartier de Bel-Air, s'est constitué autour d'un projet pour prendre en charge bénévolement l'élaboration de la nourriture lors des fêtes du quartier. Il souhaite maintenant se pencher sur le problème des aires de jeux, de leur implantation et de leur sécurité pour les enfants de la cité en demandant, en collaboration avec les travailleurs sociaux, une réunion avec les élus et les techniciens de la municipalité.

Un groupe de pères sur Basseau, ayant proposé d'ouvrir un local pendant le Ramadan, va poursuivre son expérience en s'inscrivant dans une gestion des espaces du quartier en s'impliquant avec la municipalité dans l'aménagement du point central du quartier pour y installer un jeu de boule, des bancs pour les mamans, des tables, etc.

Ces expériences, certes quantifiables, restent trop peu nombreuses pour permettre une implication dans la ville et pas seulement dans le quartier. Il est probable que les personnes, qui s'investissent, ne peuvent le faire que dans un espace qui leur est familier et que cette restriction spatiale est une scorie de la relégation.

Nous avons dû préciser le sens de cette implication auprès de la municipalité et de la communauté d'agglomération. Les collectivités locales étaient tentées de faire de ces actions, des leviers pouvant être utile à la prévention de la délinquance. Cette version instrumentalisée de l'initiative populaire ne nous semblait guère défendable et nous avons soutenu l'idée que ces actions se suffisaient à elles-mêmes, qu'elles avaient une valeur intrinsèque de soutien du lien social.

Conscient avec les habitants du décalage existant entre la promesse faite d'appartenance républicaine et le sentiment d'exclusion et de relégation, nous travaillons avec certains de nos partenaires, notamment, les centres socioculturels et les habitants à une réflexion sur la question de l'identité et de la culture. Un groupe de travail a été créé qui, rassemblant des habitants et des professionnels, se propose de médiatiser ce concept de décalage culturel et identitaire à travers une action théâtrale et d'écriture. Pour éviter la cible parcellaire et discriminatoire, il conviendra de produire une action transgénérationnelle et multiculturelle.

Aujourd'hui, nous sommes plus dans des actions humbles, mais réussies (nous avons avec des jeunes organisés un don du sang). La confiance des personnes ne pourra s'installer que dans des réalisations autonomes et pas seulement dans l'attente plaintive de moyens financiers ou de promesses sans lendemain.

Il faudra probablement une expérimentation durable de ces expériences d'initiatives populaires, soutenus par les institutions de proximité pour passer à un stade de représentation politique et démocratique.

L'ORU et la gestion urbaine de proximité font de la participation des habitants, la pierre angulaire de ces axes de la politique de la ville. Nous avons alerté les pouvoirs publics sur la difficulté qu'allait représenter la participation de personnes dont la parole avait été tenue captive. Il n'est pas aisé de passer d'un statut d'exclu à un statut de partenaire-citoyen à part entière.

La mobilisation des personnes devra être une alliance entre les besoins et les désirs individuels, les nécessités collectives et les moyens et les choix des politiques publiques. Il paraît difficile pour une personne assaillie de problèmes personnels d'emploi, de santé ou de famille de se préoccuper du mieux être collectif si celui-ci ne prend pas en considération les urgences et les préoccupations individuelles. Notamment pour l'ORU du quartier de Ma Campagne, les orientations choisies en termes d'accompagnement de certaines destructions d'immeubles devront se situer au niveau d'une solidarité collective, mais également de la question de l'accompagnement individuel et familial vers une autre opportunité de reconstruction. Dans ce but, un collectif de travailleurs sociaux a été créé dont l'animateur est un professionnel de la CAF. Ce collectif devra recenser tous les problèmes et y répondre sur les trois niveaux évoqués : individuel, collectif et comme relais des choix et moyens politiques.

Le deuxième temps de l'élaboration de la démocratie locale devra s'organiser autour de trois objectifs

- Démocratiser l'action publique, afin que la production de la ville soit le fait de tous(habitants et acteurs). Des rencontres régulières entre habitants et élus pourraient favoriser cet objectif.
- Associer les locataires, les usagers, les clients à cette production et à la gestion de services urbains(Présence dans les collectifs publics ou associatifs).
- Favoriser le développement d'initiatives, de projets, soutenir la création d'activités par les habitants(création de fonds financiers solidaires).

Cette démocratie de proximité nécessite une méthode qui s'articule autour de trois axes :

- L'identification des pratiques des habitants. Pour mieux cerner les attentes, il est souhaitable de proposer de conduire une analyse selon trois types d'activité : les activités privées, publiques et sociales qui sont souvent imbriquées. Les pratiques privées concernent l'histoire des individus, les parentés, la religion, les amours, la culture etc. Les pratiques publiques concernent la place que l'on tient dans la communauté, la ville, le quartier, les engagements politiques etc. Les pratiques sociales concernent notre position d'usager des services, de client, locataire, entrepreneur, chômeur etc.
- Une hiérarchie de l'offre de participation. Les actions qui paraissent indispensables sans lesquelles il est aléatoire de parler de participation des habitants (infrastructure, sécurité etc) . Les actions nécessaires et les actions recommandées dans lesquelles les pouvoirs publics peuvent soutenir les initiatives individuelles ou collectives.
- La proposition d'actions et d'outils mobilisables dans le temps du projet. Des habitants participent à un atelier de création architecturale et l'expliquent à leurs voisins. Les enfants dessine leur cadre de vie et le réaménagement etc.

Ces éléments participatifs nécessitent la création de structures et de collectifs locaux qui pourront devenir les garants de cette démocratie avec les élus de proximité : conseils de quartier, associations thématiques et affinitaires etc.

## **CONCLUSION**

La mutualisation ne sera bénéfique que lorsque les partenaires pourront constater qu'elle n'est pas ou ne doit pas être simplement la somme des ressources que deux (ou plus) institutions mettent en commun. Le résultat de la mutualisation doit être supérieur, et au moins différent, de la simple addition des savoir-faire ou des moyens. La mutualisation doit produire, après que le temps et l'expérience aient fait leur œuvre, une valeur ajoutée en termes de réponse à cet autre «partenaire» qu'est l'habitant, le citoyen, la personne, bref l'usager. Ce mieux-servir pourra se vérifier quand la peur et la toute-puissance marqueront

moins certaines attitudes institutionnelles, offrant l'assurance (on retrouve le concept de la mutuelle assistance) de la solidarité avec un partenaire ou des habitants.

Au plan institutionnel, le travail de réflexion qu'occasionnent les questions de position de service, et pas seulement de préservation de structure, nous renvoie notamment à ce que nos aînés avaient formulé dans les principes de la Prévention Spécialisée quand ils avaient soutenu l'idée d'inter-institutionnalité et d'implication territoriale dans l'arrêté fondateur de 1972. En proposant cette idée de mutualisation, je ne fais que tendre vers cet objet politique et social encore peu accompli.

La mutualisation a ses limites. Elle est très dépendante du fonctionnement institutionnel. En clair, il paraît difficile de proposer une collaboration si l'institution partenaire n'est pas dans la capacité de mobiliser ses techniciens et ses savoir-faire, du fait de graves conflits internes ou d'une situation de léthargie institutionnelle où tout mouvement est peu recommandé. Cependant, paradoxalement, une proposition, une échéance externe peut parfois être le levier qui initialise le changement interne.

Dans les années à venir, il n'est pas utopique que l'on puisse penser les territoires d'intervention en termes de notion globale, permettant à un organisme de proximité de réunir sous un vocable territorial, à la fois des compétences sociales, économiques, politiques et scolaires.

En tant que directeur, je suis souvent sollicité et interrogé pour savoir si notre prestation est utile à l'apaisement des tensions et de l'insécurité. Aujourd'hui, la sécurité a mobilisé tous les esprits et les énergies en n'abordant que le concept. Derrière toute cette mobilisation médiatico-démagogique, vivent des personnes. Je rappellerai que les premières victimes de cette violence et de cette insécurité sont les habitants des cités. De même, nous retrouvons chez les auteurs de violence des anciennes victimes. Le débat autour de la répression ou de la prévention ne me paraît pas être un bon débat. En effet, si la société ne se carapace pas dans une idéologie vengeresse, la sanction peut être l'occasion de porter un coup d'arrêt à une fuite en avant violente et déviante. Si cette même sanction est assortie d'un travail de repères socio-éducatifs voire psychologiques, nous sommes dans cette société qui sanctionne mais qui guide.

Dans ce travail, j'ai parlé de la mutualisation, du développement local, de la participation des habitants et de l'adaptation de nos pratiques institutionnelles. Je soutiens que cette déclinaison qui s'inscrit dans une élaboration d'un travail préventif pourra apporter un mieux vivre à la population en général et aux personnes plus particulièrement en souffrance. L'amélioration des prestations et des conditions de vie adressée à tous les habitants profitera aux plus démunis. Les problématiques particulières vécues par ces derniers

pourront donner lieu à une aide spécifique et partenariale, l'exercice des libertés publiques et l'égalité républicaine ayant posé le cadre et les fondations des interventions sociales.

---

## Bibliographie

---

- Bertin G. (2002). Développement local et sociologie, [www.espritcritique.org](http://www.espritcritique.org), *Revue électronique de sociologie*.
- Boutinet J.-P. (1990). *Anthropologie du projet*. Paris : PUF.
- Bourdieu P. (1993). *La misère du monde*. Paris : Éd. du Seuil.
- Cahiers pratiques du renouvellement urbain (n°2) 2002, Publication de la caisse de dépôts.
- Collectif (1999). Les mots pour le dire, les mots pour le faire : le nouveau vocabulaire du social. *Revue Lien social et politiques*, n°41, Rennes : Éd. ENSP.
- Cyrulnik B. (1995). *Un merveilleux malheur*. Paris : Éd. La Découverte.
- Donzelot J. (1994). *L'État animateur*, Paris : Éd. Esprit.
- Dubet F. (2001). Violences juvéniles et urbaines, [www.travail-social.com](http://www.travail-social.com).
- Freire P. (2001). *Pédagogie des opprimés et conscientisation et révolution*. Paris : Éd. La Découverte.
- Fromm E. (1976). *Avoir ou être*. Paris : Éd. R. Laffont.
- Janvier R., Matho Y. (2002). *Mettre en œuvre le droit des usagers*, Paris : Éd. Dunod.
- Lapeyronnie D. (1999). Violence et intégration sociale. *Hommes et migration*, cahier n°1217.
- Lefèvre P. (1999). *Guide de la fonction de directeur*. Paris : Éd. Dunod.
- Legoff J.-P. (2000). *Les illusions du management*. Paris : Éd. La Découverte.
- Liauzu C. (2000). Immigration, colonisation et racisme. *Hommes et migration*, cahier n° 1228.
- Misès R. (1994). *Les pathologies limites de l'enfance*. Paris : PUF.
- Mondolfo PH.(2001). *Travail social et développement*, Paris : Éd. Dunod.
- Morin E. (1999). *Relier les connaissances*. Paris : Éd. du Seuil.
- Mucchielli L. (2000). Familles et délinquances. *Cahier du CESDIP*, n°86, Centre de Recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales <[www.cesdip.msh-paris.fr](http://www.cesdip.msh-paris.fr)>
- Mucchielli L. (2001). *Violences et insécurité*. Paris : Éd. La Découverte.

- Oury F., Vasquez A. (1981). *Vers la pédagogie institutionnelle*. Paris : Maspéro, 1<sup>ère</sup> éd. 1971.
- Rautenberg M. (2001). Culture, intégration et construction identitaire, ADRI (ateliers de l'intégration locale).
- RESSCOM (2001). *Séminaire Ville, violences et santé mentale*, [www.ville.gouv.fr](http://www.ville.gouv.fr).
- Vogt Ch. (1992). *Grammaire des institutions*. Rennes : éd. ENSP.
- Vogt Ch., Brizais R., Chauvigné Ch., Le Pennec Y. (2000). *L'enfant, l'adolescent et les libertés*. Paris : Éd. L'Harmattan.

## - Liste des annexes -

### **Annexes non publiées**

Annexe 1 : Carte de l'implantation territoriale de l'APSA.

Annexe 2 : Fiche du contrat local de sécurité.

Annexe 3 : Charte du GLTD.

Annexe 4 : Fiche de poste du Directeur.

Annexe 5 : Convention et Statuts de l'association.

Annexe 6 : Organigramme