



ENSP

ÉCOLE NATIONALE DE
LA SANTÉ PUBLIQUE

RENNES

CAFDES

Personnes en difficulté sociale

Promotion 2005

**POUR UNE NOUVELLE APPROCHE
TERRITORIALE DE LA PREVENTION
SPECIALISEE**

**« Une adaptation nécessaire de
l'intervention face aux nombreux enjeux
locaux »**

Gilles MULLER

Sommaire

INTRODUCTION GENERALE	1
PREMIERE PARTIE	5
INTRODUCTION DE LA PREMIERE PARTIE	5
1 - HISTOIRE ET EVOLUTION DE LA PREVENTION SPECIALISEE.....	5
2 - DEFINITION DE LA PREVENTION SPECIALISEE.....	9
2.1 Les principes fondamentaux relevant de l'arrêté de 1972 :.....	10
2.2 Les principaux modes d'action	11
3 - CADRE INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE.....	14
3.1 Le cadre juridique actuel.....	14
3.2 Habilitation et conventionnement.....	15
3.3 Le financement de la prévention spécialisée.....	16
3.4 Le secret professionnel.....	17
3.5 La prévention spécialisée inscrite dans un cadre de référence départemental.....	17
4 - LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL LOCAL	20
4.1 Le Comité Mosellan de Sauvegarde de l'Enfance, de l'Adolescence et des Adultes (CMSEA)	20
4.2 Le service d'éducation en milieu naturel (SEMN).....	20
4.3 Le secteur de Forbach.....	24
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	25
DEUXIEME PARTIE	27
INTRODUCTION DE LA DEUXIÈME PARTIE	27
1 - DÉFINITION DU TERRITOIRE	28
1.1 Qu'est-ce qu'un territoire ?.....	28
2 - L'ÉMERGENCE DU TERRITOIRE ET SES ENJEUX	31
2.1 Le territoire, un concept en développement.....	32

2.2	Le territoire, une notion recouvrant un sens très large	33
2.3	Les enjeux du territoire pour l'action sociale.....	34
2.4	synthèse	35
2.5	Pour une lecture critique de la question du territoire	36
3 -	DIAGNOSTIC GENERAL	38
3.1	le contexte local	38
3.2	le diagnostic territorial	44
	CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE	50
	 T R O I S I E M E P A R T I E	 52
	INTRODUCTION DE LA TROISIEME PARTIE	52
1 -	LES OBJECTIFS DU PROJET.....	54
1.1	De la promotion du milieu vers le développement social territorial.....	54
1.2	Un nouveau positionnement territorial pour la prévention spécialisée.....	59
1.3	Une offre de service diversifiée.....	64
2 -	LES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DU PROJET.....	66
2.1	La dimension politique et institutionnelle.....	66
2.2	La dimension de la gestion des ressources humaines.....	69
2.3	L'animation du projet.....	72
2.4	La dimension financière du projet.....	73
	CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE	76
	 C O N C L U S I O N G E N E R A L E	 77
	 B I B L I O G R A P H I E	 79
	 L I S T E D E S A N N E X E S	 81

Liste des sigles utilisés

A.N.R.U.	Agence Nationale de Rénovation Urbaine
A.S.E.	Aide Sociale à l'Enfance
C.A.E.	Contrat d'Accompagnement à l'emploi
C.A.S.F.	Code de l'Aide Sociale et des familles
C.C.A.S.	Centre Communal d'Action Sociale
C.L.I.	Cellule Locale d'insertion
C.M.S.E.A.	Comité Mosellan de Sauvegarde de l'Enfance, de l'Adolescence et des Adultes
C.N.L.A.P.S.	Comité National de Liaison des Associations de Prévention Spécialisée
D.E.F.A.	Diplôme d'État relatif aux Fonctions d'Animation
D.S.Q.	Développement Social des Quartiers
F.A.S.I.L.D.	Fonds d'Action et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations
P.J.J.	Protection Judiciaire de la Jeunesse
R.M.I.	Revenu Minimum d'Insertion
S.E.M.N.	Service d'Education en Milieu Naturel
U.T.A.S.	Unité Territoriale d'Action Sociale
Z.U.S.	Zone Urbaine Sensible
Z.R.U.	Zone de Redynamisation Urbaine

Introduction générale

La prévention spécialisée, depuis son origine s'appuie sur le principe de souplesse et d'adaptation. L'arrêté ministériel de 1972 évoque d'ailleurs une idée force qui repose sur la non institutionnalisation des pratiques pour permettre justement d'adapter cet outil d'intervention social aux besoins d'un environnement en perpétuel mouvement. Cette capacité d'adaptation si souvent revendiquée par les acteurs de la prévention est elle réellement si opérante ? La prévention spécialisée qui a vu apparaître bien après elle de nombreux dispositifs rattachés notamment aux politiques publiques territoriales, qui a vu naître de nouveaux métiers, de nouvelles pratiques at-elle su réagir, accompagner ces mouvements et construire un positionnement innovant pour cette forme d'intervention ?

L'environnement social au sein duquel la prévention spécialisée intervient a beaucoup évolué ces dernières années. L'environnement social doit s'entendre ici comme le contexte global dans lequel s'inscrit la prévention. En l'occurrence il s'agit de territoires façonnés par les politiques publiques, qui ont fait l'objet d'expérimentations et d'opérations diverses. Les territoires ont vu apparaître de nouvelles mesures en réponse à des difficultés sociales toujours plus aiguës, des dispositifs nouveaux d'une durée de vie très variable, de nouveaux métiers et de nouvelles pratiques sont venues bousculer et interroger la prévention spécialisée.

La prévention spécialisée a toujours été très étroitement liée à la question du territoire, son implantation est locale, elle inscrit son intervention dans le cadre « d'une commande sociale territoriale »¹, elle exerce un mandat global sur un espace désigné. L'émergence du ou des territoires, les mouvements successifs de décentralisation, font apparaître avec force aujourd'hui la question du local et par conséquent interrogent le positionnement de la prévention spécialisée au sein d'un paysage social qui se redessine progressivement.

On ne peut faire aujourd'hui à mon sens l'économie d'une réflexion qui prenne en compte à la fois l'ensemble de ces mutations et qui mette en perspective l'évolution de la prévention spécialisée. C'est en tout cas le sens de la démarche que je préconise, accompagner ces évolutions sans les subir, inscrire notre intervention dans une démarche prospective pour permettre une évolution des pratiques de la prévention spécialisée.

¹ Assemblée des départements de France (ADF), *Cadre de référence départemental de la prévention spécialisée*, 2002

Je considère que le territoire peut être à la fois le support et le moteur de la modernisation de cette forme d'intervention sociale, que la question du territoire posée aujourd'hui à l'action sociale en général se pose a fortiori pour la prévention spécialisée qui doit se saisir de ce nouvel enjeu.

Directeur adjoint d'un service de prévention spécialisée déployant une intervention sur l'ensemble du département de la Moselle, j'assume à la fois par délégation une responsabilité transversale à l'ensemble du service ainsi que la gestion directe d'équipes éducatives sur le secteur géographique de la Moselle Est, en l'occurrence le territoire de Forbach.

C'est aujourd'hui la pertinence du territoire d'intervention qui se pose pour les équipes que je dirige. Les transformations urbaines en cours au sein des quartiers sensibles sur lesquels nous intervenons, la dilution de difficultés sociales à l'échelle d'un territoire plus étendu, l'apparition de nouvelles structures administratives (Communautés d'Agglomérations) développant des compétences en matière de cohésion sociale, une demande en matière de prévention spécialisée par des communes non pourvues, autant d'éléments qui nécessitent aujourd'hui la construction d'une nouvelle approche de la prévention spécialisée sur le secteur de Forbach.

Il s'agit très concrètement aujourd'hui de venir questionner notre logique d'intervention territoriale, d'envisager une perspective nouvelle pour les équipes éducatives de mon secteur, celle du passage d'une dimension de territoire « de quartier » à une échelle plus large, le niveau de l'agglomération.

Le passage d'une intervention sociale se référant « au quartier » à un niveau plus global correspond d'un point de vue institutionnel à une réelle opportunité, celle du repositionnement de la prévention spécialisée, et de la mobilisation de professionnels autour d'un projet et de pratiques innovantes.

Une nouvelle approche territoriale peut être déterminante pour : une meilleure connaissance et reconnaissance de l'action, une évolution des pratiques professionnelles, elle semble nécessaire enfin pour accompagner les transformations de l'environnement au niveau local.

Cette perspective implique des enjeux qu'il convient de prendre en compte. A l'échelle du service en premier lieu, ce projet pouvant être considéré comme « pilote » fait l'objet d'une expérimentation locale qui à terme sera étendue à l'ensemble du service. J'ai pu repérer des résistances émanant notamment d'un certain nombre de cadres responsables d'autres secteurs qui ont exprimé des craintes quant au possible glissement de compétences de la

prévention spécialisée vers les communautés d'agglomération, le risque de dilution de l'action sur un territoire plus étendu est également évoqué.

Les éducateurs du service travaillant sur les autres secteurs géographiques questionnent également très fortement le projet envisagé, ils apparaissent d'autant plus réfractaires à ce changement qu'ils ne sont pas directement concernés. Les professionnels des équipes sous ma responsabilité directe sont quant à eux plutôt partie prenante du changement, cet objectif est travaillé depuis plus d'un an, l'idée a semble-t-il fait son chemin notamment à travers la dynamique de projet de site ou cette question a pu être largement débattue, elle est d'ailleurs inscrite comme un objectif partagé dans les trois années à venir.

L'enjeu se situe également au niveau politique et ce à différents échelons.

Le niveau du conseil général d'abord, instance de contrôle de la prévention spécialisée, qui est le principal financeur de cette intervention sociale. Le Conseil Général affirme être très en phase avec les perspectives du projet annoncé, il souhaite cependant prendre part de manière active à l'ensemble du processus.

L'échelon de la communauté d'agglomération impliquera de définir le cadre de partenariat, l'objectif étant de prendre une place dans le projet d'agglomération, et ainsi de donner à la prévention spécialisée un intérêt communautaire.

Au niveau plus local en l'occurrence municipal, il faudra rechercher l'adhésion des maires des trois communes sur lesquelles nous intervenons, on peut déjà percevoir un discours quelque peu ambivalent : « le glissement de l'intervention à l'échelle de l'agglomération est tout à fait opportun mais je souhaite conserver mes équipes ». Cette inquiétude devra être levée dans le cadre du projet qui déterminera les priorités à partir d'un diagnostic, il s'agira bien évidemment de prendre en compte la position des élus locaux mais également de réfléchir en terme de besoins à couvrir sur un territoire.

Une nouvelle approche territoriale, qui permette d'accompagner les mutations actuellement en cours au niveau local, qui permette de repositionner la prévention spécialisée à une autre échelle et qui soit l'occasion d'envisager un renouvellement des pratiques professionnelles, voilà en quelque sorte résumés les objectifs attendus du projet. Pour autant cette perspective de changement ne doit pas occulter l'élément central à partir duquel est fondée la mission de prévention spécialisée, en l'occurrence le public.

Quel impact ce projet peut-il avoir sur le public de la prévention ? Le nouveau positionnement territorial doit à mon sens permettre le développement d'un axe de travail qui

a peut être été négligé ces dernières années et qui aujourd'hui doit être renforcé ; celui de « la promotion du milieu ». Pourrait-on aujourd'hui parler davantage de «développement social territorial » et permettre aux habitants d'être de véritables acteurs du développement local, de viser à leur implication afin qu'ils s'approprient eux-mêmes l'évolution de leur environnement. C'est de la dimension collective de la prévention spécialisée dont il est fait référence ici, axe pédagogique qui sans nul doute doit être réhabilité dans notre action et nos pratiques.

Les objectifs énoncés ici doivent bien évidemment prendre en compte les tensions et les contraintes qui peuvent s'opposer à ce projet, il faudra articuler deux niveaux, celui du politique à celui de l'institutionnel, convaincre la sphère politique et accompagner les professionnels dans le changement. La question de l'évaluation de cette action reste posée, il s'agira de mesurer les écarts entre les attendus du projet et les objectifs effectivement atteints.

Il est question dans la première partie de ce mémoire, de situer le contexte global dans lequel s'inscrit la prévention spécialisée. La trame de l'ensemble de ce présent travail étant articulée autour de la question du territoire, cette notion est abordée dans la deuxième partie du mémoire. Il s'agit de donner une lecture plus fine de ce paradigme, de faire apparaître ce qu'il recouvre en terme d'évolution et d'enjeu. Enfin je propose de définir le territoire actuel de la prévention spécialisée à partir d'un diagnostic de territoire.

La dernière partie de ce travail est consacrée à la déclinaison du projet. J'y fais apparaître une stratégie d'ensemble s'appuyant sur un diagnostic préalable et répondant à la problématique posée ; en l'occurrence l'adaptation de la prévention spécialisée à partir de nouveaux territoires d'intervention.

Première partie

INTRODUCTION DE LA PREMIERE PARTIE

La prévention spécialisée est une forme d'intervention sociale qui peut apparaître comme complexe, souvent peu claire quant à ses missions, confondue parfois avec d'autres formes d'actions, et apparaissant certaines fois comme concurrentielle si l'on recense l'ensemble des acteurs qui interviennent sur le même champ.

Considérée souvent comme « le poil à gratter » de l'action sociale, le manque de clarté de cette action tient sans doute à l'origine de ses principes mais également souvent à l'incapacité des acteurs de la prévention spécialisée d'en donner une meilleure lecture, et de montrer l'efficacité d'un tel type de pratique.

Depuis ses origines, la prévention spécialisée a néanmoins évolué, aussi bien sur la manière de communiquer que de rendre compte de son action, et de formaliser ses compétences. Elle est reconnue progressivement au regard du cadre de référence départemental, de son inscription dans les schémas départementaux et plus récemment par son inscription dans la loi du deux janvier 2002.

La première partie de ce mémoire tente de poser le cadre global de cette action. Après un court détour historique néanmoins indispensable, je définirai cette intervention sociale à travers ses principes et ses modes d'action, il s'agira ensuite d'en rappeler les contours institutionnels et juridiques et de présenter le cadre d'intervention professionnel. Enfin il m'a paru intéressant de conclure en quelque sorte ce cheminement, en posant les enjeux auxquels la prévention spécialisée est aujourd'hui confrontée et ainsi de mettre en perspective plus spécifiquement la question du territoire.

1 - HISTOIRE ET EVOLUTION DE LA PREVENTION SPECIALISEE

La prévention spécialisée est née d'initiatives individuelles et locales pour répondre au désarroi et aux difficultés de l'après-guerre. Quelques personnalités se mobilisent afin d'envisager des réponses nouvelles et appropriées en direction de jeunes en difficultés. La philosophie partagée repose sur une volonté d'apporter des réponses autres que judiciaires et répressives aux délits causés par les jeunes.

On peut considérer que cette action émerge de la critique interne de la prise en charge institutionnelle. L'ordonnance du 23 décembre 1958 est une première étape dans l'évolution de la prise en charge de mineurs en danger, non délinquants, ce texte regroupe l'ensemble des dispositions concernant ce même public.

Il me semble important d'insister sur le fait que c'est d'abord à partir d'initiatives locales que prend forme cette intervention sociale, la prévention spécialisée qui dispose aujourd'hui d'un cadre réglementaire défini et qui œuvre dans le cadre d'un mandat relevant du département, se caractérise encore par une forte implantation locale.

Le ministère de la santé décide à partir de 1959 de financer officiellement les actions de prévention spécialisée, la circulaire du 20 avril 1959 évoque le soutien nécessaire à ces « clubs organisés dans les quartiers les plus peuplés et les plus déshérités des grandes villes », et qui « ont pour but d'attirer les jeunes les plus souvent constitués en bande, dont la rue est le domaine, et qui échappent totalement aux cadres normaux de la société[...]Étant donné le caractère fluctuant de leur clientèle et les conditions très particulières de leur action, ces clubs, » ajoute le texte, « ne peuvent être financés qu'au moyen de subvention ».

L'esprit de cette circulaire reste à mon sens tout à fait d'actualité, les jeunes marginalisés hors de toutes les institutions restent le public de la prévention spécialisée, le moyen d'action pour entrer en contact avec ces groupes de jeunes constitue encore très largement « le travail de rue », les sources de financement même si elles se sont diversifiées sont réparties sous forme de subventions.

En distinguant très clairement cette forme de prévention de celle entreprise par le secteur de l'éducation populaire, la circulaire du 02 octobre 1963 vient mettre un point d'ancrage final dans le champ social « ...ces clubs se distinguent des autres organisations de jeunes par le fait qu'ils s'adressent à des éléments asociaux ou antisociaux, qui seraient indésirables dans les groupes de jeunesse normaux et qui d'ailleurs, le plus souvent refuseraient d'y entrer ».

Cette affirmation reste tout à fait pertinente aujourd'hui, puisque la prévention qui ne peut s'organiser qu'à partir de coopération inter-institutionnelle, se charge des publics qui ne sont pas en prise avec les institutions implantées localement ; elle envisage ainsi de par son action d'être une passerelle, de favoriser le passage d'un public exclu et isolé vers l'institution moyennant un travail de socialisation et d'accompagnement éducatif préalable.

Après l'époque des « pionniers » et à partir de 1959, des tentatives de définition et de mise en ordre des idées ont amené les ministères à officialiser a posteriori la prévention spécialisée à travers l'arrêté de 1972 et ses huit circulaires d'application.

Ce texte fondamental confirme les objectifs et la démarche de prévention comme action éducative : « peuvent être agréés les organismes qui implantés dans un milieu où les phénomènes d'inadaptation sociale sont particulièrement développés, ont pour objet de mener une action éducative tendant à faciliter une meilleure insertion sociale des jeunes par des moyens spécifiques supposant notamment leur libre adhésion ».

La prévention spécialisée officialisée dans les années 70 évolue alors dans un contexte où les finalités du travail social sont fortement interrogées. En effet, il s'exprime de plus en plus le refus d'un travail social ancré dans le curatif, un questionnement très fort apparaît alors sur l'origine des handicaps et sur les causes de l'inadaptation sociale qui peuvent être imputées à la société, ses structures, ses normes, son fonctionnement et ses rapports de force.

On voit progressivement se construire une conception nouvelle du travail social, où les pratiques purement « assistancielles et thérapeutiques » s'effacent devant les logiques de prévention et de promotion du milieu. Il s'agit alors de promouvoir l'initiative de groupes, de valoriser l'implication des populations, de permettre aux groupes d'influer sur leur propre environnement, de favoriser l'engagement et la prise de responsabilité.

La prévention spécialisée s'institutionnalise à partir de ces deux logiques : d'une part la logique « assistancielle » s'appuyant sur un modèle curatif dans le cadre d'une prise en charge individualisée, d'autre part à travers une logique collective qui s'organisera avec la population dans une dimension plus globale. On retrouve d'ailleurs ces deux dimensions dans l'arrêté de 72 :

- « action éducative tendant à faciliter une meilleure insertion sociale des jeunes »,
- « si la communauté sociale secrète l'inadaptation, celle-ci doit pouvoir mobiliser également les forces nécessaires pour atteindre un rééquilibrage, ce qui a conduit les clubs et équipes de prévention à travailler sur l'objectif de socialisation et de promotion du milieu »,

Après la période d'institutionnalisation des années 70, la prévention spécialisée connaît un bouleversement institutionnel dans les années 80. Des transformations sont en effet mises en perspective à plusieurs niveaux. C'est d'abord la décentralisation qui voit le transfert de

certaines compétences de l'État vers les départements et notamment l'Aide Sociale à l'Enfance, dispositif auquel la prévention spécialisée est rattachée depuis le décret du 9 septembre 1970. La décennie 80 correspond d'un point de vue sociologique à une période de transformations radicales des représentations individuelles et collectives. La montée de l'individualisme, le délitement du lien social, la crise économique sont autant d'éléments qui repoussent la question éducative à un second plan.

La prévention spécialisée se voit contrainte avec l'apparition de la politique de la ville, d'intervenir dans le champ de la prévention de la délinquance, la question sécuritaire apparaît à cette époque, les pratiques professionnelles sont fortement réinterrogées, les questions de lisibilité, d'évaluation de pertinence et d'efficacité de cette intervention sociale sont posées.

Une nouvelle étape est engagée pour la prévention spécialisée à partir des années 1990. C'est d'abord, contrairement à la période de forte militance, l'apparition de nouvelles équipes appuyée par une forte demande politique. La prévention spécialisée d'autre part évolue dans un contexte de plus en plus complexe lié notamment à la prévalence des préoccupations sécuritaires.

« Le glissement sémantique et opératoire de la prévention sociale à la prévention situationnelle, modifie les représentations et influe particulièrement sur les attentes par rapport à l'éducatif, sur sa compréhension et la place qui lui est accordée. La sécurité devient trop souvent la finalité première et le critère unique des actions »².

L'apparition dans l'espace social de nouveaux acteurs intervenant au niveau de la médiation contraint les professionnels de la prévention spécialisée à s'engager dans de nouvelles formes de pratiques, et de préciser davantage leurs objectifs.

La politique de la ville inscrite dans une logique de fonctionnement par dispositif vient également interroger la prévention spécialisée qui de par sa culture professionnelle, sa singularité, est interpellée quant à la pertinence de son mode d'action.

La prévention spécialisée depuis son origine s'est construite en tension, d'abord en opposition à une prise en charge institutionnelle, puis en complément à la prévention naturelle (éducation populaire, clubs de loisirs et sportifs), c'est ensuite la politique de la ville qui est venue interroger cette pratique. Aujourd'hui c'est la question sécuritaire qui oblige la prévention spécialisée à clarifier ses missions et son positionnement.

² Rapport inter institutionnel sur la prévention spécialisée – janvier 2004

2 - DEFINITION DE LA PREVENTION SPECIALISEE

La prévention spécialisée est une forme d'intervention sociale relevant de la compétence des conseils généraux. Confiée le plus souvent au secteur associatif habilité, elle s'organise à partir de l'environnement d'habitation des populations qu'elle cible. Les territoires d'intervention correspondent généralement (à l'exception du développement de la prévention spécialisée dans le secteur rural) aux zones urbaines sensibles ou à des lieux où se manifestent des risques d'inadaptations sociales.

Des équipes de travailleurs sociaux, généralement éducateurs spécialisés présents sur des secteurs comme définis précédemment proposent :

- Des interventions éducatives auprès de jeunes et de familles en rupture,
- Des actions auprès de groupes de jeunes susceptibles de se marginaliser,
- Une action sur le milieu, dans une finalité de créer et de développer du lien social.

Une offre de service qui peut se décliner à trois niveaux : l'individu et sa famille, le groupe et le milieu, une visée finale, celle de la lutte contre les phénomènes de reproduction de l'inadaptation sociale, mais également d'un point de vue plus éducatif, une finalité de recherche d'autonomie pour l'utilisateur.

Il s'agit d'une démarche engagée nécessitant pour le travailleur social « d'aller vers » et donc de provoquer la rencontre, de permettre au jeune d'adhérer librement à la proposition d'accompagnement, de construire un projet permettant de donner à l'individu les moyens de sa propre prise en charge.

La circulaire du 17 octobre 1972 relative à l'arrêté du 04 juillet 1972 définit la prévention spécialisée de la façon suivante :

« La prévention spécialisée réalisée par les clubs et équipes est une action spécialisée, qui se différencie de la prévention naturelle réalisée par les mouvements de jeunesse, les associations sportives, les patronages, les maisons de jeunes et de la culture, etc. dont le champ d'attraction est dans le même secteur sociogéographique et avec lesquels les clubs et équipes doivent travailler en étroite liaison.

Elle se différencie également de l'action éducative en milieu ouvert, à laquelle il est recouru dans le cadre de la protection de l'enfance en danger et qui est plus individuelle ».

« Si la communauté secrète l'inadaptation, celle-ci doit pouvoir mobiliser également les forces nécessaires pour atteindre un rééquilibrage... ».

La prévention spécialisée est alors pensée comme : « moyen de socialisation et de promotion » et « ...susceptible d'agir en profondeur sur un groupe puis sur le quartier... ».

« La notion d'action avec le milieu et non pas uniquement avec des jeunes isolés, en dehors du contexte familial et social doit avoir la priorité dans les objectifs des associations de prévention spécialisée... ».

La prévention spécialisée garde « un caractère supplétif ... » et doit « ...se réajuster sans cesse aux besoins du secteur d'implantation que, précisément, elle contribue à infléchir ; elle entre donc difficilement dans le cadre des règles et des structures administratives, ce qui justifie le recours à des équipes disposant de la plus grande souplesse d'intervention territoriale et non pérennisée sur des lieux ».

2.1 LES PRINCIPES FONDAMENTAUX RELEVANT DE L'ARRETE DE 1972³:

- **L'absence de mandat nominatif** : il n'y a pas de personne désignée nominativement, c'est un territoire, un milieu avec ses habitants qui est l'objet de l'intervention. Cette locution « absence de mandat » exprime très fortement le décalage avec une approche judiciaire ou administrative. Absence de mandat nominatif ne veut pas dire, absence de commande sociale, ni de repérage dans le temps et l'espace.
- **La libre adhésion** : c'est le seul principe que l'on retrouve explicitement désigné dans l'arrêté de 1972. Il exprime la démarche « d'aller vers », d'intervenir dans le milieu naturel de vie des jeunes, de proposer un soutien conditionné au préalable par l'accord et l'adhésion du jeune.
- **Le respect de l'anonymat** : conséquence directe des deux autres principes, il s'agit de construire une relation éducative basée d'abord sur la seule relation de confiance qui est garanti par la notion de confidentialité et d'anonymat.
- **Le principe de l'interinstitutionnalité** : on parle davantage aujourd'hui de partenariat, ce principe encourage très fortement les équipes de prévention à ne pas travailler de manière isolée avec les jeunes, mais d'inscrire l'intervention dans l'environnement social

³ « La prévention spécialisée en Meurthe et Moselle » Conseil Général de la Meurthe et Moselle, décembre 99

où l'action de prévention est articulée au travail effectué par d'autres partenaires. La prévention spécialisée, souvent considérée comme une passerelle pour l'accompagnement de jeunes vers les institutions, doit connaître et être connue par ces mêmes institutions.

- **Le principe de la non institutionnalisation des actions** : c'est clairement à la souplesse d'intervention et à la capacité d'adaptation qu'il est fait référence ici. Ce sont les besoins du milieu, du territoire d'intervention qui doivent être à l'origine des actions menées. L'évolution des problématiques des quartiers provoque une adaptation constante de l'offre éducative de la prévention spécialisée.
- **Le support associatif** : le cadre associatif est plus favorable à l'exigence de souplesse et d'adaptabilité. Le rapport d'évaluation des politiques publiques réalisé en 1991 dans le domaine de la prévention collective de l'exclusion des adolescents en difficulté, souligne cette dimension. « Enfermer la prévention spécialisée dans un cadre administratif nécessairement rigide comporte le risque d'en faire une institution publique semblable à celles que précisément la clientèle de la prévention spécialisée rejette ».

2.2 LES PRINCIPAUX MODES D'ACTION⁴

La prévention spécialisée déploie toute une palette d'intervention. Les actions proposées doivent être une réponse à des besoins non couverts, il s'agit de faire face à l'évolution de la demande sociale, la réactivité et l'adaptabilité aux situations sociales locales sont deux principes constitutifs de ce mode d'intervention sociale.

Le travail de rue

C'est le moyen d'atteindre et de créer un lien avec un public qui entretient des rapports souvent difficiles avec les institutions. Il s'agit d'assurer une présence sociale dans le milieu naturel, « d'aller vers », d'être en mesure de contacter les jeunes dans tous les espaces, même ceux supposés appropriés par les jeunes les plus exclus. Le territoire d'intervention de l'éducateur se superpose à celui du public, cette présence correspond souvent au dernier lien mais aussi au premier lien institutionnel avec les jeunes les plus en rupture.

⁴ « La prévention Spécialisée, une démarche engagée » Conseil Technique des Clubs et Équipes de Prévention Spécialisée, 1995

L'accompagnement éducatif

Il s'agit ici du processus de socialisation dans lequel le jeune va s'inscrire, l'éducateur doit être une personne ressource capable de guider, d'orienter, de conseiller, de proposer les outils permettant de développer chez le jeune des compétences sociales et personnelles. Trois dimensions principales se dégagent de cette approche : le soutien psychologique, l'aide au projet et le renforcement de la capacité relationnelle vers les autres.

L'accompagnement en matière d'insertion sociale et professionnelle

L'équipe de prévention situe son intervention au niveau de l'accompagnement mais il s'agit ensuite d'envisager la prise en charge dans un dispositif plus large, et de permettre à l'usager de s'inscrire dans une dynamique cohérente où l'ensemble des partenaires est bien repéré. S'il semble difficile d'afficher une obligation de résultats dans ce domaine, tentons au minima l'obligation des moyens et permettons à l'usager d'être informé de ses droits, de ses obligations, de lui permettre de se situer le plus clairement possible dans l'environnement social.

La coopération avec les partenaires

La prévention spécialisée ne peut agir de manière isolée, son caractère supplétif nécessite qu'elle s'inscrive dans une dynamique où la collaboration avec l'ensemble des instances va conditionner l'efficacité et la pertinence de l'action.

Le partenariat s'organise autour de différents espaces traitant de problématiques variées qui pourraient se schématiser de la manière suivante : un axe traitant des problématiques de territoire, une dimension traitant de l'intégration des personnes et des groupes dans les dispositifs de droit commun, un aspect traitant et favorisant l'émergence de l'expression collective.

L'intervention pour la promotion du milieu

Cette dimension revêt un caractère plus collectif, il s'agit de soutenir toutes les initiatives propres à transformer les habitants en acteurs, favorisant ainsi l'implication, la participation de la population à tous les enjeux qui peuvent apparaître au niveau de leur quartier d'habitation. Il s'agit de mobiliser les ressources de mettre en synergie les compétences et les idées.

Deux logiques d'intervention peuvent ainsi être objectivées⁵

- Une logique plutôt psycho-éducative qui conduit à privilégier la présence sociale et l'intervention sociale et éducative où vont prédominer : le travail de rue, l'accompagnement, l'accueil individuel et collectif, le travail avec les familles, les animations éducatives,
- Une logique qui s'inscrit plutôt dans les politiques de développement social local et qui va impliquer :
 - des actions avec les institutions, une mutualisation des moyens permettant la réalisation de projets globaux,
 - une affirmation des orientations pour une participation à l'ensemble des dispositifs locaux relevant des politiques sociales territoriales.

Dans cette logique, la fonction de diagnostic prend un caractère essentiel pour la prévention spécialisée. En effet, la connaissance des réalités de terrain, des besoins, des difficultés sociales, de l'attente des jeunes et des habitants constitue une ressource essentielle qui peut venir alimenter le fonctionnement des instances partenariales et aider à la prise de décision.

⁵ « La Prévention Spécialisée en Meurthe et Moselle » Conseil Général de la Meurthe et Moselle, décembre 99

3 - CADRE INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE

3.1 LE CADRE JURIDIQUE ACTUEL

Le code de l'action sociale et des familles (CASF) qui ne positionnait plus la prévention spécialisée dans les missions de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE), mais la classait parmi les compétences du Conseil Général, a réintégré la prévention spécialisée dans le champ de l'ASE, suite à un amendement gouvernemental apporté à la loi 2002-02 rénovant les institutions sociales et médico-sociales (Art.82 de la loi).

La prévention spécialisée est inscrite dans la loi du 2 janvier 2002 en tant que mission du Service de l'aide sociale à l'enfance du département. Toutefois, la prévention spécialisée ne relève pas de l'ensemble du champ d'application de la loi, elle n'est en effet pas mentionnée dans la liste des établissements et services sociaux. Par conséquent, elle n'est pas concernée par les dispositions suivantes :

- La prévention spécialisée est intégrée dans les schémas départementaux, elle est conçue comme l'un des maillons de l'intervention sociale du département mais ne relève pas de la planification au sens de la loi 2002-02.
- D'autre part, la prévention spécialisée est tarifée à hauteur d'une enveloppe globale. Une subvention est attribuée à hauteur des dispositions relatives à la contractualisation entre Conseil Général, organismes habilités et Communes.
- Concernant l'évaluation, les conseils généraux prévoient une évaluation des actions et des pratiques mises en œuvre. Il faudra adapter les dispositions de la loi 2002-02 concernant l'évaluation à la Prévention Spécialisée.
- Enfin concernant le droit des usagers, les modalités de mise en œuvre n'ont pas été prises en compte pour le secteur de la prévention, néanmoins elles peuvent être adaptées à la singularité de cette pratique.

Les articles L121-2 et 222-1-2° du CASF constituent le socle légal des actions de prévention spécialisée.

Art. L121-2 : « Dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptations sociales, le département participe aux actions visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion

ou la promotion sociale des jeunes et des familles qui peuvent prendre une ou plusieurs des formes suivantes :

- 1° Action tendant à permettre aux intéressés d'assurer leur propre prise en charge et leur insertion sociale,
- 2° Action dite de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu,
- 3° Action d'animation socio-éducative.

Art. L 222-1-2 : Le service de l'aide sociale à l'enfance est un service non personnalisé du département chargé des missions suivantes :

....2° organiser dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale, des actions collectives visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion des jeunes et des familles « notamment celles visées au 2° de l'article L 121-2 »....

La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine adoptée le 1^{er} août 2003, modifie dans son article 57, l'article L 121-2 du CASF premier alinéa, dont la rédaction devient « **dans les zones urbaines sensibles** et dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale.... ».

3.2 HABILITATION ET CONVENTIONNEMENT

L'article L 121-2, dans son dernier alinéa, dispose que « pour la mise en œuvre des actions mentionnées au 2°, le Président du Conseil Général habilite des organismes publics ou privés... ».

L'article L 221-1 dispose en outre que « pour l'accomplissement de ses missions et sans préjudice de ses responsabilités vis-à-vis des enfants qui lui sont confiés, le service de l'aide sociale à l'enfance peut faire appel à des organismes publics ou privés habilités ».

L'appel à des organismes publics ou privés habilités pour l'accomplissement de la mission est le plus courant, toutefois le Conseil Général conserve toute la responsabilité de la mission. La délégation de fonction se caractérise juridiquement par le dessaisissement de la compétence et le transfert de responsabilités.

L'article L 313-8-1 précise que l'habilitation peut être assortie d'une convention.

....lorsqu'elles ne figurent pas dans l'habilitation, doivent figurer obligatoirement les dispositions suivantes :

- Les critères d'évaluation des actions conduites,
- La nature des liens de la coordination avec les autres organismes à caractère social, médico-social et sanitaire,
- Les conditions dans lesquelles des avances sont accordées par la collectivité à l'établissement ou service,
- Les conditions, les délais et les formes dans lesquelles la convention peut être renouvelée ou dénoncée,
- Les modalités de conciliation en cas de divergence sur l'interprétation des dispositions conventionnelles.

Le récent rapport interinstitutionnel sur la prévention spécialisée⁶ s'appuyant sur un panel représentant 71 % des structures de prévention spécialisée fait apparaître que :

Une très forte proportion des organismes (97.4 %) sont liés par convention aux départements, 40 % des organismes bénéficient d'un conventionnement annuel, 33.9 % des organismes sont en relation contractuelle à la fois avec le département et une ou des municipalités.

3.3 LE FINANCEMENT DE LA PREVENTION SPECIALISEE

Les associations de prévention spécialisée habilitées sont financées au titre du budget de l'aide sociale à l'enfance. En vertu de l'article de l'article L 121-5 du CASF, la prévention spécialisée n'est toutefois pas inscrite dans les dépenses obligatoires du département.

On ne parle pas pour ce mode d'intervention de tarification, le budget global est la seule forme de financement, la subvention est accordée à hauteur des dispositions relatives à la contractualisation. La convention passée entre le département et l'association détermine les modalités de financement.

Toutefois peuvent venir compléter le financement départemental d'autres participations : communes, caisse d'allocation familiale, politique de la ville, région etc., sont autant de partenaires offrant des sources de financement possible. Dès lors qu'une commune intervient dans le financement, une convention tripartite est alors adoptée entre le conseil général, la commune et l'association gestionnaire. C'est notamment le cas pour le

⁶ Rapport inter institutionnel sur la prévention spécialisée – janvier 2004

département de la Moselle qui déploie l'intervention sur l'ensemble du département à partir du principe de cofinancement avec les communes.

Le rapport interinstitutionnel sur la prévention spécialisée ⁷ montre que les départements au titre de l'aide sociale restent les principaux financeurs, la part de financement revenant à hauteur de 87.51% à la collectivité départementale.

3.4 LE SECRET PROFESSIONNEL

Dans un contexte de tension pour la prévention spécialisée qui est notamment sollicitée pour une participation à l'ensemble des instances mises en place dans le cadre de la politique de sécurité et de traitement de la délinquance, le cadre du secret professionnel auxquels les travailleurs sociaux de la prévention spécialisée sont tenus doit être rappelé.

Le secret professionnel résulte du rattachement de la prévention spécialisée aux missions de l'aide sociale à l'enfance, les professionnels qui y participent sont concernés par les dispositions de l'article L 221-6 du CASF relative au secret professionnel :

« Toute personne participant aux missions de service de l'aide sociale à l'enfance est tenue au secret professionnel sous les peines et dans les conditions prévues dans les articles 226-13 et 226-14 du code pénal »⁸.

Le secret professionnel réactualisé par la dernière réforme du code pénal assure les conditions de protection et de liberté de la personne assistée et les conditions de la qualité relationnelle du travail social. S'agissant des délits et crimes envers les enfants de moins de quinze ans, la conception du secret est modifiée par le code pénal pour donner la priorité à la protection de l'enfant ou l'adolescent en vertu de laquelle les professionnels sont tenus d'agir.

3.5 LA PREVENTION SPECIALISEE INSCRITE DANS UN CADRE DE REFERENCE DEPARTEMENTAL

L'assemblée des Départements de France, suite à une commande des conseils généraux, a engagé une démarche de recherche dans le domaine de la prévention spécialisée. Il s'est agi de venir re-questionner les principes fondamentaux qui gouverne cette intervention

⁷ Op. cit

⁸ VERDIER P. / « Le guide de l'aide sociale à l'enfance » Edition DUNOD, 1995

sociale. Le cadre de référence est validé par la commission « développement social » de l'Assemblée des départements de France du quatre septembre 2002. Ce document propose « une convergence de vues »⁹, il se présente comme « une philosophie partagée »¹⁰ dont la mise en œuvre est opérée par chaque département.

Le cadre de référence départemental propose de positionner la prévention spécialisée de manière constructive en prenant en compte l'existant et l'ensemble des enjeux qui se dessinent pour la prévention spécialisée.

La prévention spécialisée est présentée comme¹¹ :

- Une pratique éducative spécifique en perpétuelle adaptation,
- Une intervention rattachée directement à l'aide sociale à l'enfance,
- Une action dirigée prioritairement vers les jeunes de moins de 21 ans,
- Inscrite dans une perspective de relais,
- Liée étroitement à la dynamique des projets territoriaux,
- Constitutive du projet social départemental,
- Requirant une évaluation régulière,
- Nécessairement inscrite dans la durée,
- Contribuant à la lutte contre la violence, l'exclusion, la marginalisation.

Le document insiste tout particulièrement sur la nécessité de « remettre au goût du jour » les principes relevant de l'arrêté de 72, de proposer une adéquation entre ces mêmes principes et les évolutions actuelles.

De l'absence de mandat nominatif ... à la commande publique territoriale ; il est question pour ce principe de donner une dimension plus globale à l'intervention, en insistant sur la complémentarité avec les autres interventions sociales et la mise en cohérence de cette action dans le cadre de la commande publique territoriale.

De la libre adhésion ... à la recherche de l'accord ; il est question ici de renforcer l'idée responsabilité, de rendre le jeune acteur dans la démarche, condition impérative de la construction d'une relation éducative.

⁹ CADRE DE RÉFÉRENCE DÉPARTEMENTAL DE LA PREVENTION SPECIALISEE, 2002

¹⁰ Ibid

De l'anonymat ... à la confidentialité ; il s'agit ici d'envisager une démarche, dans le respect du cadre de mission de la prévention spécialisée, qui permette de sortir le jeune de l'anonymat.

De l'interinstitutionnel ... au partenariat ; le partenariat correspond à un concept plus global qui nécessite pour la prévention de prendre en compte l'ensemble des acteurs sociaux et d'envisager de nouveaux modes de coopération liés notamment aux politiques territoriales.

D'une pratique non institutionnelle ... à la reconnaissance de la nécessité d'une adaptation permanente ; il est fait référence ici à une prévention qui doit s'entendre comme un mode d'action dynamique, capable de s'adapter et d'être réactif à de nouveaux besoins, de proposer des réponses adaptées.

Le support associatif : un outil adapté

Complémentaire à l'évolution du principe précédent, il s'agit ici de rappeler que le support associatif peut offrir une proximité dans les réponses, une souplesse d'intervention, qu'il se caractérise comme un outil pertinent pour l'accomplissement de la commande départementale.

La réactualisation de ces principes n'a semble-t-il pas dénaturé la philosophie d'action de la prévention spécialisée, la démarche globale voulant inscrire cette intervention sociale dans un cadre de référence a bien au contraire permis le rappel d'un ancrage de cette action au niveau départemental, le niveau politique, et une déclinaison territoriale permettant des réponses locales, le niveau opérationnel.

¹¹ LES CAHIERS DE L'ACTIF N°326/327 p. 46

4 - LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL LOCAL

4.1 LE COMITE MOSELLAN DE SAUVEGARDE DE L'ENFANCE, DE L'ADOLESCENCE ET DES ADULTES (CMSEA)

Le CMSEA a été créé en 1950, il gère en Moselle une quarantaine d'établissements et de services pour environ 1000 salariés. Le champ d'intervention de l'association est global, son action touche le domaine de la déficience intellectuelle, de l'insertion, de la prévention spécialisée, des troubles du comportement, des toxicomanies et dépendances.

Association de loi 1908 régie par le code civil local d'Alsace Moselle, le CMSEA, dans la refonte de son projet associatif, réaffirme le caractère humaniste de son action ainsi que la place centrale de l'individu à tous les niveaux de son intervention.

4.2 LE SERVICE D'EDUCATION EN MILIEU NATUREL (SEMN)

Le SEMN est le service qui gère et organise la prévention spécialisée sur l'ensemble du département de la Moselle pour le compte du CMSEA. Je suis actuellement directeur adjoint de ce service, j'assume à la fois par délégation une responsabilité qui est transversale à l'ensemble des équipes réparties sur le territoire, par ailleurs j'ai plus spécifiquement la responsabilité du pilotage des équipes éducatives de Moselle est.

Mon statut de directeur adjoint me permet à la fois d'avoir une vision globale de l'organisation du service à l'échelle du département, et de gérer en proximité un secteur géographique regroupant trois équipes intervenant sur les communes de Forbach, Behren, Stiring-Wendel. C'est ce secteur qui en l'occurrence doit faire l'objet du projet pilote lié à une nouvelle approche territoriale, projet qui à terme doit être modélisé et conduit sur les autres secteurs géographiques.

4.2.1 Définition du public

Il me semble fondamental de rappeler un préalable, celui du mandat territorial de la prévention spécialisée. Par conséquent, c'est à partir d'espaces désignés qui concentrent un ensemble de difficultés sociales que s'organise la prévention spécialisée. La concentration de problématiques sociales diverses constitue un facteur de risque important pour le public qui peut conduire à l'inadaptation sociale et à l'exclusion. Les territoires d'intervention, souvent très stigmatisés, disposent néanmoins de ressources, la population d'un quartier ne

constitue en effet pas un groupe homogène de « personnes en difficulté », il faut envisager d'aborder la question de la définition du public de manière prudente et nuancée.

Les équipes éducatives que je dirige organisent leur travail à partir d'un ciblage du public, qui nécessite d'ailleurs au préalable un bon ancrage sur le terrain. Ce repérage prend en compte les jeunes fragilisés qui nous ont été signalés, que nous avons rencontrés, mais il tient compte également des habitants qui peuvent être considérés comme des personnes ressources disposant de compétences, d'atouts et souhaitant se mobiliser.

Nous intervenons à la demande du conseil général sur un public âgé prioritairement entre 10 et 21 ans, qui expriment des difficultés de tous ordres, qui est inscrit dans un processus d'exclusion ou qui risque de s'y engager. Très souvent ce sont les jeunes les plus difficiles que nous touchons, les partenaires nous ont d'ailleurs conféré cette compétence progressivement. Une spécialisation est par ailleurs revendiquée par les acteurs de la prévention spécialisée pour la prise en charge des jeunes les plus durs. Pour être éligible à certains financements d'actions dans le cadre de dispositif spécifique, il est d'ailleurs demandé un ciblage très précis du public (prise en charge de cas lourds).

Les caractéristiques des difficultés rencontrées sont très variables, il peut s'agir :

- de jeunes manifestant des troubles du comportement,
- de jeunes carencés sur le plan éducatif (absence de repères, manque de confrontation à l'adulte),
- de jeunes en rupture (scolaire, familiale),
- de jeunes manifestant des comportements à risques (toxicomanie, délinquance, violence),
- de jeunes inscrits dans une précarité économique et culturelle.

Il peut s'agir également de demandes de soutien ponctuel en matière d'insertion professionnelle, de conseils, d'accompagnement ou d'orientation pour des personnes qui ne nécessitent pas un accompagnement éducatif lourd.

Les situations les plus problématiques sont celles où l'on constate un cumul de handicaps qui place le jeune dans une situation d'impasse où tout projet semble inaccessible. Ce sont ces situations qui nous préoccupent aujourd'hui et qui mobilisent les équipes.

Le public de plus de 21 ans sollicite également les éducateurs, il s'agit très souvent de jeunes inscrits dans un processus d'exclusion depuis plusieurs années qui se sont construits à travers un parcours de délinquants marqué par des allers et retours en prison. Il s'agit pour les éducateurs dans ce cas d'apporter un soutien mais d'envisager rapidement une proposition d'accompagnement avec nos partenaires institutionnels.

Les familles, monoparentales, recomposées, déstructurées, autant de termes qui désignent très souvent une souffrance accompagnée de difficultés diverses, peuvent également faire l'objet d'une intervention de nos travailleurs sociaux. L'absence de mandat nominatif favorise d'ailleurs très souvent le travail de soutien auprès de ces mêmes familles, il est nécessaire cependant d'envisager cette intervention dans le cadre d'un travail coordonné avec les partenaires de terrain dans un souci et une logique de cohérence.

L'accompagnement du public que nous ciblons reste très relatif puisque nous organisons notre intervention à partir de la libre adhésion, que le mandat global ne confère au public aucune obligation d'adhérer, c'est peut être à la fois la force et la faiblesse de la prévention spécialisée.

4.2.2 Le projet de service

Les objectifs d'activités du service sont déclinés à partir du projet de service pour l'ensemble des équipes territorialisées.

LES OBJECTIFS PRIORITAIRES

Prévenir les risques de marginalisation de 10 à 21 ans

Il s'agit :

- D'identifier les jeunes en difficulté, en risque de marginalisation, par le travail de rue, les relations avec les partenaires, les familles.
- D'établir une relation de confiance, de comprendre les problématiques individuelles, par le travail de rue, l'accueil, la réalisation d'entretiens formels et non formels.
- De mettre en place des solutions pour les individus et /ou les groupes par des actions individuelles ou des actions collectives (accueil de groupes pour la réalisation de projets spécifiques, actions éducatives, soutien scolaire).

Favoriser l'insertion sociale des jeunes de 10 à 21 ans

Il s'agit :

- De comprendre les problématiques individuelles, d'identifier les freins et les atouts pour l'insertion par le travail de rue, l'accueil individualisé.
- De résoudre des problèmes concrets liés à la santé, l'échec scolaire, le logement, la justice, les problèmes familiaux.
- D'accompagner la démarche du jeune par un accompagnement individualisé, à travers l'aide à la formulation de projets individualisés.

Favoriser l'insertion professionnelle des jeunes de 16 à 25 ans

Il s'agit de :

- Comprendre les problématiques individuelles et les attitudes par rapport à l'emploi.
- Aider à la formulation d'un choix de formation, d'un choix professionnel, créer des conditions de sa mise en œuvre.
- De soutenir la démarche, de renforcer sa motivation.

Favoriser la promotion du milieu et du quartier

Il s'agit de :

- Favoriser l'implication des habitants dans des actions collectives sur le quartier par l'animation de groupes de réflexion, la formation de personnes relais, le soutien à la vie associative.
- De créer une dynamique sociale, de mobiliser les partenaires sur des projets innovants à travers un partenariat d'actions entre acteurs de terrain, habitants du quartier, à travers la participation aux actions de rénovation de quartier et du cadre de vie.

Enrichir la recherche prospective locale

Il s'agit de :

- Aider à la prise de décision dans la définition de la politique sociale de la commune en identifiant les évolutions des situations sociales sur les différents

territoires d'intervention, en renforçant la participation et la coordination avec les partenaires institutionnels.

4.2.3 Une organisation territorialisée

Le service déploie son intervention sur l'ensemble du département de la Moselle. Le service est composé par neuf structures, il s'agit en l'occurrence du service, de six secteurs composés de 17 équipes, d'un centre social ainsi que d'un PAEJ (Point accueil écoute jeunes).

Les équipes sont toutes rattachées à un secteur géographique sous la responsabilité d'un chef de service. Il peut se décliner ainsi :

- le secteur du Val de Sarre, le secteur de Forbach, le secteur de Saint-Avold couvrant le territoire de la Moselle Est,
- les secteurs du Val de L'Orne et Val de Fensch couvrant le territoire de la Moselle Nord,
- le secteur du bassin de Metz, couvrant les communes de Woippy, Montigny les Metz, Metz centre, Metz Sablon.

4.2.4 L'effectif du service

Le service compte au total, en équivalent temps plein, soixante quinze postes financés par le conseil général, quarante deux autres postes sont financés dans le cadre d'emplois aidés (contrat emploi solidarité, contrat emploi consolidé, postes d'apprentis).

Les postes financés au titre de la protection de l'Enfance correspondent à des postes de cadres, de travailleurs sociaux (éducateurs spécialisés, moniteur éducateur, animateur socio culturel) ainsi que des postes de secrétaires.

L'équipe d'encadrement se compose d'un directeur de service et de six directeurs adjoints.

4.3 LE SECTEUR DE FORBACH

Les équipes de ce secteur couvrent à l'heure actuelle trois communes (Forbach, Behren, Stiring-Wendel). J'assume dans le cadre de ma fonction la responsabilité directe des équipes, l'animation du secteur, le pilotage des projets, la gestion financière, l'accompagnement du personnel, la représentation institutionnelle de l'association sur ce secteur géographique.

Quinze personnes travaillent sous ma responsabilité directe, onze postes éducatifs, un poste de secrétaire, trois postes en emplois aidés. La configuration du secteur de Forbach en terme d'organisation est sensiblement similaire aux autres secteurs géographiques. En l'occurrence les interventions couvrent par secteur géographique en général trois à quatre communes situées en milieu urbain et sont ciblées sur des quartiers sensibles. Le ratio en personnel éducatif, déterminé par le Conseil Général, varie par secteur entre huit et treize postes, il est déterminé par la couverture du territoire, les problématiques sociales rencontrées, l'ancienneté de l'implantation des équipes.

Le territoire prend une place centrale dans l'organisation globale du service, les équipes regroupées par secteur géographique, interviennent elles-mêmes à partir d'une géographie prioritaire où les quartiers sensibles restent aujourd'hui les espaces d'intervention prioritaires.

Il se pose aujourd'hui néanmoins à l'échelle de l'ensemble du service un problème d'ensemble qui pose à la fois la question de la pertinence des territoires d'intervention, de l'adaptation des équipes face à un environnement qui évolue, et qui met en perspective la nécessité d'affirmer un positionnement nouveau en réponse à ces nouvelles réalités.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

Après avoir situé le contexte global de la prévention spécialisée, il semble opportun de conclure cette première partie en mettant en lumière les principaux enjeux qui concernent aujourd'hui ce mode d'intervention sociale.

L'émergence et la construction progressive de la prévention spécialisée sont à mon sens caractérisées par une constante qui traverse son histoire, celle d'un mode d'action construit dans une permanente tension.

Je relève aujourd'hui trois points de tension essentiels et déterminants pour le devenir de cette pratique :

- la question de l'efficience de l'action qui renvoie à l'évaluation,
- le glissement sémantique de la prévention sociale vers une prévention situationnelle qui réclame un positionnement constructif face à la montée des politiques sécuritaires,
- enfin le domaine se référant aux territoires d'action de la prévention spécialisée qui vient ré interroger une culture et une pratique professionnelle.

La notion de territoire apparaissant comme fil conducteur de l'ensemble de la réflexion, je conclurai sur ce point en rappelant qu'il constitue un véritable enjeu, que « les redéfinitions territoriales qui travaillent notre paysage politique doivent nous inciter à intégrer les échelles pertinentes de territoire dans nos modes d'organisation et de projets d'actions, pour faciliter une approche stratégique globale d'application locale »¹².

Ces 20 dernières années, les politiques publiques ont évolué en initiant d'abord des actions autour du concept d'insertion par l'économique, puis en développant une politique plus axée sur l'accompagnement individuel. Une forte demande en matière de sécurité a conduit les politiques publiques à opter pour des pratiques caractérisées par des actions de médiation sociale. La prévention spécialisée est-elle aujourd'hui confrontée à une double évolution ; une recomposition des territoires qui voit l'apparition de nouveaux espaces d'une part, mais également une nouvelle manière d'appréhender l'action sociale, de façon transversale et locale. Face à ces reconfigurations, la prévention peut et doit offrir ses compétences pour initier de nouvelles stratégies au niveau local, c'est l'occasion pour cette forme d'intervention sociale de se repositionner sur le champ de l'action sociale.

¹² MORIN P., NEHR M. / Les cahiers de l'actif p 68 n° 326/327 – juillet/août 2003

Deuxième partie

INTRODUCTION DE LA DEUXIÈME PARTIE

La question du territoire pose de véritables enjeux pour l'action sociale en général et la prévention spécialisée en particulier. Le territoire qui aurait pour vertu de moderniser l'action publique, à travers les principes de proximité et de transversalité, vient aujourd'hui se heurter à des pratiques professionnelles relevant de missions encore très cloisonnées dans des blocs de compétences.

Il n'en reste pas moins que nous nous devons de participer à la dynamique des territoires qui se met en place, qu'elle est déterminante pour le devenir de la prévention spécialisée, ses pratiques et ses modes d'intervention. Ne pas accompagner cette évolution constituerait pour ma part un risque important, celui de l'inertie, et comment d'ailleurs ne pas inscrire ma fonction et celle de mes équipes dans une dimension prospective.

Dans un contexte où la prévention spécialisée est fortement questionnée quant à la pertinence de ses modes d'intervention, il paraît indispensable de se saisir des nouveaux enjeux, de tenter de faire évoluer l'outil et d'éviter à terme que cette forme d'intervention sociale ne disparaisse en tout cas sous sa forme actuelle.

Quelle est la pertinence du territoire d'intervention de la prévention spécialisée ? Le quartier constitue-t-il encore aujourd'hui le niveau d'intervention exclusif de la prévention spécialisée ? Comment prendre en compte la dimension intercommunale, en l'occurrence l'agglomération ? Comment positionner cette intervention sociale sur des secteurs où les « zonages » se sont multipliés ? Comment donner à la prévention spécialisée la place d'un acteur social connu et reconnu sur son territoire ? Toutes ces interrogations convergent autour d'un même problème ; la recherche d'un positionnement pertinent pour les équipes éducatives que je dirige sur un territoire qui a engagé un certain nombre de transformations.

Appréhender la question du territoire nécessite au préalable de l'aborder d'un point de vue théorique, et ensuite de manière plus empirique à partir de mon contexte professionnel. C'est ce que je propose dans cette deuxième partie.

1 - DÉFINITION DU TERRITOIRE

Le territoire

*« Espace, étendue, superficie, lieu, situation,... toutes ces notions traduisent la position ; position d'un corps dans un lieu, mesure d'une étendue, superficie d'un territoire, etc. Dans la définition la plus simple du territoire, on retrouve ainsi l'idée de la mesure d'une étendue. A cela s'ajoutent d'autres expressions qui enferment la notion de territoire dans l'idée de possession et d'appropriation. Défendre son territoire, conquérir un territoire ou perdre son territoire, ces expressions évoquent l'appropriation et la possession d'une étendue localisable ».*¹³.

1.1 QU'EST-CE QU'UN TERRITOIRE ?

Nous appuierons notre réflexion dans un premier temps, sur l'ouvrage « dictionnaire critique de l'action sociale » afin de tenter d'apporter un premier regard sur ce concept.

Du point de vue des sciences sociales « un territoire est toujours ce qui articule un espace physique et un pouvoir politique au sens large du terme ».

*« En France, le mot territoire est généralement utilisé pour désigner l'espace national. Ainsi quand il est question des politiques de l'aménagement du territoire, c'est à l'espace de l'entité nationale qu'il est fait référence. Le territoire au sens large, sert à désigner toutes sortes d'étendues spatiales pour autant qu'elles dépendent d'un pouvoir, étant entendu que ce pouvoir peut être de nature très diverse. Le territoire pourra être renvoyé au sens politique (commune, département, région) parce qu'ils relèvent d'une institution politique, mais il y a autant de sortes de territoires qu'il y a de sortes de pouvoirs »*¹⁴.

Pour le sociologue, la notion de territoire mêle à la fois une donnée physique (une étendue de terre) et une opération symbolique qui la désigne et la circonscrit. Le dictionnaire critique de l'action sociale nous invite à penser le territoire comme « un espace politique sur lequel un pouvoir s'exerce et par lequel le pouvoir se définit »¹⁵.

¹³ PAGÈS D., PELISSIER N., « Territoires sous influence/1 » p. 146 Collection l'Harmattan 2000

¹⁴ Dictionnaire critique de l'Action Sociale, p. 388 Collection Travail Social 1997.

¹⁵ Ibid p. 389

La notion de territoire est aujourd'hui également fortement liée aux concepts d'appartenance et d'identités. Face aux processus de décentralisation, aux divers mouvements régionalistes, aux nouvelles options prises pour le développement local, le territoire est devenu un véritable enjeu.

Les pratiques de l'action sociale n'ont pas été insensibles à ces mouvements ; ainsi pour faire face aux injustices et inégalités sociales, l'action sociale s'est interrogée sur les dimensions proprement territoriales. « Le terme d'exclu comme celui de marginal ne font-ils pas d'ailleurs appel à une métaphore spatiale ? Ils désignent celui qui est de l'autre côté ou à la fracture de la société »¹⁶.

Le dernier développement des politiques sociales, appelé politiques territorialisées a mis de nombreux dispositifs en place indexés à des espaces. Des territoires dans un sens nouveau se sont institués : « il s'agit d'espaces désignés et délimités devant faire l'objet d'interventions spécifiques coordonnées »¹⁷.

Retenons ainsi deux idées forces :

Considérons d'une part le territoire comme un espace politique sur lequel s'exerce un pouvoir et par lequel le pouvoir se définit et d'autre part que dans le champ de l'action sociale, le territoire se définit comme l'espace pertinent du déploiement d'une politique.

Dans l'ouvrage collectif « Territoires sous influence »¹⁸, Dominique Pagès nous rappelle que la trame première de notre territoire est celle des villages, des paysans et de leur organisation sociale. On a d'abord conjugué le territoire au pluriel, les territoires se sont en effet ajustés de manière fort peu hiérarchisée en une subtile mosaïque. L'apparition au fil du temps d'autres notions comme celle de frontière, de centre, de périphérie, permet de comprendre que chaque « formation sociale » entretient un rapport particulier avec l'espace.

« Aux territoires mosaïques », s'est ensuite lentement substitué en France un territoire de plus en plus unifié, quadrillé et codifié, organisé en fonction de pouvoirs locaux hiérarchisés (de la commune à la région), s'encadrant les uns dans les autres et participant à l'affirmation de la souveraineté nationale. Parallèlement s'est affirmé de manière progressive un réseau territoire ou plutôt un territoire en réseaux, où les grandes villes, les configurations urbaines ont joué un rôle prépondérant.

¹⁶ Dictionnaire critique de l'action sociale p. 389 Collection travail social 1997

¹⁷ Ibid

¹⁸ PAGÈS D, PELISSIER N, op. cit.

Aujourd'hui, il semble y avoir autant de désignations possibles de territoires que de cultures, de politiques, de disciplines. Dominique Pagès nous suggère la définition du territoire comme « une médiation concrétisée sous la forme d'une relation triangulaire construite dans le temps entre un individu, une communauté et un espace délimité réel ou symbolique »¹⁹.

En tout état de cause, la plupart des disciplines scientifiques s'intéressent aujourd'hui au territoire, il est devenu «un objet carrefour » étudié au sein de champs disciplinaires très différents.

Nous nous contenterons dans le cadre de cette réflexion d'aborder la notion de territoire exclusivement dans le champ qui nous intéresse, en l'occurrence celui de l'action sociale.

Nous retiendrons la définition du territoire comme espace politique sur lequel un pouvoir s'exerce et par lequel le pouvoir se définit. Par conséquent, la notion de territoire sera articulée à l'aspect politique qui la détermine.

¹⁹ PAGÈS D, PELISSIER N, op. cit. p. 8

2 - L'ÉMERGENCE DU TERRITOIRE ET SES ENJEUX

Jusque dans les années 70, le territoire n'apparaît pas dans la prise en compte et le traitement des problématiques sociales. L'action sociale s'organise alors en direction de « publics cibles ». Les phénomènes d'exclusion apparaissant progressivement se sont accompagnés par la recherche de modalités de traitement des problèmes sociaux qu'il conviendrait de traiter au niveau local. A partir des années 80, une nouvelle vision de l'intervention sociale émerge, il s'agit d'envisager l'action de manière territorialisée et non de manière sectorisée. Cette nouvelle approche aurait pour vertu d'apporter une plus grande efficacité au travail social traditionnellement ancré dans une prise en charge individuelle ou collective de publics cibles. Comme le souligne G.Cauquil, c'est d'ailleurs « avec le terme de local que le social a accompli en vingt ans sa principale mutation territoriale »²⁰.

A l'échelle de territoires de proximité, ce sont en premier lieu les missions locales qui apparaissent pour traiter les questions d'insertion sociale et professionnelle, le RMI (Revenu Minimum d'Insertion) institue ensuite les commissions locales d'insertion (CLI) puis progressivement un ensemble de dispositifs contractualisés sur des territoires voient le jour.

La période 80-90 peut être considérée comme déterminante pour l'évolution des politiques publiques et des politiques sociales. La décentralisation de 1982, l'institution de la loi sur le RMI, la montée en puissance des procédures de contractualisation entre État et collectivités territoriales, le développement de la politique de la ville, les lois sur l'aménagement du territoire puis l'acte II de la décentralisation sont autant de balises qui marquent incontestablement cette période, qui modifient l'action sociale et ses modalités d'action.

Le processus de décentralisation, initié par la loi du 2 mars 82, peut être considéré comme l'élément déclencheur de la dynamique du développement des politiques sociales territoriales. Cette loi qui reconnaît « la légitimité du gouvernement local »²¹ propose une véritable rupture dans les rapports pouvant être entretenus par l'État et les collectivités. L'État étant davantage invité à jouer un rôle « d'animateur »²², les collectivités territoriales quant à elles à envisager leur action à l'échelle d'un territoire avec l'ensemble des partenaires locaux.

L'évolution du rôle de l'État et de celui des collectivités induisent de nouveaux rapports, le local n'étant plus simplement considéré comme le niveau d'application de décisions venues

²⁰ CAUQUIL G. / ed. Dunod *conduire et évaluer les politiques sociales territorialisées*, p. 3, Paris 2004

²¹ Ibid p. 10

²² Ibid p. 11

d'en haut. De nouveaux concepts accompagnent ce mouvement de décentralisation, le partenariat apparaît comme la figure de proue de cette politique, le contrat quant à lui s'impose comme le nouveau mode de régulation entre État et collectivités.

L'acte II de la décentralisation institue un principe, celui « de chef de file », il s'agit en outre de permettre aux collectivités, dans un souci de cohérence et d'efficacité, « d'organiser les modalités de leur action commune », ce principe vaut d'ailleurs particulièrement pour les départements pour ce qui concerne l'action sociale et médico-sociale.

2.1 LE TERRITOIRE, UN CONCEPT EN DEVELOPPEMENT

La montée en puissance du territoire depuis le début des années 80 a progressivement transformé la conception de l'action sociale. L'apparition de ce nouveau paradigme a entraîné des transformations qui se traduisent à différents niveaux.

Le territoire apparaît explicitement dans le champ de l'action sociale avec la création des UTAS (unités territoriales d'action sociale) par exemple, les schémas départementaux qui naissent veulent appuyer leur logique sur « un diagnostic social territorial ».

La question du territoire est prise en compte par ailleurs, dans les formations et métiers qui se développent dans le cadre du développement social local. La géographie prioritaire impulsée par la politique de la ville se développe à partir d'un axe central celui du territoire, « des catégories socio - spatiales sont créées »²³, elles font l'objet d'interventions sociales sur des territoires tels que les quartiers, les banlieues. Le territoire apparaît progressivement comme « une pensée sociale »²⁴, la notion est davantage prise en compte par les professionnels qui s'appuient de plus en plus sur un cadre d'analyse prenant en compte l'environnement social.

On reconnaît au territoire des vertus permettant de créer, de développer du lien social, l'engagement des professionnels sur des territoires doit s'accompagner d'une implication des habitants en tant qu'acteurs.

La loi 2002-02 pose d'ailleurs clairement l'enjeu du territoire comme le moyen de concevoir de nouvelles pratiques, il est fait référence à la notion de « système social local », comme un

²³ BEAU-CASTAGNAC A.G./ ed. Dunod *conduire et évaluer les politiques sociales territorialisées* p. 25, Paris : 2004.

²⁴ Ibid p. 25

ensemble cohérent social composé par l'assemblage de diverses interventions sur le territoire, dans une vision de ressources de territoires »²⁵.

2.2 LE TERRITOIRE, UNE NOTION RECOUVRANT UN SENS TRES LARGE

Anne-Guite Beau-Castagnac²⁶ propose de distinguer un ensemble de termes proche de celui de territoire pour mieux affiner ce dernier concept. Elle différencie ainsi l'espace, le milieu, le local et le territoire.

L'espace en premier lieu où il est fait référence à la notion de géographie prioritaire apparue avec la politique de la ville, l'espace est alors considéré « comme le périmètre d'intervention » particulier dans lequel cette politique souhaite poser le problème et le traiter. Le principe met en avant l'idée d'une interaction entre le social et le spatial, « il s'agit de donner un statut social à l'espace, pour mieux examiner les conditions de transformations sociales du rapport noué entre une population et son espace »²⁷.

Le milieu quant à lui revêt un caractère plus ancien, cette notion a précédé celles du territoire et de l'espace : « le milieu vient caractériser le cadre psycho-social, culturel et physique dans lequel se place l'individu dès sa naissance »²⁸. La notion de milieu tend à réduire l'individu dans un environnement, elle ne prend pas en compte à l'instar du territoire les aspects de mobilité, de personnes, de pratiques de réseaux. La notion de milieu rendrait aujourd'hui a priori moins pertinente, l'analyse des faits sociaux que le territoire.

Le local enfin apparaîtrait comme le terme le plus proche du territoire. A.G. Beau-Castagnac souligne néanmoins le glissement progressif du mode de pensée local vers la conception territoriale.

Il en résulte aujourd'hui que ce glissement témoigne d'un mouvement qui positionne le territoire comme cadre de référence des politiques sociales territoriales. Construire une pensée autour de la notion de territoire, c'est envisager d'abord le territoire comme un concept en évolution permanente, c'est comprendre le territoire au pluriel, c'est accepter une certaine forme de complexité dans la construction des espaces, l'auteur fait d'ailleurs référence « à la variabilité territoriale » qui permet des combinaisons entre acteurs et politiques publiques.

²⁵ Op. cit. p. 25

²⁶ CAUQUIL G. op. cit.

²⁷ Ibid p. 29

²⁸ Ibid p.29

2.3 LES ENJEUX DU TERRITOIRE POUR L'ACTION SOCIALE

La décentralisation de l'action sociale renvoie à ses acteurs une problématique essentielle ; comment articuler missions confiées par la décentralisation, et territoires, lieux de mise en œuvre de l'action ?

Comme le souligne G. Cauquil²⁹, la notion de mission est trop souvent réduite par les institutions à une stricte « délimitation juridique des blocs de compétence », la finalité apparaissant comme le fondement de la mission étant trop souvent occultée, il apparaît alors que le cadre de mission l'emporte sur son contenu. Un parallèle similaire peut être fait par rapport au concept de territoire qui trop souvent est défini « par une délimitation administrative ou opérationnelle »³⁰ ; ainsi la territorialisation des politiques sociales est perçue comme descendante et verticale, du national vers le local sans qu'elle ne soit envisagée comme « projet à l'échelle du territoire ».

Cette remarque qui concerne une représentation encore trop « administrative du territoire » est tout à fait redondante par rapport à ma pratique professionnelle, en effet les zonages de la politique de la ville qui se recoupent avec les territoires de la prévention spécialisée, apparaissent dans leur construction et leur fonctionnement trop souvent comme une déclinaison du national vers le local, il mériterait d'être le fruit d'un projet collectif à partir des besoins et des ressources locales.

L'auteur suggère que d'intégrer le territoire comme nouveau paradigme de l'action sociale consiste à passer du champ de l'action sociale à celui du développement social, il s'agit aujourd'hui de penser « ressources et non seulement problèmes, travail en réseau et non seulement aide à des individus ou familles, projets à venir et non seulement résolution de difficultés³¹ ».

2.3.1 Les enjeux institutionnels

La dimension institutionnelle du développement social territorial pose un préalable simple sur le principe, mais complexe dans sa mise en œuvre, celui de travailler ensemble, de manière non cloisonnée. L'approche globale et transversale vient bouleverser les pratiques, elle a des effets sur les organisations et les cultures institutionnelles.

²⁹ CAUQUIL G. op. cit.

³⁰ Ibid p. 12

³¹ Ibid p. 14

Le passage à une approche plus globale suppose des transformations organisationnelles pour les acteurs de l'action sociale, il s'agit comme le souligne G. Cauquil, d'une part de faire évoluer les organisations sectorielles vers plus de transversalité opérationnelle, d'articuler fortement diagnostic territorial et missions institutionnelles enfin d'inventer de nouveaux modes de participation et d'association des usagers à l'action.

Le développement social territorial, contrairement au schéma traditionnel de l'action sociale qui développe des missions en direction de publics, propose un mode organisationnel se déclinant sur un mode ternaire « à la croisée des missions, des territoires, des organisations »³².

2.3.2 Les enjeux managériaux

L'approche territoriale suppose également des évolutions au niveau managérial. Il s'agit en effet pour les acteurs des institutions concernées d'envisager une modification des pratiques et des habitudes professionnelles. Il est question en l'occurrence de développer le partenariat entre institutions, d'envisager la mutualisation des informations, d'instituer une relation de confiance qui ne se décrète pas mais qui doit s'envisager sur la durée, d'œuvrer dans le cadre d'un projet collectif. G. Cauquil insiste sur le fait que les perspectives d'une nouvelle approche territoriale imposent des exigences, des changements organisationnels et culturels qu'il ne suffit pas de décréter et qui ne seront pas évidents à mettre en place.

L'affirmation de la place du territoire comme cadre de référence de l'action sociale nécessite une évolution des pratiques professionnelles, ceci constitue à l'évidence un enjeu de premier ordre. L'action territorialisée de la prévention spécialisée rencontre aujourd'hui cette difficulté. En effet de nombreux dispositifs se recoupent sans qu'ils ne soient mis en cohérence sur un même territoire, les compétences de chacun des acteurs ne se rencontrent que très peu, les ressources locales sont peu ou pas exploitées, la mutualisation se heurte à la position déontologique de chacun des partenaires.

2.4 SYNTHÈSE

La notion de territoire est un concept que s'approprie l'action sociale à partir des années 80. Les politiques publiques face à la montée en puissance des phénomènes d'exclusion, dans un souci d'efficacité, envisagent la mise en place de modalités de traitement de cette problématique au niveau local. Une nouvelle approche territoriale conduit à ré-interroger les

³² CAUQUIL G. op. cit. p. 16

pratiques traditionnelles de l'action sociale davantage centrée sur la notion de « publics cibles » que sur celle du territoire. L'action sociale entame une progressive remise en question où il s'agit de penser ensemble un projet à l'échelle d'un territoire, projet nécessitant de diagnostiquer les ressources, d'envisager la mutualisation des informations, d'engager des formes de coopération transversales. Enfin penser territoire, c'est conjuguer le territoire au pluriel, c'est faire le constat d'une grande complexité dans la manière dont s'organisent les territoires, c'est inscrire cette notion dans un processus dynamique et non figé.

2.5 POUR UNE LECTURE CRITIQUE DE LA QUESTION DU TERRITOIRE

Il paraît intéressant de prendre en quelque sorte le contre-pied de ce nouveau paradigme et tenter d'en faire une analyse critique à partir de l'ouvrage d'Éric Maurin³³.

Éric Maurin aborde la question du territoire sous l'angle de la ségrégation territoriale, il émet entre autre une analyse critique sur l'effet des politiques publiques dans la lutte contre les processus de ségrégation.

Le postulat de départ de toutes ces politiques apparaît comme biaisé selon l'auteur. Elles ne prennent pas en compte les causes réelles de la ségrégation territoriale qui est le résultat « de tensions » pour la recherche d'un lieu de résidence propice à l'épanouissement de chacun. Il souligne d'ailleurs que les politiques actuelles « de déconstruction – reconstruction » dans le cadre de la politique de la ville risquent d'engendrer si l'on ne prend pas en compte l'importance des stratégies d'évitement, une reproduction de la ségrégation.

Les politiques ciblées sont, selon l'auteur, un échec, elles souffrent « d'une lecture trop simpliste de la société », les clivages sociaux apparaissent aujourd'hui largement plus complexes que ne le suppose implicitement « le ciblage des quartiers sensibles ou des publics en difficulté »³⁴.

Si l'on prend en compte les politiques liées à la lutte contre l'échec scolaire, comme celle contre le chômage et autres précarités, le territoire s'est imposé selon l'auteur « trop rapidement comme un principe de catégorisation et d'action évident »³⁵.

³³ MAURIN É. / ed. du Seuil et la république des idées *le ghetto français, enquête sur le séparatisme social* : PARIS octobre 2004

³⁴ Ibid, p. 12

³⁵ Ibid, p. 27

Si l'on considère que les territoires sont les cibles d'actions, c'est courir le risque de ne pas toucher toute une fraction de population installée sur des espaces jugés non sensibles.

Maurin émet l'hypothèse que l'on ne pourra s'opposer au processus de ségrégation territoriale que si l'on se détache de la prise en compte du territoire comme catégorie d'action.

« La principale limite des politiques ciblées sur des espaces désignés ne tient pas au principe de ciblage, mais au fait d'avoir des territoires pour cibles »³⁶.

L'auteur suggère de s'adresser aux individus plutôt qu'aux territoires, l'échec des politiques publiques territoriales tient au fait qu'elles n'ont pas désamorcé le mécanisme lié au stratégie d'évitement et à l'entre soi.

Le ciblage sur les individus apparaît pour l'auteur comme essentiel pour parvenir à atténuer les effets de la ségrégation territoriale.

Commentaire :

On ne peut à mon sens dissocier, voire opposer la question du territoire à celle du public. Si les territoires sont considérés aujourd'hui comme catégories d'action, la prise en charge des mêmes publics de ces territoires n'est pour autant pas occultée. Quand on connaît la concentration des difficultés sociales, le nombre de logements sociaux, le degré de précarité présents sur ces espaces désignés, il semble cohérent dans la logique des politiques publiques d'envisager une intervention ciblée sur zones sensibles.

C'est davantage l'accompagnement et la prise en charge des publics en difficulté qui doit à mon sens s'organiser localement en s'appuyant sur les dispositifs liés aux politiques publiques, dans l'esprit et la logique impulsés par le territoire. En l'occurrence s'il s'agit de mieux accompagner le public, de rechercher plus d'efficacité dans nos résultats, il faut aujourd'hui davantage de coordination entre les acteurs sociaux, envisager un travail moins cloisonné qui est induit par les blocs de compétences, d'organiser nos actions de manière transverse.

Même si le paradigme du territoire réapparaît aujourd'hui, il semble néanmoins que les acteurs sociaux ne se soient pas encore complètement saisis des concepts qu'il développe.

L'accompagnement des usagers s'il veut être envisagé de manière cohérente, nécessite le rapprochement des acteurs sociaux d'un même territoire. La recherche d'une meilleure

³⁶ MAURIN É. op. cit. p. 69

mutualisation des ressources locales est conditionnée quant à elle, par le fait d'envisager une rupture dans la culture professionnelle de chacun, de prendre en compte la question de l'éthique professionnelle mais de faire en sorte qu'elle ne soit pas un frein pour la mise en place de projets sociaux de territoires.

Il faut sans doute aujourd'hui, si l'on veut viser à une plus grande efficacité des politiques publiques, laisser davantage de place à l'expérimentation locale, permettre l'innovation, diversifier les réponses, donner une place d'acteurs aux usagers. C'est dans cet esprit que j'ai tenté d'aborder le projet, de proposer à partir des réalités locales une action innovante adaptée à un environnement en évolution.

3 - DIAGNOSTIC GENERAL

Envisager une nouvelle approche territoriale pour la prévention spécialisée sur mon secteur est une perspective très concrète, motivée par des facteurs tout à fait repérables, qu'ils relèvent du domaine institutionnel, de l'environnement ou du champ politique.

3.1 LE CONTEXTE LOCAL

3.1.1 Le domaine institutionnel

Le domaine institutionnel regroupe à la fois le niveau de l'association, celui du service et le secteur géographique qui est sous ma responsabilité. Quels sont à ce niveau d'ensemble les éléments repérables qui concourent à la dynamique de changement impulsée ?

L'association pose un certain nombre de principes à travers son projet associatif. En l'occurrence il est question d'encourager l'innovation, de répondre à travers l'ensemble des moyens qu'elle déploie le plus pertinemment possible à la diversité des problématiques rencontrées, de toujours situer l'utilisateur au centre du dispositif non seulement à partir de l'accompagnement social et éducatif proposé mais aussi et surtout en lui permettant d'exercer pleinement sa citoyenneté. L'utilisateur n'est alors pas reconnu comme objet mais comme sujet capable d'exercer en toute conscience l'ensemble de ses droits et obligations. Le projet associatif validé en 1995 apparaît comme précurseur dans ses principes de la loi 2002-02 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

Le projet de redéploiement territorial initié sur le secteur que je dirige apparaît comme très proche des orientations citées précédemment, le caractère innovant du projet prenant corps

à partir de réalités locales n'est pas opposé mais complémentaire à notre préoccupation pédagogique première, celle de l'accompagnement de l'utilisateur.

Le service au sein duquel j'évolue reste également très attentif aux préconisations émises quant à ce projet. D'abord parce qu'à quelques exceptions près, la configuration des territoires d'intervention des autres secteurs du département correspond sensiblement à celle de Forbach. En l'occurrence, il s'agit de bassins miniers ou sidérurgiques en récession, où l'urbanisation s'est développée sous la forme de cités minières conçues successivement dans les années 50-60. Une population d'origine ouvrière où la proportion d'étrangers reste forte prédomine dans ces ensembles. D'autre part ces territoires ont tous été la cible de politiques publiques similaires, les résultats peu probants jusqu'à aujourd'hui de ces mesures posent la question du devenir d'un certain nombre de ces quartiers relégués.

Après les réhabilitations successives opérées dans le cadre de la politique de la ville, il est question aujourd'hui « d'opération destruction-reconstruction » d'ailleurs déjà bien entamées sur un certain nombre de communes. La prévention spécialisée étant pour l'essentiel implantée dans ces mêmes quartiers, il s'avère aujourd'hui indispensable de savoir comment cet outil d'intervention sociale peut accompagner ces mouvements au risque de le voir disparaître.

3.1.2 L'environnement

Les éléments liés à l'environnement qui sont à l'origine de cette perspective de changement sont multiples. Les quartiers prioritaires qui sont le résultat le plus visible de la « ségrégation urbaine »³⁷ concentrent à eux seuls l'ensemble des problématiques sociales de notre société. Il semble néanmoins que l'on assiste à un phénomène de dilution de ces difficultés sociales à l'échelle de territoires plus larges, que les quartiers sensibles n'apparaissent plus aujourd'hui comme les seuls espaces nécessitant un traitement social spécifique. Comme le souligne D. Béhar³⁸, « les politiques publiques dirigées vers le bas et les « micro-territoires » se réajustent sur de nouveaux espaces comme les pays, l'agglomération ou la région ».

Les quartiers prioritaires sur lesquels nous intervenons, après des réhabilitations successives, vont connaître, dans le cadre « d'opérations destructions reconstructions », de profondes reconfigurations architecturales et sociales. La dédensification et le relogement des populations à l'échelle de l'agglomération nous conduisent aujourd'hui à appréhender

³⁷ MAURIN É. Op. cit.

³⁸ PAGÈS D., PELISSIER N. op. cit. p. 86

notre intervention à des niveaux différents : le quartier qui se transforme et la réalité de l'agglomération qui apparaît.

3.1.3 Le niveau politique

Enfin le niveau politique (en l'occurrence, département, agglomération, communes) exprime un intérêt particulier quant à ce projet, mais chacun des acteurs à partir de ses compétences et de ses intérêts prend une position singulière. Tout l'enjeu dans la conduite de cette action consiste justement à construire avec les partenaires politiques un compromis répondant aux préoccupations de chacun, de proposer un projet d'ensemble cohérent où à la fois la demande des partenaires ainsi que les besoins repérés puissent converger.

3.1.3.1 Le Conseil Général

Le conseil général, à travers le schéma départemental 2004-2009 ouvre un certain nombre de perspectives qui semblent ne pas être opposées aux orientations du projet décliné sur mon secteur d'intervention. Le schéma pose trois axes stratégiques qui doivent orienter l'action conjointe du Département et de l'État en matière de Protection de l'Enfance³⁹.

- Il s'agit en premier lieu « d'acquérir une meilleure connaissance des problématiques sociales et éducatives rencontrées », préalable nécessaire pour une meilleure adaptation des réponses. Mutualiser les pratiques, observer le fonctionnement du dispositif pour offrir un service au plus près de l'intérêt de l'utilisateur sont les autres objectifs de cet axe dénommé « observer et comprendre ».
- Le décloisonnement et la transversalité territoriale du dispositif sont les objectifs qui répondent au deuxième axe. Il s'agit en l'occurrence de favoriser « les initiatives locales et territoriales » pour une meilleure continuité et cohérence de l'action socio-éducative.
- Le troisième axe oriente les actions à partir du principe d'innovation. En effet il s'agit de faire évoluer le dispositif actuel par restructuration, redéploiement, expérimentation en fonction de la demande sociale et de la répartition des ressources territoriales.

³⁹ Schéma départemental conjoint ASE/PJJ 2005-2009

La prévention spécialisée apparaît explicitement dans le schéma départemental à travers une thématique intitulée «prévention de l'inadaptation et de la délinquance juvénile ». Il est notamment fait référence à la nécessité pour les équipes de prévention d'accroître leur inscription dans les politiques territoriales.

Le projet que je développe à l'heure actuelle semble cadrer pleinement avec les orientations du schéma. Il est notamment proche des deux derniers axes qui encouragent respectivement d'une part la prise d'initiative au niveau local et territorial et d'autre part l'innovation à travers des modalités telles que le redéploiement et l'expérimentation.

3.1.3.2 La Communauté d'agglomération de Forbach Porte de France

La création depuis peu d'un nouvel espace, celui de l'agglomération de Forbach, répond à une volonté politique locale de prendre en compte les réalités sociales et économiques à une autre échelle, de mutualiser les ressources de territoires, d'envisager une meilleure cohérence de l'action sur un ensemble de communes. Le volet cohésion sociale qui prend une place dans le projet de l'agglomération propose un certain nombre d'orientations en matière d'action sociale, la prévention spécialisée peut et doit y prendre une place. Notre compétence départementale ne s'oppose pas à un positionnement de la prévention spécialisée comme acteur social reconnu à un échelon local, celui de l'agglomération.

Le projet de la Communauté d'agglomération 2004-2014 fixe trois orientations bien évidemment liées au champ de compétence de cette nouvelle entité. Il s'agit en l'occurrence de l'aménagement et du développement durable du territoire, de la cohésion sociale et territoriale et enfin de l'attractivité du territoire. C'est ici davantage le volet cohésion sociale au sein duquel la prévention spécialisée peut se positionner qui nous intéresse.

Les objectifs de la communauté d'agglomération en matière de cohésion sociale et territoriale sont au nombre de cinq et se déclinent de la manière suivante⁴⁰ :

- Renforcer les liaisons internes et externes du territoire, en renforçant des systèmes de desserte par les transports en commun, en soutenant la mobilité des publics en difficultés,

⁴⁰ Diagnostic de territoire Projet d'Agglomération de Forbach Porte de France 2004-2014

- Éviter la dissociation entre le rural et l'urbain, en définissant les vocations d'accueil des communes de la vallée et du plateau, en organisant un réseau de structures d'accueil et d'équipements de proximité,
- Requalifier les grands quartiers d'habitats sociaux,
- Garantir l'accès pour tous aux équipements et aux pratiques sportives et culturelles,
- l'intégration sociale des populations et la valorisation des identités culturelles :
 - en engageant des actions en matière d'accueil et de prise en charge des publics en difficulté,
 - en favorisant l'accès ou le retour à l'emploi des publics en difficultés,
 - en soutenant les populations ayant des besoins spécifiques,
 - en soutenant des actions en faveur de l'intégration des populations immigrées,
 - en soutenant des actions en faveur de la prévention de la délinquance

Commentaires :

Nous partageons en prévention spécialisée des objectifs d'actions tout à fait complémentaires de ceux déclinés par le projet du contrat d'agglomération dans le volet cohésion sociale. En l'occurrence nous exerçons d'une part notre mission sur des quartiers d'habitat sociaux qui font aujourd'hui l'objet de programmes de requalification dont la communauté d'agglomération est le principal acteur.

Il s'agit plus précisément pour la communauté d'agglomération d'évaluer la situation du logement, d'envisager de mieux coordonner la mission de relogement des bailleurs sociaux. Notre connaissance à la fois des bailleurs, des habitants, de l'ensemble des ressources de l'environnement local peut permettre à la prévention spécialisée d'être un acteur de premier ordre dans ces programmes de requalification. D'autre part le public que nous touchons correspond au public ciblé par les actions définies dans le volet cohésion sociale, là également une complémentarité est à rechercher. Les actions en faveur de la prévention de la délinquance, autre objectif du contrat, se situent bien évidemment à un niveau sur lequel nous sommes déjà engagées à travers notamment les dispositifs de la politique de la ville (contrat locaux de sécurité, veille éducative et sociale, contrat éducatif local...). Notre connaissance de ces dispositifs, de la culture qu'ils engagent, peuvent être également des compétences que nous pouvons mettre à disposition de la nouvelle structure d'agglomération.

J'observe, en croisant les missions de la prévention spécialisée avec celles de la Communauté d'Agglomération, une complémentarité qui peut permettre à l'évidence d'envisager un rapprochement.

3.1.3.3 L'échelon communal

Le dernier niveau politique correspond à celui des communes sur lesquelles nous intervenons et notamment au travers des élus locaux avec lesquels nous travaillons. C'est le niveau qui engage à la fois le plus de proximité et le plus de tension.

A travers l'ensemble des espaces formels ou informels qui permettent la rencontre avec les élus locaux, nous nous engageons réciproquement dans de la réflexion, de la construction de projets et de dispositifs. Le rapport de proximité avec les élus locaux revêt pour le directeur adjoint un caractère particulier. Il s'agit de construire une position proche en sachant garder son indépendance, de prendre en compte les demandes et les préoccupations tout en affirmant les missions pour lesquelles nous sommes mandatés, une approche qui pourrait s'intituler « entre distance et proximité ».

Le niveau communal correspond à un espace de tension qui nécessite une régulation devant permettre la recherche d'un équilibre entre la demande des élus, la prise en compte de cette demande articulée aux missions de la prévention spécialisée.

Le projet de redéploiement territorial a déjà été abordé avec les élus en l'occurrence le maire de Stiring-Wendel, celui de Forbach et celui de Behren. Cette perspective de changement ne laisse pas indifférente, chacun à son niveau y voit un intérêt. Le maire de Stiring-Wendel, vice-président du Conseil général évoque l'idée d'une mutualisation des moyens, celui de Forbach semble convaincu d'une nécessaire reprise en main de l'action sociale par l'agglomération d'autant que la prévention spécialisée est déjà inscrite dans une dimension intercommunale, le maire de la commune de Behren quant à lui évoque l'idée d'actions de prévention sur des communes rurales mais craint un redéploiement désavantageux pour sa commune.

Les objectifs et les modalités de mise en œuvre du projet doivent répondre à un diagnostic préalable global, prenant en compte la dimension institutionnelle et politique appuyée sur une analyse du territoire d'intervention. Quels sont les éléments

repérables concernant notre territoire d'intervention qui sont à l'origine de cette volonté de changement ?

3.2 LE DIAGNOSTIC TERRITORIAL

3.2.1 L'évolution du territoire d'intervention des équipes éducatives du secteur de Forbach

L'implantation des équipes sur ce secteur géographique s'est faite progressivement, d'abord sur un quartier très fortement relégué, une cité HLM de 1500 habitants, le Kobenberg puis par redéploiement sur deux autres quartiers de la ville, le Wiesberg et le quartier de Bellevue.

Un premier poste éducatif en 1976, la création d'une équipe en 1983 puis un redéploiement en 1993 suite à un travail de médiation opéré par l'équipe et commandé à l'époque dans le cadre du DSQ (développement social des quartiers) par la ville de Forbach et le FAS (fonds d'action sociale) aujourd'hui FASILD (Fond d'Action Sociale d'Intégration et de Lutte contre les Discriminations), ceci peut correspondre à la première étape de l'évolution de la prévention spécialisée sur la ville de Forbach.

Jusqu'en 1999, l'équipe de prévention déploie son intervention sur trois quartiers de la ville de Forbach, elle est composée de trois postes éducatifs et d'un poste de chef de service. En 2000, suite au repositionnement du Conseil général par rapport à la prévention spécialisée, de nouveaux postes sont créés, les effectifs sur le département augmentent de 50 %, l'équipe de Forbach se voit attribuer 5 postes supplémentaires.

L'attribution de postes supplémentaires, l'intervention sur de nouveaux territoires sont l'occasion de construire un nouveau projet global. Cette dynamique se met en place sur l'ensemble du service, ce qui fut appelé le processus de sectorisation permet en outre la création de secteurs géographiques d'intervention à l'échelle du service sur l'ensemble du département.

Le nouveau secteur de Forbach créé sous l'impulsion du conseil général déploie désormais son intervention sur trois communes, celle de Forbach, de Behren-lès-Forbach, de Stiring-Wendel. La répartition des postes s'est organisée de la manière suivante ; quatre postes ETP (équivalent temps plein) sur la commune de Forbach, trois postes ETP sur celle de Behren-les Forbach, un poste sur la commune de Stiring-Wendel.

La prévention spécialisée sur le secteur de Forbach s'est construite progressivement mais elle a toujours su inscrire son action dans un processus d'évolution dynamique. Deux constantes sont néanmoins repérables dans ce mouvement ; d'abord celle relevant de la place du politique ensuite celle de l'implantation des équipes dans une logique de quartier.

En effet, les évolutions qu'a connues la prévention sur mon secteur ont toujours été d'abord le fruit de décisions politiques portées et mises en œuvre ensuite par les opérateurs associatifs, ce qui ne veut pas dire par ailleurs que le politique n'a pas été saisi préalablement des besoins et demandes locales par les acteurs de terrain. La seconde constante correspond au fait que la prévention s'est toujours déployée dans une logique d'intervention par quartier ; même si elle intervient aujourd'hui sur trois communes ce sont d'abord certains quartiers de ces mêmes collectivités qui sont concernés par cette intervention. L'action de prévention spécialisée s'est organisée en quelque sorte sur le principe d'une géographie prioritaire, que je viens d'ailleurs interroger aujourd'hui.

3.2.2 Présentation des territoires d'intervention

Les trois communes sur lesquelles les équipes éducatives interviennent ont une typologie différente, mais rassemblent à la fois des problématiques semblables. Ces communes se sont développées et ont accompagné l'expansion de l'industrie minière. Fortement dépendantes de cette mono industrie, comme d'ailleurs l'ensemble des communes du bassin, elles doivent aujourd'hui s'engager dans une reconversion profonde. La création de la communauté d'agglomération constitue d'ailleurs l'une des réponses pour accompagner les mutations en cours et envisager d'appréhender les problématiques sociales, économiques, urbanistiques d'une manière plus globale.

La commune de Forbach, considérée comme la ville centre, dispose de trois quartiers classés « zone urbaine sensible » qui font l'objet d'une intervention de la prévention spécialisée.

La commune de Behren les Forbach, considérée aujourd'hui comme une cité banlieue, apparaît comme un secteur sensible au regard de l'unité urbaine de l'agglomération. La ville de Stiring-Wendel quant à elle doit faire face à l'émergence de problématiques sociales liées à la fermeture des mines. L'emploi, le logement, la prise en charge des jeunes ne relève plus aujourd'hui du rôle des Houillères mais davantage de l'intervention communale. Cette réalité concerne les autres communes, mais davantage celle de Stiring-Wendel qui a été une commune exclusivement minière.

Ce qui à mon sens marque un décalage important entre chaque commune et même chaque quartier, repose sur une grande disparité quant aux ressources de territoires.

Une ressource de territoire doit s'entendre ici « comme un ensemble de signes tangibles, qui indiquent une dynamique, un mouvement, un savoir ou un savoir-faire ; autant de faits, de pratiques, de structures et de cultures qui témoignent d'une richesse autre que la forme classique des richesses économiques »⁴¹.

Je suggère une présentation de l'ensemble de nos territoires d'intervention à partir d'une identification des ressources de territoires à l'image de la grille d'identification « diagnostic de ressources » proposée par le cabinet CIRESE⁴² (voir tableau en annexe).

3.2.2.1 Commentaires et enjeux concernant la commune de Forbach⁴³

Les trois quartiers classés en Z.R.U. ont à la fois une typologie différente et un ensemble d'éléments communs qui les caractérisent.

Au regard de l'unité urbaine, ils concentrent à la fois une proportion d'étrangers beaucoup plus forte, un taux de chômage global plus élevé, une proportion de jeunes plus importante ainsi qu'un nombre de logements sociaux largement supérieur.

En terme de ressources de territoire, le quartier du Kobenberg apparaît par rapport à sa situation globale le plus mal loti (habitat, situation géographique, infrastructure).

Le quartier du Wiesberg, le plus important en population, dispose d'une situation plutôt bonne (bien desservi, infrastructures nombreuses, qualité de l'habitat).

Le quartier de Bellevue quant à lui, qui a déjà connu une dédensification semble se situer dans l'entre deux.

Les enjeux

Le diagnostic partagé du contrat de ville (2000) préconise pour le Kobenberg une démarche de renouvellement urbain. Dans le cadre actuel du plan de cohésion sociale un projet déposé à l'A.N.R.U. (Agence Nationale de Rénovation Urbaine) prévoit pour 2006 une destruction totale du quartier.

⁴¹ CAUQUIL G. op. cit. p. 100

⁴² Ibid p. 101

⁴³ Voir annexe tableau 1, 2 et 3

Concernant le quartier Bellevue, le désenclavement a facilité son intégration à la ville. L'îlot Kaufmann doit cependant s'intégrer dans un territoire plus large, car les secteurs du Hohlweg, Videm, Sorbiers et Bruch constituent des espaces relégués posant un problème d'ensemble pour la ville.

Le diagnostic partagé⁴⁴ souhaite un élargissement de la prévention sur un territoire plus étendue.

Le Wiesberg, enfin, s'il dispose d'une situation d'ensemble plutôt favorable, a besoin d'un accompagnement en matière de prévention. Les partenaires oeuvrant sur ce quartier doivent coordonner davantage leurs actions. Il s'agit de s'appuyer sur l'existant et de mutualiser les compétences.

Les enjeux pour la prévention spécialisée sur ces trois quartiers :

Kobenberg : accompagner le projet de requalification urbaine, participer à la politique de relogement.

Bellevue : envisager d'élargir notre territoire d'intervention en prenant en compte les espaces relégués Hohlweg, Videm, Sorbiers et Bruch.

Wiesberg : même si la situation globale du quartier est plutôt avantageuse, il n'en reste pas moins qu'un risque de délinquance est relativement élevé. Il s'agira pour nous de renforcer notre travail sur ce secteur en nous appuyant sur une logique de partenariat (centre social, PJJ, assistante sociale, associations locataires).

3.2.2.2 Commentaires et enjeux concernant la commune de Behren - les Forbach⁴⁵

La commune de Behren - les Forbach, au regard de la densité en logements sociaux et d'un certain nombre d'autres indicateurs sociaux peut s'apparenter aux grands ensembles urbains à la périphérie des grandes villes. A une échelle moindre, elle est considérée comme la cité « banlieue » de la ville de Forbach, fortement stigmatisée à l'extérieur, elle a une image plutôt négative.

Néanmoins, le diagnostic local de sécurité effectué en 2000⁴⁶ fait apparaître un sentiment d'insécurité très peu développé sur la commune, les chiffres concernant la

⁴⁴ Diagnostic partagé : contrat de ville du Bassin Houiller de Lorraine - 2000

⁴⁵ Voir annexe tableau 4

⁴⁶ Diagnostic local de sécurité Commune de Behren - 2000

délinquance se situent en dessous de la moyenne nationale. On pourrait dire en quelque sorte qu'au regard d'indicateurs sociaux plutôt inquiétants (taux de chômage chez les jeunes, niveau d'étude, population étrangère, nombre d'allocataires du RMI et autres allocations) la situation sur la commune reste relativement bonne, les habitants s'y trouvent bien. Cela doit sans doute tenir à un lien social encore très développé sur la commune grâce à une vie associative très riche, à des relations de voisinage solides, à une culture ouvrière commune qui a cimenté en quelque sorte les relations de vie et qui constitue encore un socle de référence commune.

Les enjeux

Cité à forte concentration ouvrière (mineurs de fond), l'enjeu concernant l'après mine est de taille pour la commune. Le plan social négocié a permis de proposer le départ en congé charbonnier pour bon nombre de mineurs ne pouvant encore prétendre à un départ en retraite au regard de l'âge et de l'ancienneté. Une proportion importante de mineurs âgés de 40 à 55 ans se retrouve aujourd'hui dans cette situation, l'inactivité est à l'origine d'une nouvelle précarité pour un bon nombre de personnes.

Par ailleurs la commune dans le cadre du plan de cohésion sociale a déposé un programme de requalification urbaine auprès de l'ANRU (Agence nationale de renouvellement urbain), projet qui devrait à terme, s'il est financé, transformer profondément la commune du point de vue de l'habitat, de l'environnement extérieur, de la mixité sociale.

La prévention spécialisée qui dispose de trois postes éducatifs est bien implantée sur la commune, elle participe à la dynamique sociale d'ensemble, elle semble être reconnue pour ses compétences et son savoir-faire. Au regard de la configuration d'ensemble de la commune, le choix de maintenir l'équipe en l'état n'est pas discuté, il serait même nécessaire à terme de renforcer le travail sur ce territoire.

3.2.2.3 Commentaires et enjeux concernant la commune de Stiring-Wendel.⁴⁷

La commune de Stiring-Wendel à l'image des deux autres communes est référencée comme un secteur disposant d'un parc locatif important, l'habitat se singularise par la prégnance des résidences HBL (Houillères du Bassin de Lorraine) hébergeant les salariés ou retraités mineurs de la même entreprise.

⁴⁷ Voir annexe tableau 5

Stiring-wendel est cependant considérée davantage comme une ville minière, sa configuration architecturale s'organise autour de quartiers miniers d'habitat individuel situés à la périphérie d'un petit centre-ville. L'habitat collectif est de loin moins important sur cette commune, les indicateurs sociaux, même s'ils ne sont pas à négliger restent inférieurs à ceux par exemple d'une commune comme Behren – les - Forbach.

Cette commune connaît toutefois une précarité en augmentation constante au regard des chiffres du CCAS (Centre Communal d'Action Sociale), des retours des collègues assistantes sociales, du sentiment des travailleurs sociaux de l'équipe et des enseignants qui voient une population se précariser.

La paupérisation de la population, le délitement du lien social apparaissent comme une tendance forte sur cette commune, ce sont moins les problèmes d'incivilité et de violence urbaine qui sont ici prégnants mais davantage l'apparition progressive d'un quart - monde qui se développe avec les difficultés familiales, sociales, éducatives, qui accompagnent ces situations.

Les enjeux

L'enjeu majeur pour cette commune reste de véritablement prendre conscience des nouvelles réalités sociales et de développer des réponses adéquates. Nous situerons notre intervention pour partie à ce niveau en favorisant l'impulsion de nouvelles dynamiques sociales en y apportant notre savoir-faire, en développant des dispositifs qui sont opérants sur d'autres communes. Notre intervention récente sur cette ville nécessite de développer un ancrage sur certains quartiers et de tenter de construire avec la commune un dispositif global de prise en charge des jeunes.

3.2.2.4 La réalité territoriale de l'agglomération

La communauté d'agglomération, située en plein cœur du Bassin Houiller, frontalière avec le Land de Sarre en Allemagne, s'appuie sur 21 communes et quatre vingt deux mille habitants. Le district urbain de Forbach se transforme en Communauté d'Agglomération au 1^{er} janvier 2003 sous l'impulsion de la loi d'orientation sur l'Aménagement du territoire et le développement durable du 25 juin 1999 et la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999.

L'intérêt de cette recomposition se décline à plusieurs niveaux ⁴⁸:

- Sur le plan juridique, les communes transfèrent à la communauté d'agglomération des compétences qui étaient jusqu'alors communales,
- Sur le plan fiscal et financier, la communauté d'agglomération bénéficie de la taxe professionnelle unique et d'une augmentation de la dotation globale de fonctionnement,
- En matière d'aménagement du territoire, la constitution d'un projet de territoire constitue l'armature fondamentale de l'intercommunalité, garante d'un développement cohérent, durable et pertinent du territoire.

Le territoire de la communauté d'agglomération s'inscrit dans « des aires d'influences » à des échelles géographiques différentes : locale, régionale, nationale, transfrontalière, européenne.

Forbach constitue le principal pôle urbain, les centres secondaires sont situés dans l'aire d'influence de Forbach (Stiring-Wendel, Behren les Forbach, Petite-Rosselle, Cocheren, Schoeneck et Morsbach). Face à ce réseau urbain, les communes du plateau gardent leur caractère rural bien que la typologie de l'habitat rural soit en train de se transformer⁴⁹.

Au regard du diagnostic territorial, la Communauté d'Agglomération est confrontée à des logiques territoriales qui se conjuguent ; des logiques frontalières liées à sa situation géographique, des logiques de recomposition qui s'expriment par des dynamiques de reconversion en milieu urbain (économique, sociale et urbanistique) et des dynamiques de « périurbanisation », qui dénotent le développement croissant de « l'économie résidentielle ». C'est ce contexte qui oblige la prévention spécialisée à interroger la pertinence actuelle et future de ses territoires d'intervention.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

Le projet visé, dont la finalité s'appuie sur un nouveau positionnement des équipes éducatives à partir d'une nouvelle approche territoriale semble au regard du contexte local,

⁴⁸ diagnostic de territoire, vers le Projet d'Agglomération de Forbach Porte de France - 2004-2014

⁴⁹ Voir annexe carte 1

en prenant en compte à la fois la dimension institutionnelle, environnemental et politique, répondre à une réelle nécessité de changement.

Bien qu'il reste à développer un travail explicatif auprès de l'ensemble des acteurs décisionnels dans la continuité de ce qui a déjà été amorcé, il n'apparaît pas aujourd'hui de freins ou d'oppositions affichées à la mise en œuvre de cette dynamique. D'une part, parce que les orientations politiques (schéma départemental, projet d'agglomération) ne sont a priori pas opposables au projet, d'autre part parce que le niveau local (environnemental et politique) incite à travers ses réalités à une nouvelle impulsion.

Par conséquent le diagnostic global laisse apparaître un ensemble d'éléments favorisant plutôt la mise en œuvre d'une nouvelle dynamique pour la prévention spécialisée sur le secteur de Forbach.

Deux enjeux sont de taille. D'abord celui de la pertinence du projet et de la qualité de sa mise en œuvre qui vont être déterminants pour son élargissement à l'échelle du service. L'association et le service sont par conséquent particulièrement attentifs au pilotage du projet.

D'autre part, le rapprochement au niveau de l'échelon de la communauté d'agglomération, bien qu'a priori au regard des missions plutôt pertinent, nécessitera de définir un cadre de partenariat à travers une convention déterminant entre autres les objectifs d'actions ainsi que les territoires intervention.

Troisième partie

INTRODUCTION DE LA TROISIEME PARTIE

La troisième partie de ce mémoire est consacrée au plan d'action stratégique. Comment à partir du contexte local de notre intervention, à partir des points de tension et des leviers qui ont pu être repéré décliner un projet d'ensemble ?

Nous l'avons vu dans la deuxième partie, le contexte politique global ne semble pas être opposable aux orientations du projet, les évolutions de l'environnement quant à elles imposent l'impulsion d'un changement pour la prévention spécialisée. Les acteurs institutionnels semblent conscients aujourd'hui, même si des résistances peuvent apparaître, de la nécessité d'un repositionnement de la prévention spécialisée dans un contexte où les enjeux sont très forts pour cette intervention sociale.

Poser de nouvelles perspectives, agir sur l'ensemble des leviers qui permettent d'accompagner le changement, prendre la mesure des enjeux et des contraintes, pour proposer une action réaliste et réalisable, c'est dans cet esprit de direction que je souhaite inscrire ce projet.

Si les dimensions politiques et institutionnelles doivent être prises en compte, la finalité de cette action repose bien sur la volonté de répondre le plus pertinemment possible aux besoins du territoire à partir de notre compétence. La place du territoire n'est évidemment pas à dissocier de la question du public que nous ciblons.

Au regard du contexte social où l'on assiste à la fois à une montée de la précarité ainsi qu'à une dilution des problématiques sociales sur un territoire plus large, en prenant en compte le nombre de postes dégagés pour la prévention spécialisée, il s'agit pour moi de définir un ensemble de priorités et d'impulser une pédagogie nouvelle ou plutôt renouvelée pour les équipes que je dirige. Notre mission ne doit pas être dénaturée, elle doit cependant intégrer des réalités sociales qui évoluent ; par conséquent les objectifs d'action doivent être réinterrogés.

Si les notions de territoires et de publics sont étroitement liées, ce projet qui vient interroger notre positionnement territorial ne doit évidemment pas occulter la question de l'utilisateur. Si le territoire apparaît comme moteur et support du changement, le public doit rester le cœur de notre préoccupation.

Le redéploiement territorial des équipes doit permettre de redonner force à un objectif pédagogique central, celui qui s'appuie sur la question de la promotion du milieu. Il est nécessaire d'accorder une plus grande place dans nos pratiques à cet objectif, de mieux le définir afin de se rapprocher du concept de « développement social territorial ».

L'implication des habitants, la création et le développement de lien social ne sont pas des principes nouveaux en soi, ils méritent cependant dans le contexte actuel d'être réactualisés.

La perte de certains repères éducatifs, le délitement social, la montée de la précarité et des incivilités, autant d'éléments qui caractérisent certains territoire sensibles, et qui appellent à des réponses collectives, à une reprise en main de l'espace par les habitants.

L'intégration dans nos pratiques du développement social, une offre de service qui se diversifie pour répondre à des besoins aujourd'hui non couverts, le tout appuyé sur un repositionnement territorial des équipes, voilà en quelque sorte les fondements du projet que je souhaite décliner sur mon secteur.

1 - LES OBJECTIFS DU PROJET

1.1 DE LA PROMOTION DU MILIEU VERS LE DEVELOPPEMENT SOCIAL TERRITORIAL

La promotion du milieu correspond à l'un des objectifs fondateurs de la prévention spécialisée. Cet axe de travail a connu, en fonction des périodes, du contexte dans lequel les équipes évoluaient, un intérêt relatif. Il a d'ailleurs été supplanté au fil du temps, par les dispositifs relevant de la politique de la ville qui ont à leur tour suggéré des actions autour du développement social local.

Le développement est une notion très large, il peut se définir par le croisement de logiques ; une logique d'innovation ou de résolution de problèmes articulée à une dynamique sociale redonnant une place centrale aux acteurs⁵⁰.

« Trois axes de développement sont aujourd'hui essentiels pour l'action sociale ; le développement personnel qui fonde le rapport aux usagers, le développement social qui établit le rapport au territoire et au tissu social, le développement organisationnel qui donne le fondement des procédures d'évolution des organisations »⁵¹.

Le *Guide des politiques sociales et de l'action sociale* définit la notion de développement social comme une notion qui se construit dans « des relations sociales de proximité visant la mobilisation citoyenne des habitants d'un territoire identifié à travers une connaissance des problèmes individuels pouvant amener à élaborer des réponses collectives ».⁵²

Le développement social se construit à partir de la mobilisation des ressources existantes (habitants ou professionnels).

Initié dès son origine par les équipes de prévention, le principe de « la mobilisation des ressources endogènes » reste à mon sens mal défini par les acteurs de la prévention spécialisée. Une conceptualisation de ce principe aurait sans doute permis d'afficher une identité plus marquée de cette compétence pour la prévention spécialisée.

⁵⁰ Dictionnaire critique de l'action sociale / collection travail social / p. 128 ed. Bayard 1997

⁵¹ Ibid p. 128

⁵² LOCHEN V. / ed. Dunod *Guide des politiques sociales et de l'action sociale* : 2000 p. 79

Je souhaite que le développement social soit un objectif de travail qui soit réapproprié par les équipes que je dirige. Notre dimension inter communale, notre connaissance du terrain, du public et de ses problématiques sont autant d'atouts qui doivent nous permettre de viser à une qualité d'expertise en matière de développement social territorial.

Impliqués exclusivement dans une dimension éducative centrée sur l'accompagnement individualisé, les professionnels doivent aujourd'hui prendre en compte la nécessité d'un rééquilibrage articulé entre la dimension individuelle et de la dimension collective.

Notre mandat global et territorial induit par définition d'organiser nos pratiques à partir de la prise en compte du milieu d'autant qu'aujourd'hui, plus qu'auparavant, la réhabilitation progressive d'un certain nombre de territoires relégués est conditionnée par la mobilisation de l'ensemble des acteurs sociaux.

Le développement social territorial doit à mon sens s'appuyer sur deux supports de travail, le premier concernant le domaine du partenariat et du travail en réseau, le second qui est complémentaire s'organisant autour du principe de participation et d'implication des habitants.

1.1.1 LES MODALITES D' ACTIONS

1.1.1.1 Développer partenariat et travail en réseau

Il apparaît aujourd'hui essentiel d'inscrire la prévention spécialisée dans des projets sociaux de territoires, cette forme d'intervention sociale n'a de sens que si elle prend une place à part entière dans le tissu social local pour qu'elle puisse à partir de ses compétences participer à une dynamique d'ensemble. La connaissance de la prévention spécialisée par les partenaires est un préalable nécessaire à toute forme de coopération a posteriori. Par ailleurs, les acteurs de la prévention spécialisée doivent mieux intégrer les compétences de l'ensemble des partenaires qui gravitent autour du public. Une connaissance réciproque des missions & compétences de chacun, c'est un principe qui doit être tenu pour acquis, afin d'envisager un accompagnement efficace du public.

La dimension du travail en réseau doit être centrale dans nos pratiques, je faisais référence précédemment à la nécessaire connaissance des partenaires, il est davantage question pour le travail en réseau de reconnaissance mutuelle des

acteurs, d'un travail de coopération plus opérationnel, d'une dimension moins institutionnelle s'inscrivant dans un esprit plus pragmatique.

Illustration

La veille éducative et sociale mise en place sur la commune de Behren est un bon exemple qui peut illustrer le travail en réseau. Impulsée par l'équipe de prévention spécialisée et pilotée aujourd'hui par la commune, cette instance permet de repérer et de mobiliser l'ensemble des personnes ressources, de croiser des informations, d'échanger autour de difficultés repérées et de construire à partir d'un diagnostic partagé des actions transversales. La mise en place de cette instance peut être modélisée et transposée sur les autres territoires de notre intervention.

Pour conclure sur ce premier axe de travail du développement social, la dimension partenariale doit aujourd'hui prendre une place essentielle dans les pratiques professionnelles. Si très souvent cette dimension peut être mise en avant, il est fondamental de penser cette forme d'action de manière opérationnelle, le partenariat ne doit pas être une fin en soi, il doit être le moyen de favoriser l'orientation et l'accompagnement du public. Accepter pour l'ensemble des acteurs de partager des compétences, de mutualiser des moyens sur des actions spécifiques, correspond encore à une logique nouvelle chez les éducateurs comme auprès des autres acteurs sociaux, logique qu'il convient de développer et d'inscrire progressivement comme une nouvelle culture professionnelle.

1.1.1.2 Favoriser l'implication et la participation des habitants

Les politiques sociales territorialisées, depuis leur origine, ont prôné le principe de participation et d'implication des habitants dans l'environnement social. Cette dimension doit aujourd'hui correspondre à un principe qui doit être rénové dans les pratiques des équipes de prévention spécialisée. Les habitants des territoires sur lesquels nous intervenons doivent être considérés comme des ressources, parce que leurs compétences peuvent et doivent être valorisées, parce que la réponse aux difficultés sociales des quartiers doit s'organiser collectivement, en fédérant l'ensemble des acteurs.

La participation des habitants est conditionnée par le respect d'un certain nombre de principes qu'il convient de rappeler : il s'agit de leur accorder une véritable place, une écoute, une capacité décisionnelle dans les choix qui seront à opérer. Ce sont en tous les cas des principes sur lesquels nous appuierons nos actions dans ce

domaine. Créer du lien social n'est pas qu'une simple déclaration d'intention, c'est permettre aux habitants de prendre une part active au débat, c'est permettre aux habitants d'être reconnus comme citoyens sujets de droits.

« Aujourd'hui, la légitimité que nombre d'élus considèrent avoir pleinement acquise du fait de leur élection au suffrage universel fait bien souvent de la démocratie locale un concept plus qu'une réalité »⁵³.

1.1.1.3 Un outil favorisant l'expression et la participation des habitants : les instances de quartier

A l'image des Conseils de la Vie Sociale impulsée par la loi 2002-02, la prévention spécialisée peut construire dans le même esprit des instances représentatives d'habitants ayant pour rôle d'être des espaces d'expressions libres, des espaces de démocratie locale où les habitants puissent prendre part au débat, des espaces qui puissent être légitimés par un pouvoir décisionnel donné aux habitants. Ces instances qui existent déjà mais de façon très marginale doivent permettre in fine de créer et de développer du lien social, aucun des territoires sur lesquels nous intervenons ne dispose aujourd'hui de ce type d'instance.

Il convient de développer sur l'ensemble du territoire ces espaces de parole, plus prioritairement d'ailleurs sur des quartiers qui vont bénéficier prochainement d'une requalification. Il paraît en effet primordial d'informer et de faire participer les habitants aux perspectives liées à leur environnement. Il conviendra d'impulser avec l'ensemble des équipes une réflexion sur la mise en place de ces instances réflexion qui sera partagée avec nos partenaires.

⁵³ CAUQUIL G. op. cit. p. 104

Illustration

Une première amorce : la création d'un espace favorisant l'expression des habitants.

C'est sur la commune de Behren, à la suite d'un appel d'offre lancé par la collectivité que nous nous sommes positionnés en proposant un projet permettant d'offrir un espace de parole aux habitants. Même si différents lieux d'accueils existaient déjà, le besoin crucial de la création d'un espace de rencontres pour échanger avec la population autour d'un certain nombre de thématiques a été repéré par l'équipe éducative.

Nous avons proposé une véritable rupture quant aux modalités d'accueil de la population dans cet espace, il s'est agi en l'occurrence de proposer un accueil pluri générationnel pour l'ensemble des habitants, de construire les échanges et débats avec les habitants, d'envisager une animation des débats par l'intervention de spécialistes. Toutes les tranches d'âge de la population sont ainsi représentées, la rencontre entre jeunes et adultes est d'ailleurs particulièrement pertinente, certaines soirées débats ont d'ailleurs permis de désamorcer des tensions sur le quartier entre les habitants.

Nous considérons aujourd'hui cet espace comme un outil permettant de favoriser la démocratie locale et de créer du lien social, un support parmi d'autres s'inscrivant dans la dimension du développement social local.

1.1.1.4 Synthèse

Le questionnement quant à notre positionnement territorial correspond à une opportunité pédagogique. C'est l'occasion en effet d'un rééquilibrage entre la prise en compte de la dimension de l'accompagnement individuel et la réappropriation dans nos pratiques de la question du développement social local. C'est affirmer notre compétence dans ce domaine, et vouloir aujourd'hui inscrire pour mes équipes et pour l'ensemble du service cet axe pédagogique dans nos objectifs.

De la promotion du milieu vers le développement social territorial, c'est une évolution pédagogique qui doit nécessairement se traduire d'un point de vue conceptuel. Je propose de définir pour la prévention spécialisée, le concept de développement social territorial de la manière qui suit :

Un ensemble d'actions collectives mobilisant les ressources endogènes d'un territoire, visant au développement du lien social, au développement de la démocratie locale, à la participation active des habitants dans tous les choix qui concernent l'évolution de leur environnement d'habitat. La mobilisation des habitants étant conditionnée par l'engagement des professionnels dans une dynamique de travail en réseau, par l'évolution de la culture professionnelle, par le passage en l'occurrence d'un travail aujourd'hui encore sectoriel vers des actions transversales.

Plus concrètement il s'agira de permettre aux équipes que je dirige, de s'approprier un certain nombre de concepts, de leur permettre de s'engager de manière effective dans cette dimension du travail par la mise en place de comités de quartier, par la construction de réseaux de partenaires, par une connaissance plus affinée de nos territoires d'intervention.

1.2 UN NOUVEAU POSITIONNEMENT TERRITORIAL POUR LA PREVENTION SPECIALISEE

Cet objectif central est articulé à la dimension pédagogique et à une volonté de diversifier notre offre de service. La perspective de redéploiement des équipes s'appuie sur un diagnostic de départ qui prend en compte à la fois la dimension politique, institutionnelle et la question de l'évolution de l'environnement local. Si les deux premiers domaines semblent plutôt démontrer la nécessité d'une dynamique de changement, c'est bien à l'origine la prise en compte des réalités de l'évolution de certains quartiers qui ont suscité un questionnement quant à la pertinence actuelle des territoires d'intervention et à ses perspectives.

Envisager l'élargissement de notre intervention sur de nouveaux territoires est une orientation globale qui s'organise à partir d'un ensemble de modalités.

1.2.1 LES MODALITES D' ACTIONS

1.2.1.1 Une volonté d'inscrire la prévention spécialisée de manière plus marquée à l'échelon d'un nouveau territoire

Aujourd'hui inscrit dans une triangulation entre département, communes et association, le secteur qui est sous ma responsabilité doit se situer à un échelon supérieur, celui de l'agglomération. Ce repositionnement politique de la prévention spécialisée semble à mon sens indispensable.

Le projet d'agglomération, qui prend en compte la question de la cohésion sociale dans ses orientations, doit intégrer la prévention spécialisée qui est par ailleurs déjà inscrite dans une dimension intercommunale. Ce processus ne viendrait que consolider les réalités de l'intercommunalité qui nous concernent déjà.

Par ailleurs la perspective d'un nouveau conventionnement devrait permettre d'engager de nouveaux rapports de partenariat. En effet, entre le conseil général chef de file de l'action sociale sur le département, parfois éloigné des préoccupations locales et le rapport de proximité souvent très tendu avec les collectivités locales, un arbitrage nouveau de l'agglomération qui pourrait prendre une place centrale entre département et association me semble pertinent.

D'autre part, les demandes d'un certain nombre de communes qui ne bénéficient aujourd'hui pas de l'intervention de la prévention spécialisée doivent être traitées à un niveau global, l'échelon de l'agglomération semble le plus pertinent pour apporter une réponse plus large de la prévention spécialisée sur son territoire. Les communes périurbaines qui connaissent aujourd'hui des difficultés parfois semblables à celles de certains quartiers difficiles, mais de manière moins concentrée, réclament une intervention de type prévention spécialisée.

En tant que directeur adjoint, ce projet est l'occasion de répondre de manière globale au déploiement de la prévention spécialisée sur un territoire, en prenant en compte la demande des communes périurbaines, la question des communes rurales ainsi que celle des quartiers prioritaires. Une équation difficile à résoudre qui nécessite de dégager un certain nombre de priorités.

1.2.1.2 L'émergence d'une nouvelle contractualisation

Je préconise, dans le cadre de mes fonctions et à travers le pilotage de ce projet, une nouvelle contractualisation (Conseil Général, Communauté d'agglomération, CMSEA) dont les contours seront travaillés et proposés par le groupe ad hoc aux trois instances décisionnaires.

Il s'agira néanmoins d'envisager une contractualisation pluriannuelle, où seront précisés les nouveaux territoires d'intervention, le caractère mobile de certaines équipes, la mission globale des équipes de prévention, la possibilité de réajuster les objectifs de travail d'une année sur l'autre, le financement et sa répartition, le niveau de régulation de la prévention spécialisée.

Ce conventionnement ne résulte pas d'une délégation de compétence du Conseil Général vers la communauté d'agglomération mais correspond à une nouvelle forme de contractualisation qui doit in fine simplifier notre positionnement et notre intervention sur le territoire, faciliter nos relations avec nos partenaires et financeurs et donner une meilleure lisibilité à cette forme d'intervention sociale. L'intervention sur de nouveaux territoires, c'est aussi l'occasion donnée à la prévention spécialisée de positionner son action à un autre échelon, celui de la communauté d'agglomération, qui apparaît aujourd'hui comme le niveau de référence de l'action sociale à l'échelle du territoire.

1.2.1.3 La création d'une instance de régulation : le comité de suivi

Le comité de suivi de la prévention spécialisée doit permettre de faciliter la mise en cohérence de la prévention spécialisée sur un territoire. Je le définirai comme une instance de régulation réunissant l'ensemble des cosignataires des conventions territoriales (département, agglomération, associations). Cette instance a pour objet :

- d'échanger autour des préoccupations de chacun des acteurs,
- de viser à une meilleure compréhension de la mission et des pratiques de la prévention spécialisée,
- de prendre en compte les demandes et les attentes de chacun des protagonistes,
- Les intérêts pour la prévention spécialisée :
 - ⇒ un rapprochement avec les élus locaux,
 - ⇒ une explicitation de l'intervention,
 - ⇒ permettre de faire remonter les besoins,
 - ⇒ questionner sur les enjeux,
 - ⇒ permettre aux élus de mieux situer l'organisation de la prévention sur un territoire,
- Les intérêts pour le Conseil Général :
 - ⇒ un rappel du cadre de mission,
 - ⇒ un recentrage sur les missions,
 - ⇒ permettre la régulation entre la commande politique locale et la mission,
- Les intérêts pour les élus locaux :
 - ⇒ comprendre la mission, la spécificité de l'intervention,
 - ⇒ mettre en avant les besoins et demandes de la commune,
 - ⇒ permettre une meilleure prise en compte pour les acteurs de la prévention, des réalités et des priorités d'une collectivité locale.

Cette instance doit permettre in fine une mise en cohérence du dispositif sur un territoire, permettre la recherche d'un équilibre entre la mission, l'intervention et la commande politique.

Le comité de suivi a été l'espace où j'ai pu aborder le questionnement quant à la pertinence de notre territoire d'intervention en lien avec les évolutions de l'environnement et les besoins du territoire. Cet espace de rencontre a permis l'échange autour de cette question et la prise en compte du positionnement de chacun. Il peut être considéré comme l'instance qui a permis de prendre en compte l'état d'avancement du projet et de valider de manière collégiale les décisions.

La création de cet espace formel de décision est fondamentale pour moi dans la conduite de ce projet, il a permis d'éviter les parasitages, en l'occurrence de répondre de manière trop hâtive à certaines demandes non validées par le comité de suivi, d'inscrire les objectifs dans une temporalité et dans le respect d'une procédure.

1.2.1.4 Redéploiement et création de postes

Les postes existants susceptibles d'évoluer :

- Un poste à temps plein sur le quartier du Kobenberg pourrait à terme être redéployé pour venir renforcer l'équipe du Wiesberg qui passerait ainsi de deux à trois postes.

Les motivations de ce choix :

Le quartier du Kobenberg vidé quasi totalement de ses habitants va connaître une prochaine destruction, le poste éducatif peut par conséquent être redéployé sur le Wiesberg, quartier le plus important de la ville qui connaît une montée en charge de difficultés sociales. Il semble nécessaire d'y renforcer l'action de prévention spécialisée.

- Le redéploiement d'un demi poste à partir du quartier de Bellevue étendu sur les secteurs Sorbiers, Holweg, Bruch.

Les motivations de ce choix :

Le quartier de Bellevue a connu une réhabilitation avec la disparition de quelques quatre vingt logements sociaux, il a été désenclavé, une zone pavillonnaire a été

construite en proximité. Une communauté gitane sédentarisée en grande difficulté sociale sur les secteurs (Sorbiers, Holweg, Bruch) nécessite cette extension. D'autre part le quartier du Bruch est le seul quartier forbachois classé ZUS ne disposant pas d'une intervention de type prévention spécialisée.

- Le poste actuel sur la commune de Stiring-Wendel pourrait connaître une extension sur la commune de Schoeneck à hauteur d'un demi poste.

Les motivations de ce choix :

Les deux communes sont des communes périurbaines qui sont voisines, la mobilité des jeunes entre les deux villes y est fréquente, les problématiques y sont semblables, le manque de savoir-faire en matière de prise en compte de jeunes difficiles a par ailleurs pu être repéré.

Les postes financés maintenus en l'état

Aucun redéploiement n'est à envisager sur la commune de Behren (trois postes ETP), il conviendrait d'ailleurs à terme de venir renforcer l'équipe éducative.

Les motivations de ce choix : Behren est une cité qui compte neuf mille logements sociaux, cette commune est repérée sur le département de la Moselle comme très sensible au regard de l'ensemble des indicateurs sociaux.

Le financement de postes supplémentaires :

Deux postes supplémentaires doivent permettre de toucher exclusivement les territoires des communes périurbaines. Ces collectivités font face aujourd'hui à une montée en charge des difficultés sociales, elles ne font pas l'objet de zonages (type politique de la ville) et n'ont très souvent pas développé de politique de prévention en direction de la jeunesse.

Ces postes doivent être considérés comme mobiles, ils pourront par conséquent en fonction des besoins, des demandes, des projets mis en perspectives, organiser leur intervention géographique à partir de priorités. L'intervention géographique sera toujours effectuée sur proposition et en concertation avec l'instance de régulation de la prévention au niveau de l'agglomération.

Les communes rurales du plateau, une perspective d'intervention à plus long terme

Les discussions actuelles avec les deux autorités concernées, en l'occurrence département et agglomération, ne permettent pas d'envisager en tous les cas sur le court et moyen terme le financement de postes destinés à une intervention sur le secteur rural.

Toutefois, je propose dans le cadre d'un projet financé par la région, l'agglomération et le contrat de ville et qui a pour objet de développer des activités culturelles en direction de jeunes en difficulté, de toucher le public originaire des communes rurales. Le financement de l'agglomération a d'ailleurs été conditionné par le fait que l'on puisse toucher l'ensemble des territoires de l'agglomération.

Un poste en Contrat d'Accompagnement à l'Emploi (C.A.E.) financé à hauteur de 80% par l'État est en cours de création. Il s'agira en l'occurrence d'assurer le pilotage de ce projet et de l'animer en direction du public des communes rurales.

1.3 UNE OFFRE DE SERVICE DIVERSIFIEE

Si aujourd'hui les élus locaux attendent de la prévention spécialisée qu'elle se positionne davantage sur le champ de l'insécurité et de la prévention de la délinquance, il s'agit pour moi de proposer en quelque sorte une réponse qui soit double.

Il n'est pas question stratégiquement d'opposer un refus à ce type de demande mais de proposer un positionnement constructif, de tenter de bâtir une réponse qui soit collective, à partir d'un partenariat effectif. En effet si aujourd'hui l'insécurité interpelle les élus au plus haut point, c'est à mon sens une préoccupation qui est partagée par la prévention spécialisée mais qui est surtout vécue et subie par les habitants.

La réponse que je souhaite apporter pour la prévention spécialisée se situe à deux niveaux :

Le premier niveau d'intervention qui constitue en quelque sorte le cœur de métier, celui d'une prévention spécialisée mandatée dans le cadre de la protection de l'enfance, propose une réponse éducative et sociale à partir d'une intervention ancrée autour d'un travail sur objectifs et sur projets. Ce niveau d'intervention même s'il est concerné quotidiennement par ces questions doit rester centré sur ses missions éducatives, d'insertion sociale et professionnelle ainsi que de développement social territorial.

Le second niveau d'intervention pourrait constituer une réponse plus appropriée aux problèmes d'insécurité, d'incivilité et de délinquance en général, il s'agirait de développer en l'occurrence une prestation nouvelle de type médiation sociale.

1.3.1 La médiation sociale, comme nouveau moyen d'action

De quoi s'agit-il ?

De proposer tout d'abord un type d'intervention approprié et légitimé pour ce type de travail, à travers un personnel formé en phase avec le cadre de mission proposé qui ne se sente pas en décalage entre la compétence requise et l'objet de l'action.

D'envisager que l'intervention proposée soit plus rapide et réactive, qu'elle soit en quelque sorte le premier niveau d'action en terme de prévention, permettant de diagnostiquer, de construire le dialogue mais aussi d'anticiper et par conséquent de prévenir.

Un réel besoin émerge aujourd'hui, celui d'intervenir là où les institutions traditionnelles semblent être démunies et ne pas avoir de propositions concrètes à formuler. Nous sommes interpellés régulièrement pour des interventions qui ne relèvent pas de la mise en place d'une action de prévention spécialisée. Ce sont des situations qui ont un caractère très conjoncturel et qui nécessitent une forme d'intervention dissuasive à travers un travail de médiation.

1.3.1.1 Définition de la médiation sociale

La médiation sociale peut être définie comme suit :

« C'est un processus de création et de réparation du lien social et de règlements des conflits de la vie quotidienne dans lequel un tiers impartial et indépendant tente à travers l'organisation d'échanges entre les personnes ou les institutions de les aider à améliorer une relation ou de régler un conflit qui les oppose.

Une telle définition met en œuvre trois facteurs : communication, prévention des conflits et régulation des conflits »⁵⁴.

⁵⁴ PETITCLERC JM. / *Pratiquer la médiation sociale* : / ed. Dunod – 2002 p. 57

1.3.1.2 Les champs d'intervention

L'activité de médiation sociale peut s'organiser dans des contextes divers. Il s'agira dans le cas présent d'envisager une intervention à l'échelle du territoire de l'agglomération en fonction des demandes mais aussi à partir des observations qui pourront être faites par les agents une fois en fonction. Le mode opératoire doit être souple et réactif, l'approche en direction des publics doit être adaptée à leur présence dans leurs différents espaces de vie.

Je fais le choix en accord avec les financeurs, d'une intervention qui ne s'opère pas dans les transports publics, mais exclusivement dans tous les espaces de rencontres formels ou informels, au sein des quartiers en difficulté mais également au centre ville des communes, ainsi qu'en milieu rural.

1.3.1.3 Une approche originale et spécifique

La médiation s'appuie sur deux aspects qui sont complémentaires. Elle est tout d'abord liée à une démarche, celle « d'aller vers » par conséquent elle est d'initiative, d'autre part le médiateur est également celui qui reçoit, qui est saisi. La posture professionnelle nécessite au-delà des compétences requises pour ce type de poste, d'intégrer une dimension fondamentale, celle de construire par soi-même du lien social et de le développer.

2 - LES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DU PROJET

2.1 LA DIMENSION POLITIQUE ET INSTITUTIONNELLE

Les trois décideurs que sont respectivement le Conseil Général, la Communauté d'Agglomération ainsi que les élus des collectivités locales sur lesquelles nous intervenons participent à l'élaboration du projet depuis sa mise en perspective. La stratégie depuis le départ repose sur une volonté de proposer une construction partagée à partir de la prise en compte des demandes et préoccupations de chacun des partenaires.

Comme il l'a été rappelé dans la partie diagnostic, le Conseil Général depuis le départ montre un intérêt particulier quant à la mise en place de ce projet. Le schéma départemental qui préconise une démarche d'expérimentation et d'innovation au niveau local, l'inscription de la prévention spécialisée dans le schéma comme faisant partie de l'un des maillons de la

politique sociale du département, la décentralisation actuellement en cours, sont autant d'éléments qui ont permis à ce projet de s'inscrire dans un contexte plutôt favorable.

Le travail de proximité engagé avec le responsable de l'Aide sociale à l'enfance, chargé de mission pour la prévention spécialisée, a permis dès le départ de donner un cadrage global à ce projet, de fixer les possibilités mais aussi les limites d'actions, en quelque sorte d'en donner la tonalité. Il a été indispensable dès le départ d'obtenir l'assentiment de l'autorité de contrôle quant aux perspectives possibles de ce projet, avant d'engager une concertation plus globale avec l'ensemble des partenaires.

2.1.1 L'intégration des acteurs de la communauté d'agglomération dans le projet

La stratégie en vue d'un rapprochement avec la communauté d'agglomération s'est, elle, effectuée à différents niveaux. Le niveau communal qui s'imbrique dans celui de l'agglomération s'est traduit par des interventions auprès des maires des communes sur lesquels nous intervenons afin de débattre du projet, de prendre en compte leur intérêt voire parfois leurs craintes, de leur permettre de s'approprier la question de la prévention spécialisée à l'échelle de la communauté d'agglomération. Ces mêmes maires siègent au niveau de l'agglomération en tant que vice-président et président (pour le maire de Forbach), cette double compétence devait être prise en compte dans la stratégie d'action afin que ma problématique puisse être relayée au niveau de l'instance de l'agglomération.

D'autre part, les acteurs de la Communauté d'Agglomération ont été rencontrés à l'issue de réunions de travail en présence du Conseil Général pour évoquer la question du rapprochement entre la prévention spécialisée et le nouvel établissement public, d'autre part la directrice adjointe du contrat d'agglomération chargée entre autres de la question de la cohésion sociale a pu participer à un comité de suivi entièrement consacré à la question.

2.1.2 La prise en compte du service dans sa globalité

Je l'ai rappelé précédemment, ce projet pilote doit pouvoir prendre en quelque sorte un caractère modélisant pour l'ensemble des secteurs qui regroupent le service. Cette expérimentation s'effectue pour le service dans la perspective d'apporter un changement progressif à l'ensemble des équipes, et ainsi d'envisager une rénovation globale et cohérente pour l'ensemble du service.

Plutôt que penser un changement global s'organisant de façon pyramidale, avec le directeur général et le directeur du service, nous avons fait le choix d'une action pragmatique, à partir

d'une expérience locale. Mon rôle est depuis le départ de communiquer sur le projet, d'en informer les directeurs adjoints et de tenter de construire autour de l'action une adhésion progressive pour que ce projet prenne à terme une dimension globale. Les directeurs adjoints qui animent les autres secteurs géographiques auront un rôle majeur à jouer, celui d'impulser le changement dans leurs équipes avec ma collaboration, il est nécessaire qu'ils soient convaincus de l'intérêt du projet.

J'ai situé mon action à deux niveaux ; le niveau local sur le secteur de Forbach en mobilisant les équipes mais également les partenaires, et le niveau global, celui du service en engageant une réflexion commune avec l'ensemble de ses cadres.

2.1.3 Les préconisations de travail

Les échanges, depuis le démarrage de ce projet, ont permis d'élaborer des pistes de travail concrètes qui se traduiront dans la phase opérationnelle du projet.

J'ai proposé en l'occurrence à travers un comité de suivi qui a d'ores et déjà validé :

- la mise en place d'une commission de travail ayant pour objet de déterminer les nouveaux contours de la contractualisation
- d'autre part l'idée d'un questionnaire destiné à l'ensemble des maires de l'agglomération et portant sur l'intérêt communautaire de la prévention spécialisée a été arrêtée,
- enfin, la demande d'une saisine officielle de la communauté d'agglomération auprès du Conseil Général a été actée dans le cadre du rapprochement envisagé,
- les cadres du service sont tenus informés de l'état d'avancement du projet à travers la mise en place de réunions.

2.1.4 SYNTHÈSE

La stratégie de projet nécessite pour le directeur adjoint d'adopter une approche de type « socio politique ». La démarche que j'ai engagée se veut participative, elle doit permettre d'impliquer les décideurs de la phase préparatoire du projet à la phase opérationnelle. Le comité de suivi est l'instance qui reste centrale, elle permet de donner un caractère formel aux décisions prises dans le cadre de ce projet. Si elle est indispensable, elle n'est néanmoins pas suffisante, mon travail de proximité avec les élus locaux, le réseau qui s'est

progressivement construit autour de notre action sont d'autres atouts susceptibles de venir alimenter la réflexion et l'avancement du projet.

2.2 LA DIMENSION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La perspective de redéploiement territorial est inscrite depuis 2004 comme une orientation spécifique dans le projet pédagogique travaillé par l'ensemble des professionnels du secteur placé sous ma responsabilité. C'est donc une dimension aujourd'hui bien intégrée par les éducateurs qui a suscité des interrogations mais pas de résistance. Le repositionnement territorial est l'occasion de venir ré-interroger une intervention sociale qui repose sur un certain nombre d'acquis.

2.2.1 Les objectifs

En terme d'accompagnement des professionnels, la nouvelle dynamique impulsée envisage de répondre à différents objectifs :

- de prendre la mesure des compétences des professionnels.

La quasi-totalité du personnel dispose aujourd'hui d'une qualification dans le travail social (éducateur spécialisé, moniteur éducateur, éducateur technique spécialisé, diplôme d'animateur socio-culturel (DEFA)). Une seule personne aujourd'hui embauchée en CDD ne dispose d'aucun diplôme dans le travail social. Au-delà de la question du diplôme, c'est la compétence que je souhaite aujourd'hui interroger, ce sont les besoins en terme de formation mais aussi ma capacité à cerner les potentialités et donc de m'appuyer sur les ressources du personnel.

- La mise en place d'un entretien individualisé, formalisé permettant de repérer les besoins, les demandes, de chaque salarié, mais aussi de contractualiser des objectifs de travail sera l'un des outils de l'accompagnement des professionnels.
- La mobilité, comme compétence à part entière liée à notre pratique, correspond également à un principe devant permettre de mobiliser, voire de remobiliser les professionnels sur de nouveaux projets, d'engager de nouvelles dynamiques dans les équipes. Même si les principes d'ancrage sur le long terme au sein de certains quartiers, de travail en profondeur sur la durée, sont légitimes, pour autant ils ne doivent pas constituer un frein pour l'innovation des pratiques. La mobilité peut être envisagée comme une réponse à de nouveaux besoins, mais également comme un outil d'accompagnement du personnel.

Le manque de distanciation de certains professionnels du fait de leur grande proximité avec le public, de leur ancienneté sur certains quartiers, nécessite d'introduire le principe de mobilité.

Adaptation et mobilité sont deux principes qu'il faut intégrer dans la pratique professionnelle comme de véritables compétences inhérentes à cette forme d'intervention sociale.

Les créations de postes complétées par les redéploiements possibles doivent permettre à l'interne de redistribuer les cartes, de permettre aux éducateurs une remise en question professionnelle.

- Engager une compétence accrue liée à la question du territoire.

Le paradigme du territoire impose aux professionnels d'intégrer des dimensions nouvelles dans leur travail ; par conséquent les questions du partenariat, du travail en réseau, du développement social territorial, de la transversalité, correspondent à des domaines de compétence qu'il convient de développer auprès des professionnels que j'encadre.

J'envisage d'inscrire sur le plan de formation une action collective permettant d'approfondir ces questions. Un programme de formation qui pourrait d'ailleurs prendre un caractère pluri annuel.

Je souhaite que les professionnels qui évoluent au sein des équipes que je dirige acquièrent une compétence spécifique liée à la question du développement social territorial, cette valeur ajoutée doit nous permettre de mieux nous inscrire dans l'environnement local.

Par ailleurs, j'envisage aujourd'hui la mise en place d'équipes pluridisciplinaires. L'intégration de médiateurs sociaux, d'éducateurs disposant d'une compétence accrue en matière de développement social doit permettre d'apporter une nouvelle dynamique qui s'appuie sur le principe de complémentarité, de partage des compétences, de décloisonnement des pratiques.

2.2.2 Les postes nouveaux créés

Les négociations actuelles permettent d'envisager la création de deux postes pour la prévention spécialisée. Ces postes sont destinés à l'intervention sur les nouveaux territoires, en l'occurrence les communes périurbaines.

Ces postes financés entièrement par le Conseil Général seront construits autour de deux axes de travail, une mission de prévention spécialisée articulée à une mission tournée vers le développement social territorial.

La mission première de ces postes reposera sur une orientation forte en matière de développement social. Partenariat, travail en réseau, mobilisation des ressources de territoires, implication et participation des habitants, tels seront les leviers de l'action de prévention sur ces nouveaux territoires. Il s'agira d'autre part sur le plan éducatif de cibler des groupes spécifiques en proposant un accompagnement à partir d'une pédagogie de projets.

La mobilité de ces deux postes implique une organisation de travail spécifique, le travail par projets doit permettre le suivi de jeunes sur un ensemble de communes, il facilite l'accompagnement, la rencontre, et doit éviter la dilution de l'intervention.

Le profil recherché correspond à celui d'éducateur spécialisé, ayant capitalisé une expérience en matière de développement social, deux éducateurs actuellement en poste sont susceptibles d'intégrer cette nouvelle fonction. Ils ont en effet engagé chacun dans le cadre du plan de formation une formation universitaire (maîtrise de sciences et techniques en intervention sociale option développement local), formation répondant a priori du point de vue de son contenu aux exigences de ces deux nouveaux postes.

En tout état de cause, le projet global impulsé sur le secteur de Forbach va permettre d'engager une nouvelle dynamique, de provoquer sans doute une rupture au regard du fonctionnement antérieur, c'est tout l'intérêt d'un projet pilote qui doit être considéré comme le déclencheur d'une prévention spécialisée renouvelée à l'échelle globale du service.

Le financement improbable d'un poste d'éducateur spécialisé en vue d'une intervention sur les communes rurales par le département a pu être contourné de la manière suivante : dans le cadre d'un financement croisé (agglomération, région, contrat de ville) pour la création d'un pôle culturel destiné à valoriser les arts urbains, un poste a pu être financé.

La médiation sociale, qui doit s'organiser en parallèle, devrait se concrétiser de manière opérationnelle par la création de deux postes temps plein. Ces postes seront financés dans le cadre d'emplois d'aidés, le reliquat à la charge de l'employeur sera pris en compte sous forme de subvention par la communauté d'agglomération au titre de sa participation au fonctionnement.

La mise en place de l'action de médiation nécessitera une réflexion préalable portant⁵⁵:

- Sur la connaissance du ou des territoires d'intervention et des problèmes rencontrés,
- Les critères d'embauche,
- L'encadrement l'élaboration des parcours de formation.

A ce niveau également, j'envisage de construire l'intervention de médiation avec les acteurs de la communauté d'agglomération dans le cadre d'une commission de travail ad hoc pour définir avec les partenaires les contours de cette action.

2.3 L'ANIMATION DU PROJET

A l'échelle du secteur sous ma responsabilité directe, je resterai vigilant pour ne pas marginaliser la fonction de médiation ; pour qu'elle soit comprise comme complémentaire au travail de prévention spécialisée, il s'agira de mettre l'ensemble des fonctions en harmonie, tout en respectant les compétences et les limites d'intervention de chacun.

La complémentarité ne se décrète pas, les cultures professionnelles, les compétences différentes peuvent parfois être considérées comme un frein au développement de ce principe. Je veux développer un nouvelle culture professionnelle commune, en valorisant les compétences sans les opposer, en croisant les savoir-faire sans les diluer.

2.3.1 Les outils d'animation du projet

Les espaces de régulation doivent nécessairement être mis en place, j'envisage :

- La mise en place d'une réunion plénière avec l'ensemble du personnel, fréquence mensuelle,
- Une réunion par corps de métier, fréquence hebdomadaire,
- L'intégration des médiateurs sociaux au sein de certaines instances (CLS, veille éducative)
- La mise en place de réunions d'analyse des pratiques,

Du point de vue de la qualité, plusieurs outils doivent être réactualisés ou créés :

⁵⁵ PETITCLERC JM. , op. cit. p. 67

- Le référentiel d'activités ainsi que celui des compétences sont des instruments qui doivent être affinés, réappropriés par les cadres et compris comme des outils d'accompagnement du personnel,
- élaborer avec l'appui des services transversaux des fiches de postes (qui n'existent pas actuellement),
- élaborer un outil de saisie des données permettant de quantifier l'ensemble des actions menées, d'avoir une lecture fine du public suivi (nombre, âge, problématique, besoins, projets individualisés arrêtés..),
- Apporter une amélioration globale aux écrits (projet pédagogique et rapports d'activités) dans le cadre d'une réflexion à l'échelle du service.

2.4 LA DIMENSION FINANCIERE DU PROJET

Le financement de la prévention spécialisée est actuellement organisé de la façon suivante :

Au titre d'une mission exercée dans le cadre de la protection de l'enfance les salaires dans leur totalité sont versés par le Conseil Général. Les conventionnements qui nous lient sur chaque secteur avec les communes sur lesquels nous intervenons et le conseil général prévoient pour le budget de fonctionnement un financement à parité égale dans la limite d'un plafond fixé par le Conseil Général. Par ailleurs nous disposons de crédits annexes dans le cadre d'actions spécifiques dont les origines financières sont très diverses (Contrat de ville, Région, Caisse d'allocations familiales...).

Tous les ans sur chaque secteur et pour chaque commune, nous réalisons un budget prévisionnel ainsi qu'un bilan financier ; pour illustrer sur le secteur de Forbach, trois budgets prévisionnels sont établis, accompagnés en début d'année de trois bilans.

2.4.1 Les enjeux financiers du projet

Il semble important de rappeler le contexte de départ qui permettra de mettre en lumière les points de tension pouvant constituer autant de freins à la mise en perspective de ce projet.

- Concernant les postes éducatifs, il ne peut être envisagé un redéploiement à moyen constant, ceci pourrait constituer une dilution de l'action d'une part et d'autre part les communes qui participent au budget de fonctionnement ne sont pas prêtes à payer pour d'autres collectivités qui bénéficieraient en quelque sorte d'une prestation gratuite. Cette première hypothèse est donc écartée d'emblée, elle n'est pas réaliste.

- Deuxième élément à prendre en compte, la demande très insistante d'un certain nombre de communes non pourvues en matière de prévention spécialisée, de l'attribution de postes d'éducateurs de prévention spécialisée, auprès du Conseil Général.
- Troisième facteur, le Conseil Général a augmenté les effectifs de 50 % en 2000, il doit de surcroît anticiper les transferts de charge dans le cadre de l'acte II de la décentralisation et par conséquent il refuse toute création de postes supplémentaires.

En résumé, il s'agit de faire face à une volonté très affichée des communes actuellement pourvues en postes de ne pas perdre leurs équipes, de se saisir de la demande émanant des communes périurbaines de disposer d'une intervention de type prévention spécialisée, et de prendre en compte le positionnement du Conseil Général au demeurant très conscient de cette problématique mais se refusant à tout financement supplémentaire.

J'envisage donc au regard de ce contexte où les freins à l'éventuelle poursuite du projet sont repérés, d'engager une réflexion plus globale en inscrivant comme nouveau partenaire la communauté d'agglomération de Forbach. La territorialisation de l'action de prévention doit s'imaginer de manière plus large, le territoire de l'agglomération doit correspondre à la nouvelle échelle.

Le rapprochement du Conseil Général avec la communauté d'agglomération doit permettre d'amorcer des pistes de réflexion favorisant la sortie d'impasse dans laquelle se trouve le projet. Une première rencontre en présence du Conseil Général avec les décideurs de l'agglomération est tout à fait constructive, elle permet de mesurer l'intérêt que porte les acteurs de la communauté d'agglomération au projet. Cependant, si la prévention revêt un intérêt communautaire, la prise en compte d'une partie du budget de fonctionnement par l'agglomération ainsi que le financement de deux postes supplémentaires par cette même instance semble, face aux dires de nos interlocuteurs, difficilement réalisable.

Une négociation démarre alors entre la Communauté d'agglomération et le Conseil Général, la première souhaitant que les postes éducatifs soient financés par le département, cette négociation reste stérile. Je prends en compte un élément important qui va d'ailleurs être déterminant pour la suite du projet, les actions déjà existantes financées par les communes et transférées à la communauté d'agglomération ne constituent pas une charge financière supplémentaire pour l'agglomération car les communes continuent à verser leur part à l'agglomération. L'argument du poids financier invoqué par l'instance de l'agglomération peut être contrecarré puisque la reprise du fonctionnement constitue en quelque sorte une opération blanche, le financement des deux postes éducatifs constituerait la seule nouvelle dépense pour la communauté d'agglomération.

Lors du dernier comité de pilotage où l'ensemble des protagonistes est présent, je présente les perspectives financières du projet. Je comprends alors que le principe de faire porter le financement des postes à la communauté d'agglomération est peu concevable et qu'il convient alors d'envisager une autre solution. Je propose alors que la communauté d'agglomération prenne à sa charge l'ensemble du fonctionnement y compris la part versée par le Conseil Général, l'enveloppe versée par le conseil général au titre du fonctionnement pouvant alors être destiné au financement des deux postes. Cette dernière proposition semble faire l'unanimité, elle est retenue et validée par le comité de pilotage.

Désormais le financement de l'action de prévention spécialisée peut s'envisager à partir du montage suivant : le financement des salaires entièrement à la charge du département, celui du fonctionnement entièrement à la charge de la communauté d'agglomération. Un montage financier à mon sens plus clair et plus simple qui permet le financement de deux postes supplémentaires sans que les charges n'augmentent pour le département, qui permet à l'agglomération d'inscrire la prévention dans ses objectifs d'action sans que le poids financier de cette opération n'en constitue une charge trop importante.

La question de la pérennité des postes financés dans le cadre d'emplois aidés est posée. J'envisage dans le cadre du projet d'agglomération qui décline entre autres, un objectif d'action en matière de prévention de la délinquance, de faire financer de manière pérenne l'ensemble des postes à l'issue des contrats actuels. La mission de médiation relèvera ainsi de la compétence de la communauté d'agglomération.

Par ailleurs l'interlocuteur financier devenant pour ce qui concerne le budget de fonctionnement la communauté d'agglomération, un seul budget prévisionnel global et bilan seront produits ceci permettant une rationalisation des moyens, permettant d'avoir une lecture plus globale de l'organisation financière, de disposer de plus de souplesse.

Le budget prévisionnel 2006 (voir annexe) est évalué à 163.000 €. Il reprend dans sa globalité les charges et produits de fonctionnement des trois équipes éducatives.

- En matière de produits, 96.000 € de subvention communale sont transférés à l'agglomération.
- La part du conseil général s'élevant pour le fonctionnement à 63.000 € constituera une dépense supplémentaire reprise par la communauté d'agglomération.

Concernant les salaires, le montant global actuel à la charge du conseil général s'élevant à 370.000 € pour treize ETP passera à 444.000 € pour quinze ETP. Le reliquat financier des

postes en emplois aidés à la charge de l'employeur est financé par la communauté d'agglomération, il est inclus dans le budget de fonctionnement.

Une intervention plus globale de la prévention spécialisée sur de nouveaux territoires, accompagnée par une simplification de l'organisation financière mais aussi avec une vision plus globale de la dimension financière, les attendus du projet sont désormais fixés.

CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE

La question du territoire est le point de départ de la réflexion, elle correspond en quelque sorte à l'opportunité d'un changement qui se traduit à différents niveaux :

- d'un point de vue pédagogique en permettant au personnel d'acquérir de nouvelles compétences mais aussi globalement en adaptant un projet à de nouvelles réalités,
- au niveau du territoire, en réorganisant notre intervention à une autre échelle, il s'agit de répondre plus pertinemment aux besoins de territoires et d'inscrire notre action dans une autre dynamique sociale,
- en diversifiant notre offre de service, il s'agit d'apporter une réponse en terme de prévention à « deux détente », une prévention plus situationnelle s'inscrivant davantage dans la dimension sécuritaire et une prévention spécialisée inscrite dans le champ de la protection de l'enfance, deux dimensions d'un travail qui peuvent être à mon sens tout à fait complémentaires.

Le positionnement territorial de la prévention spécialisée à l'échelle de l'agglomération doit s'opérer de manière pertinente, il faut éviter une dilution de l'action, et agir à partir de priorités. Trois logiques peuvent se dégager :

- Une logique qui privilégie le principe d'une géographie prioritaire et qui prévoit un redéploiement sur des quartiers sensibles à partir des postes existants,
- Une logique qui prévoit l'extension de la prévention spécialisée sur de nouveaux territoires (communes périurbaines) par création de postes, avec une mission très orientée autour de la question du développement social territorial,
- Une logique de prévention moins soutenue sur les communes rurales qui s'inscrit essentiellement à partir d'un projet culturel permettant de toucher les jeunes de ces communes, et d'avoir une première approche du contexte rural. En quelque sorte une première amorce d'un travail qui pourra être envisagé sur le plus long terme.

Conclusion générale

Le territoire s'est imposé progressivement comme le nouveau paradigme de l'action sociale, il faut dorénavant « penser global et agir local », l'approche sectorielle des problèmes économiques et sociaux est supplantée aujourd'hui par une conception d'organisation territoriale.

Cette nouvelle logique s'accompagne d'un certain nombre de recompositions. Le territoire se situe aujourd'hui au cœur des démarches de modernisation de l'action publique, il avance deux principes : proximité et transversalité ; « l'approche territoriale rendrait caduques les logiques verticales et sectorielles au profit d'une transversalité de l'action »⁵⁶.

L'apparition de nouveaux espaces (quartiers, pays, communautés d'agglomération) correspond, pour les politiques publiques, à une volonté de déployer aux échelles pertinentes, en l'occurrence les niveaux où s'organisent les dynamiques sociales.

Le projet en cours d'élaboration sur le secteur de Forbach s'inscrit pleinement dans les principes de l'approche territoriale. C'est au départ la pertinence du territoire d'intervention de mes équipes au regard des reconfigurations urbaines qui est interrogée, c'est vouloir ensuite situer la prévention spécialisée à un échelon différent, celui de la Communauté d'Agglomération, et par conséquent inscrire cette intervention dans une dynamique sociale différente. Enfin, c'est envisager au niveau institutionnel de réinterroger les pratiques et les modalités d'intervention des professionnels.

L'intérêt qu'accorde aujourd'hui l'ensemble des partenaires à cette nouvelle perspective, permet d'envisager une concrétisation de l'action à partir de 2006. J'envisage donc à partir de cette expérience de conceptualiser en quelque sorte la démarche, de tenter de modéliser ce projet pour l'étendre progressivement aux autres secteurs géographiques. Pour autant, il ne s'agit pas de plaquer une expérience qui s'appuie sur les réalités d'un environnement spécifique au territoire de Forbach mais de s'en inspirer, et ainsi l'adapter aux caractéristiques sociales et politiques des autres secteurs.

Ce projet pilote est l'amorce d'une profonde réorganisation de l'ensemble du service, tant au niveau des pratiques, de la culture professionnelle, qu'à travers les modes de relations nouveaux qui vont se construire.

⁵⁶ BÉHAR D / ed. L'Harmattan *Territoires sous influences* : PARIS 2000, p. 90

L'action nouvelle, contractualisée entre le Département, l'association et l'agglomération, s'envisage à partir d'objectifs opérationnels, d'un financement et d'une cible déterminée (public et territoire).

L'évaluation reste posée, ce projet qui peut s'apparenter à une action de développement social territorial doit s'appuyer sur des indicateurs permettant de mesurer les écarts entre les objectifs atteints et ceux attendus. J'envisage de construire un cadre d'évaluation en m'inspirant des registres d'évaluation proposé par le cabinet CIRESE.⁵⁷

Il s'agira en l'occurrence :

- d'interroger la pertinence de l'action au regard du diagnostic territorial,
- d'interroger la cohérence entre les objectifs de l'action et les finalités de l'agglomération,
- de questionner l'efficacité de l'action (mesure entre objectifs atteints et attendus),
- de vérifier les conditions de faisabilité,
- de mesurer l'attractivité du projet (au regard de l'implication des partenaires) et son efficience en terme d'investissement.

C'est une évaluation globale, qui vient interroger à la fois la pertinence et l'attractivité du projet, les résultats, l'impact du projet et la cohérence de son fonctionnement au niveau interne et externe.

Ce projet ouvre des perspectives à court et moyen terme, il s'agira en premier lieu de l'élargissement d'une action expérimentale locale à l'échelle du service. Par ailleurs, l'impact de cette action auprès de la communauté d'agglomération peut sans doute amorcer l'idée d'un projet social à l'échelle du territoire, c'est en tous les cas une perspective que je souhaite impulser.

Territoires, projets, travail en réseau et en partenariat, transversalité, contractualisation etc.... autant de notions qui renvoient au concept d'ingénierie sociale, compétence que les cadres dirigeants de la prévention spécialisée doivent à mon sens aujourd'hui s'approprier.

⁵⁷ CAUQUIL G., op. cit

Bibliographie

OUVRAGES

BARREYRE, BOUQUET, CHANTREAU, LASSUS, *dictionnaire critique de l'action sociale*, collection travail social, Éd. Bayard, 1997

CAUQUIL G., *Conduire et évaluer les politiques sociales territorialisées*, Dunod, 2004

ION Jacques, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Toulouse, Privat 1990

JAEGER M., *Guide du secteur social et médico-social*, 2^{ème} édition, Paris, Dunod, 1997

LEFEVRE P., *Guide de la fonction de directeur d'établissement social et médico-social*, Paris, Dunod, 1999

LOCHEN V., *Guide des politiques sociales et de l'action sociale*, Dunod, 2000

MAURIN Éric, *Le ghetto français, enquête sur le séparatisme social, la république des idées*, Éd. Seuil,

PAGÈS D., PELISSIER N., *Territoires sous influence* 1, L'harmattan, 2000

PETITCLERC Jean-Marie, *Pratiquer la médiation sociale*, Paris, Éd. Dunod, 2002

ROSANVALLON P., *La crise de l'État providence*, Paris, Éd. du Seuil, 1992

VERDIER P., *Guide de l'Aide Sociale à l'enfance* / Éd. Dunod, 1995

REVUES – ARTICLES - RAPPORTS

BŒUF Jean-Luc, *décentralisation et recomposition des territoires : 1982-2002*, La documentation française

DATAR, *Aménager la France de 2020, mettre les territoires en mouvement*, Paris, La documentation française, 2000

La Prévention Spécialisée, *Une démarche engagée*, Conseil Technique des Clubs et Équipes de Prévention Spécialisée, 1995

Les cahiers de l'Actif, n° 326/327, Dossier *les atouts de la prévention spécialisée*, juillet/août 2003

Rapport inter-institutionnel sur la prévention spécialisée, 2004

Rapport BRÉVAN C. et PICARD P., *Une nouvelle ambition pour les villes. De nouvelles frontières pour les métiers*, La Documentation Française, collection des rapports officiels, 2000

Étude enquête, *prévention spécialisée décentralisation et politique territoriale*, CNLAPS, mai 1992

Schéma départemental PJJ ASE Département de la Moselle, 2005-2009

Rapport, *La Prévention Spécialisée en Meurthe et Moselle*, Conseil Général de la Meurthe et Moselle, décembre 1999

Projet d'agglomération de Forbach, Diagnostic de Territoire *Vers le Projet d'Agglomération de la Communauté d'Agglomération de Forbach Porte de France*, 2004-2014

TEXTES LEGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES

Code de la Famille et de l'Action Sociale

Titre II Action Sociale en faveur de l'enfance et de la famille (Art. 40 et 45)

Loi 86.17 du 6 janvier 1986 sur le transfert des compétences de l'État au Département en matière d'aide sociale et de santé

Arrêté ministériel du 4 juillet 1972 et ses 8 circulaires d'application

Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale

SITES INTERNETS

Site de la Documentation française <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/>

Site de l'INSEE http://www.insee.fr/fr/home/home_page.asp

Liste des annexes

Annexe 1 : Situation géographique de la Communauté d'Agglomération de Forbach Porte de France

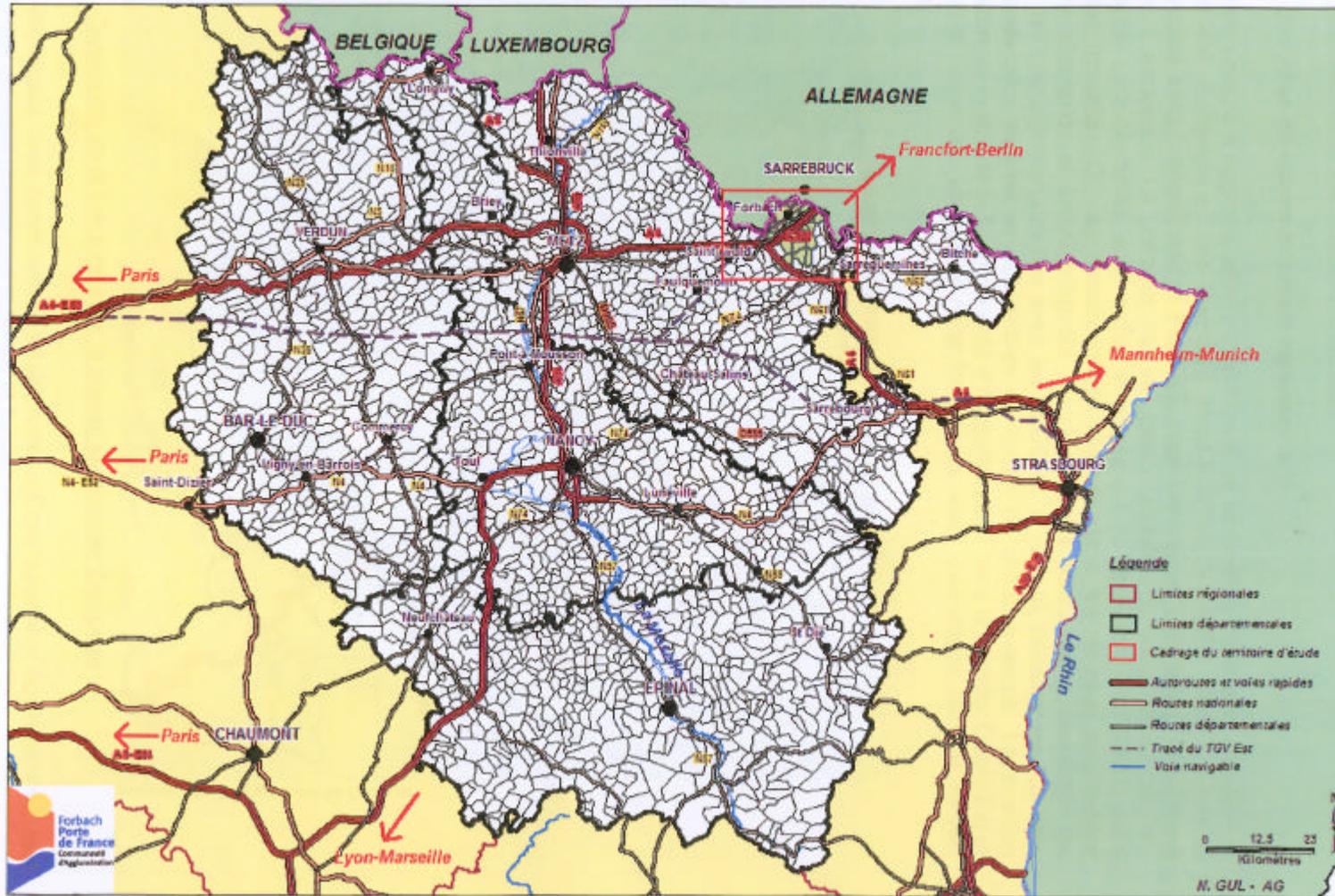
Annexe 2 : Carte géographique de l'Agglomération de Forbach

Annexe 3 : Tableaux diagnostics de ressources de territoires 1 à 5

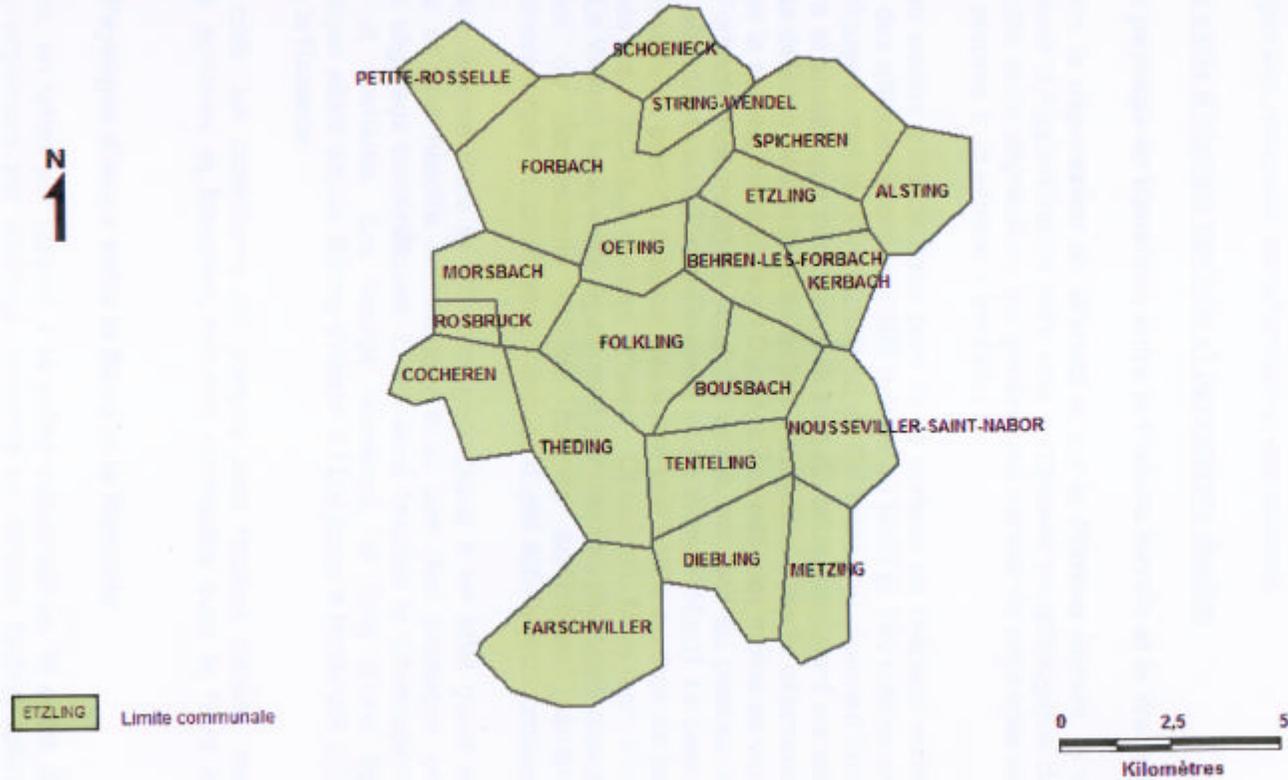
Annexe 4 : Budget prévisionnel 2006

DIAGNOSTIC DE TERRITOIRE DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION
DE FORBACH PORTE DE FRANCE

SITUATION DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE FORBACH PORTE DE FRANCE



LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE FORBACH PORTE DE FRANCE



ANNEXE 3⁵⁸

Tableau 1

Bellevue

Approche démographique		Evolution 90-99	L'environnement			
			Géographie	Infrastructures	Dynamique sociale	
Population totale	1.209	- 52,7 %				
Etrangers dans la population totale	19,1 %		Petit quartier			1 Centre social
Taux des moins de 20 ans	31,3 %					Absence de maison de quartier
Taux de chômage total	27,6 %		Désenclavé récemment	Quartier dédensifié à hauteur de 87 logements		Faible vie associative
Taux de chômage des 15 – 24 ans	43,4 %					1 Régie de quartier
Taux de chômage des étrangers	28,1 %		Lotissement en périphérie du quartier			Forte population d'origine gitane sédentaire
Taux d'ouvriers sur la population active	47,6 %					A bénéficié des démarches D.S.Q entre 1989 et 1993.
Locataires logements HLM	58,4 %		En proximité d'une zone pavillonnaire	Aménagement d'un terrain de jeu		Quartier en contrat ville
Propriétaires	19,9 %					Classé ZRU
Taille des ménages			En proximité d'une zone d'habitation très précaire (Sorbières, Hohlweg, Bruch).			1 poste éducatif
Taux de ménage à 1 personne	25,1 %					
Nombre moyen de personne par logement	2,89 %					
Familles monoparentales	12,1 %					

Tableau 2

Kobenberg

Approche démographique		Évolution n 90-99	L'environnement			
			Géographie	Infrastructures	Dynamique sociale	
Population totale	770	- 58,3 %				
Etrangers dans la population totale	39,4 %		Quartier excentré, isolé, enclavé.	Mauvaise liaison avec le centre ville.		Absence de centre social.
Taux des moins de 20 ans	39,5 %					Vie associative très faible.
Taux de chômage total	40,2 %		Nord-est de la ville en proximité d'une zone d'activité.	Quartier non desservi par les transports en commun		A bénéficié des démarches D.S.Q. entre 1989 et 1993.
Taux de chômage des 15 – 24 ans	57,4 %					Quartier en contrat de ville
Taux de chômage des étrangers	32,7 %		Habitat très dégradé, collectifs de 6 barres.	Beaucoup d'espace en friche.		Classé Z.R.U.
Taux d'ouvriers sur la population active	60,6 %					1 poste éducatif
Locataires logements HLM	95,5 %		Espace de relégation.	Pas de commerces.		
Taille des ménages						
Taux de ménage avec 1 enfant	10 %					
Nombre moyen de familles de 3 personnes et plus	66 %					
Personne seule	22,8 %					
Taux de ménages sans voiture	41,2 %					

⁵⁸ Sources statistiques INSEE, 1999

Tableau 3**Wiesberg**

Approche démographique		Evolution 90-99	L'environnement		
			Géographie	Infrastructures	Dynamique sociale
Population totale	3.627	- 18,7 %	Quartier proche du centre ville Bon équilibre entre espaces bâtis et espaces extérieurs. Patrimoine entièrement rénové.	Bonne liaison avec la RN3 et l'autoroute. Lycées, collèges, écoles classées ZEP Centre commercial propre au quartier (poste, café, coiffeur). Espaces de jeux nombreux dans la cité. Équipements de loisirs à proximité.	Maison de quartier Maison de justice Antenne PJJ Vie associative devant encore se développer. A bénéficié d'une démarche D.S.Q. entre 1989 et 1993. En contrat de ville Quartier classé Z.R.U. Population : relativement homogène mais avec tendance de repli communautaire. 2 postes éducatifs
Etrangers dans la population totale	20,4 %				
Taux des moins de 20 ans	31,2 %				
Taux de chômage total	20,1 %				
Taux de chômage des 15 – 24 ans	32,1 %				
Taux de chômage des étrangers	27,4 %				
Taux d'ouvriers sur la population active	55,4 %				
Locataires logements HLM	49,7 %				
Propriétaires	12,6 %				
Taille des ménages					
Taux de ménage à 1 personne	27 %				
Nombre moyen de personne par logement	2,8				
Familles monoparentales	14,15 %				

Tableau 4**Behren-lès-Forbach**

Approche démographique		Evolution 90-99	L'environnement		
			Géographie	Infrastructures	Dynamiques sociales
Population totale	10.073	- 2 %	Ville – cité 90 % de logements sociaux Réhabilitation récente Projet de requalification en cours (déposé à l'ANRU)	Nombreux équipements sportifs 1 collège, 1 lycée professionnel, 4 écoles primaires Zone d'activité technopôle voisine de la commune	Deux centres sociaux Mission locale ANPE Maison de l'emploi Vie associative riche (essentiellement sportive) Bénéficié d'une démarche D.S.Q et Contrat de Ville. bonne dynamique de réseaux. 3 postes éducatifs
Population de moins de 20 ans	32,31 %				
Taux de chômage global	22 %				
Chez les 15 à 24 ans	37,8 %				
Chez les 25 à 49 ans	19,6 %				
Population de nationalité étrangère	29 %				
Familles monoparentales :	8,9 %				
Couples avec 2 enfants	67,5%				
Population non scolarisée titulaire d'aucun diplôme	57,4 %				
BAC	5,7 %				
CAP/BEP	21,4 %				
BAC + 2	2 %				
Population scolarisée 19 à 24 ans	40,2 %				

Tableau 5

String-Wendel

Approche démographique		Evolution 90-99 - 2,55 %	L'environnement		
			Géographie	Infrastructures	Dynamiques sociales
Population totale	13.129		Centre ville entouré de quartiers (cités minières) Ville frontière à proximité de Sarrebrück	Collège École primaire Crèche Équipements sportifs Zone d'activité	Vie associative riche Commune en contrat de ville Un centre social Peu de travail en réseaux Pas de réelle dynamique sociale 1 poste éducatif
Population de moins de 20 ans	23 %				
Taux de chômage global	13,5 %				
Chez les 15 à 19 ans	27,7 %				
Chez les 20 à 24 ans	23 %				
Population de nationalité étrangère	8,28 %				
Familles monoparentales :	9,5 %				
Couples avec 2 enfants	53,1 %				
Population non scolarisée titulaire d'aucun diplôme	37,2 %				
BAC	7,7 %				
CAP/BEP	30,6 %				
BAC + 2	3,7 %				
Population scolarisée 19 à 24 ans	30,7 %				
16 à 18 ans	94,1 %				

BUDGET PREVISIONNEL 2006 - secteur de Forbach			
COMPTES		INTITULES	PB N 2005
CHARGES	Groupe 1	Dépenses Afférentes à l'Exploitation Courante	72 261.00 €
	Groupe 2	Dépenses Afférentes au Personnel	19 729.00 €
	Groupe 3	Dépenses Afférentes à la Structure	71 083.00 €
		TOTAL CHARGES	163 073.00 €
PRODUITS	Groupe 2	Produits Relatifs à l'Exploitation	163 073.00 €
	Groupe 3	Produits Financiers et Autres Produits	
		TOTAL PRODUITS	163 073.00 €
		INCORPORATION DU RESULTAT	
		TOTAL	

Budget de fonctionnement hors masse salariale (masse salariale 444.000 €)