

## **Quelques paradoxes de l'action sociale territorialisée**

Michel Messu (Université de Nantes/GRASS-CNRS) ; Stéphanie Boujut (GRASS/CNRS)

Nous nous proposons ici de traiter de quelques paradoxes de l'action sociale territorialisée à partir d'une observation réalisée dans le cadre d'une étude comparative France-Canada portant sur les dispositifs locaux de traitement socio-judiciaire des jeunes qui font problème en termes de « sécurité publique »<sup>1</sup>.

Pour ce faire nous vous dirons d'abord quelques mots sur l'enquête que nous avons réalisée dans ce cadre à Saint-Nazaire. Nous traiterons ensuite de trois paradoxes que nous avons pu repérer à cette occasion.

### **Une enquête à Saint-Nazaire**

L'enquête réalisée à Saint-Nazaire s'inscrivait dans le cadre plus général d'un programme de recherche franco-canadien sur la régulation socio-judiciaire de la jeunesse. L'objectif de ce programme était de travailler sur les approches respectives de la gestion des problèmes de la jeunesse dans le contexte des évolutions constatées dans chaque pays du traitement socio-judiciaire des mineurs. Dans les deux pays, l'ensemble des institutions et des acteurs qui participent à la régulation des mineurs avait connu de fortes réorganisations et réorientations. De nouveaux cadres explicatifs et de nouvelles procédures et techniques d'intervention se développaient. L'intervention éducative, en réponse à l'infraction conçue comme un symptôme, était fortement concurrencée par la responsabilisation accrue du jeune infracteur et la mise en œuvre d'une intervention réparative ou restaurative.

Ce programme de recherche comparatif s'appuyait sur un dispositif de recherche commun qui visait une comparaison systématique, non seulement des systèmes de traitement socio-judiciaire des jeunes en difficultés, mais aussi des dynamiques qui sous-tendent leur mise en œuvre locale. L'objectif principal de la recherche était ainsi de produire une analyse des

---

<sup>1</sup> F. Bailleau ; R. Hastings (sous dir.), *Régulation socio-judiciaire de la jeunesse : recompositions locales ou communautaires. Une comparaison Canada France*, Rapport 2001/2002, Grass- Cnrs, Juin 2002, 218 pages.

fonctionnements, des logiques et des pratiques institutionnelles liées à la prise en charge et au soutien des jeunes en situation de vulnérabilité et de délinquance, et ce dans le cadre des mouvements de décentralisation, d'implication et de mobilisation des instances locales ou communautaires. Pour cela, nous avons comparé des terrains spécifiques dans chaque pays : quatre villes moyennes, contrastées d'un point de vue socio-économique, ont été retenues. En France : Chartres et Saint-Nazaire ; au Canada : Hull et Moncton. Pour chaque ville, nous avons produit une cartographie analytique des institutions, des acteurs et des dispositifs concernés localement par ce champ d'intervention. Nous nous appuyerons sur la cartographie de Saint-Nazaire pour cette communication.

### ***Brève présentation de Saint-Nazaire et des dispositifs locaux***

Saint-Nazaire est une ville en pleine croissance économique et démographique. Le recensement de 1999 donnait une population totale communale de 68 616 habitants. C'est une population jeune : 34,2% de moins de 25 ans. Pour autant, Saint-Nazaire ne connaît pas de situation alarmante sur le plan de la délinquance des jeunes. En 1995-1996, la situation de la Ville de Saint-Nazaire se trouvait même à l'opposé du courant national en ce qui concerne la délinquance des mineurs. Elle baissait à Saint-Nazaire quand elle montait sur l'ensemble de la France. Toutefois, un renversement de tendance s'est brusquement manifesté en 1997 (355 mineurs mis en cause contre 175 en 1996, soit une progression de 102%). Aux dires des responsables locaux, la situation nazairienne en matière de délinquance des mineurs ne s'était pas objectivement dégradée mais elle avait fait état d'une évolution défavorable due à des difficultés spécifiques liées à l'alcoolisation fréquente de ces mineurs.

Sur la ville de Saint-Nazaire, communes périphériques immédiates comprises, la régulation socio-judiciaire est assurée à la fois par des institutions publiques, des associations et des dispositifs contractuels.

Sur le plan institutionnel, Saint-Nazaire disposait depuis 1985 d'un Conseil Communal de Prévention de la Délinquance (considéré comme faisant partie du 1/3 des CCPD qui fonctionnent) et, depuis février 1999, d'un Contrat local de sécurité (CLS). Le CLS a été signé par le Préfet, le Procureur, l'Education nationale, la Ville et des partenaires locaux (Société de transports, Office HLM). Il s'est doté d'un Groupe de pilotage chargé de faire le point mensuellement. Ce CLS sera étendu à l'ensemble de l'agglomération à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2001. Le CLS représente le volet "Sécurité-tranquillité" du Contrat de Ville, lequel concerne 7 communes de l'agglomération.

Il existe sur Saint-Nazaire un Centre éducatif renforcé (CER), agréé PJJ, créé sur la base des activités nautiques d'une association locale ; un Centre d'actions éducatives et une association habilitée "Association de protection de l'enfance" qui gère un foyer et intervient en milieu ouvert. D'autre part, l'Association nazairienne de prévention de la délinquance (ANPD), émanation du CLS, gère une équipe de 4 éducateurs, équipe éclatée sur les différents quartiers.

Saint-Nazaire a été également reconnue "site expérimental de police de proximité", de même a-t-elle été retenue comme "site pilote" pour pratiquer les auditions filmées, par la Gendarmerie en partenariat avec l'Hôpital, de mineurs objets de maltraitance. Saint-Nazaire organise, depuis 1988, des "Opérations prévention été" (aujourd'hui "Ville Vie Vacances", encore appelé localement "Eté sympa": 1250 jeunes ont été concernés pour l'été 1998).

Un Observatoire social fournit à l'ensemble des partenaires concernés, les statistiques annuelles d'évolution de la délinquance et du sentiment d'insécurité. On notera enfin que le Tribunal pour enfants s'est vu doter d'un deuxième juge.

A l'échelle de la commune donc, la situation se caractérise par un fort partenariat inter-institutionnel, par la mise en place du traitement judiciaire en temps réel. D'autre part, elle se caractérise aussi par un taux de criminalité jugé satisfaisant (58%o en 1999), mais avec des préoccupations qui se font jour en matière d'alcoolisation des plus jeunes, de développement de la toxicomanie, voire de prostitution avec l'arrivée de populations masculines migrantes attirées par le développement de l'emploi naval.

### **Les trois paradoxes de l'action territoriale locale**

Au terme de notre observation sur le territoire de Saint-Nazaire et de son agglomération, nous avons été amenés à formuler trois types de conclusions relatives à l'action territoriale locale en matière d'action publique sur le front de la sécurité ou plutôt, comme on aime à le dire à Saint-Nazaire, de la tranquillité publique. Ces trois conclusions, nous les formulerons en termes de paradoxes de l'action territoriale locale. Ils portent sur des dimensions ou des paramètres différents de l'action sociale territoriale. Mais tous renvoient d'une manière ou d'une autre à la question de la pertinence du territoire local en matière d'action publique.

On peut énoncer ces paradoxes de la manière suivante :

- Le premier, tient au fait que l'action territoriale est territorialisée, qu'elle est limitée à un territoire.

- Le deuxième, est que l'union sur un territoire local fait, ou risque de faire, la faiblesse de l'action.
- Le troisième, est le caractère finalement bien souvent aléatoire de l'action territoriale.

### **1- Envisageons donc le premier**

Il va de soi, bien sûr, qu'une action territoriale doit être territorialisée, doit être inscrite dans un territoire. Mais ce faisant, elle en exclut tous les autres qui peuvent l'environner. Une territorialisation est, de ce point de vue, une abstraction au sens premier du terme, un découpage que l'on opère dans un ensemble plus vaste et que l'on extrait dudit ensemble, que l'on abstrait donc. Le territoire inclut tout autant qu'il exclut. Il partage la population en « ressortissants » et en « étrangers ». Le territoire, par définition, conduit à s'interroger sur la légitimité, voire la légalité, de l'action qui s'y trouve menée. Il engage en quelque sorte à définir les régimes de droits qui s'y trouvent appliqués.

Ce sont pour ces raisons, lesquelles peuvent être ramenées à celle de la circonscription du territoire, que la territorialisation de l'action sociale fait très vite difficulté pour les acteurs chargés de la réaliser. Et cette difficulté tient foncièrement à la non coïncidence entre le territoire des phénomènes sociaux envisagés (la délinquance par exemple) et le territoire légitime-légal de l'action menée. D'autant que les acteurs-destinataires de l'action, les bénéficiaires putatifs, vont se jouer des frontières et développer, parfois volontairement, des stratégies transfrontalières.

Le thème est bien connu, développé de manière caricaturale dans les romans policiers ou d'espionnage, mais régulièrement rencontré par toutes sortes d'acteurs, et pour le moins de professionnels de l'action sociale territorialisée. Nous l'avons rencontré à Saint-Nazaire sous la forme de limitations à l'action énoncées par diverses instances ou institutions d'intervention, et de redéploiements autorisés par les nouveaux dispositifs conçus centralement.

### **1er exemple. Une reconfiguration des rapports institutionnels : l'implication de la Mairie.**

La municipalité de Saint-Nazaire est le plus souvent présentée, et se présente elle-même, comme une municipalité "sociale". Son histoire longue, liée à un environnement syndical puissant, a cristallisé des habitudes d'intervention en direction des couches sociales

laborieuses et un état d'esprit que d'aucuns qualifient –pour cette raison justement- de "libertaire". Bref, la fibre sociale semble être la caractéristique première des édiles nazairiens. Dans la période postérieure au second conflit mondial, celle-ci a trouvé à se manifester dans les opérations de reconstruction urbaine –Saint-Nazaire est restée une ville ouvrière avec un parc immobilier social non négligeable- et le développement d'actions socio-culturelles implantées dans les quartiers. La crise économique de la navale des années 1980-90 a renforcé le rôle des équipements de quartier comme support des actions d'insertion, d'accompagnement social et de prévention de la délinquance.

Dans ce cadre, différentes instances institutionnelles vont opérer. La Fédération des Maisons de quartier qui regroupe donc les différentes Maisons de quartier de la ville (7 sur l'ensemble du territoire communal). Les Maisons de quartier se proposent d'effectuer une animation globale, c'est-à-dire tous publics. L'office Municipal de la Jeunesse avec ses Clubs de jeunes (7 également dont 4 sur des zones où existent des Maisons de quartier), qui entend s'adresser spécifiquement aux jeunes de 12 à 17 ans. Une association de prévention de la délinquance (ACPD : *Association communale de prévention de la délinquance*) qui va agir sur l'ensemble du territoire communal et procéder, par une sorte de délégation de fait, à l'intervention au nom de la municipalité.

Cette association est bien sûr le maître d'œuvre du CCPD, lorsque celui-ci verra le jour dans la foulée du rapport Bonnemaïson. Elle est également un lieu de convergence et de rapprochement entre des "professionnels" et des "politiques" (à titre d'exemple, Claude Evin, ancien éducateur de la prévention spécialisée, homme politique de premier plan au niveau national et communal, en deviendra le président).

Tel est le dispositif mis sur pied par la municipalité de Saint-Nazaire sur son territoire au fil du temps.

Toutefois, à la fin des années 1990, et à la demande expresse du Conseil général, une redéfinition des missions et des orientations en matière de prévention spécialisée et de prévention de la délinquance est opérée. Jusqu'alors confinée au sein de l'ACPD la prévention spécialisée se trouve maintenant gérée au sein d'une nouvelle association ANPS (*Association nazairienne de prévention spécialisée*). D'autre part, dans le cadre du Contrat ville, la prévention de la délinquance, au niveau de l'agglomération, est désormais pilotée depuis une *Association intercommunale de prévention de la délinquance* (AIPD).

Aussi, lorsque les directives ministérielles proposent de mettre sur pied des CLS, la ville de Saint-Nazaire, et le maire soi-même (Joël Bateux, rival allié de Claude Evin), peuvent-ils

investir le nouveau cadre d'action de lutte contre la délinquance à la première personne. Le Maire en est signataire, en tant que représentant de la commune, aux côtés du Sous-Préfet, qui représente les services de l'Etat –sauf l'Education nationale- et du Procureur de la République. L'Inspecteur d'Académie, pour l'Education nationale, le Président de Saint-Nazaire Habitat pour les bailleurs sociaux et le Président de la STRAN au titre des transports, y seront associés.

Le CLS signé en février 1999 prévoit la création d'un poste de Chargé de mission. Celui-ci est créé au sein de l'organigramme de la Ville de Saint-Nazaire et son titulaire reçoit pour mission de mobiliser et de conseiller tous les responsables municipaux en matière de prévention de la délinquance et d'assurer l'animation technique du CCPD, "instance qui a fait ses preuves" et qui se voit conforter dans son rôle consultatif et de réflexion collégiale.

Notons que le Chargé de mission qui sera recruté, est l'ancien responsable de l'ACPD, et qu'il conserve, pour une fraction de son temps professionnel, la direction des équipes de prévention de la délinquance sur la Ville de Saint-Nazaire. Par ailleurs, le directeur des services de l'Action sociale de la Ville assure une position hiérarchique à l'endroit du Chargé de mission.

En somme, les édiles, le Maire au premier chef, ont abandonné leur présence virtuelle dans le domaine de la prévention de la délinquance, pour une présence au plus près des actions menées dans ce domaine. Domaine qui s'est, de fait, trouvé élargi en passant de la "prévention" à la "sécurité". Sans que cela d'ailleurs, il faut le noter, ne soit l'occasion d'une reprise de la rhétorique sécuritaire qui peut avoir cours en d'autres lieux. Ni dans les discours tenus, ni dans les orientations pratiques récemment adoptées ne transpire une telle reconversion idéologique.

Sous cet angle et à titre d'hypothèse interprétative, nous pouvons proposer de comprendre la mise sur pied du CLS comme un enjeu de repositionnement de l'instance municipale auprès des autres acteurs institutionnels, notamment de recherche d'une position de leadership en matière d'orientation et d'actions à mener en ce domaine. Le *Projet global de développement – Cap 2005 - de la Ville de Saint-Nazaire*, consacrera, à l'intérieur d'un chapitre traitant du Développement social, un paragraphe à la *sécurité et à la prévention de la délinquance*, dans lequel il est dit que "La Ville seule ne peut pas faire face aux enjeux (problèmes de délinquance balnéaire et estivale, etc.) mais elle doit en prendre l'initiative."

Cette non coïncidence entre le territoire des phénomènes sociaux et le territoire légitime-légal de l'action menée réactive ce que, classiquement dans la sociologie urbaine par exemple, on

comprend comme l'opposition « centre/périphérie », ou encore mais de manière peu rigoureuse « centre/banlieue ». Aussi comprend-on bien ce que l'intercommunalité et toutes les formes de regroupements territoriaux ont pu susciter d'espoirs chez les édiles ou les professionnels de l'action sociale. Espoirs à l'occasion déçus puisqu'ils pouvaient rencontrer une autre variante du même paradoxe, voire ce que nous allons présenter par la suite comme notre deuxième paradoxe.

S'agissant de la seconde variante du premier paradoxe, ce sont les répartitions du territoire entre les différentes institutions d'intervention qui sont en cause ici. Lesquelles peuvent d'ailleurs venir redoubler les découpages territoriaux eux-mêmes. C'était le cas à Saint-Nazaire lorsque les oppositions de compétence territoriales se redoublaient d'opposition d'intervention institutionnelle entre la Police nationale compétente sur le territoire de la commune de Saint-Nazaire et la Gendarmerie nationale compétente quant à elle sur les communes périphériques.

## **2e exemple. Un repositionnement stratégique sur le local : l'association de la protection de l'enfance (SPE).**

La *Société de Protection de l'Enfance* (SPE) prend cette dénomination en 1957. Elle est habilitée, dès 1947 par l'Assistance publique, «à placer les enfants en général et à prendre en charge des mineurs abandonnés ou victimes de sévices". Elle obtient l'habilitation préfectorale au titre des articles 375 et suivants du Code Civil en 1961. Cette association bénéficie encore aujourd'hui de la double habilitation de l'Aide Sociale à l'Enfance et de la Protection Judiciaire de la Jeunesse. Elle se présente ainsi comme une association clé pour les questions de la protection de l'enfance et de la délinquance des mineurs.

Il apparaît, paradoxalement, que l'ancrage institutionnel de cette association tant au niveau départemental (*Direction des Interventions Sanitaires et Sociales*, DISS) qu'étatique (PJJ, Ministère de la Justice), est un frein à sa reconnaissance locale. En effet, l'objectif revendiqué de l'association est de se faire reconnaître comme un partenaire institutionnel incontournable par la Mairie de Saint-Nazaire. Elle cherche ainsi, par des voies pratiques, à casser son image d'association «gestionnaire", mandatée par des administrations centrales éloignées des enjeux locaux dont la Mairie s'est récemment saisie.

L'intérêt accordé par la Mairie à la sécurité et la tranquillité publique incite les responsables de cette association à intervenir dans un débat public initié par les élus mais dont ils ont été

écartés. Selon ces responsables, la thématique générale de l'insécurité favorise «une société ségrégative», un « abandon du travail social en le remplaçant par la police », en somme, « une punition de la misère ». Aussi, par divers moyens, l'association de protection de l'enfance s'est-elle manifestée auprès des élus municipaux afin qu'ils engagent une réflexion politique, non sur l'*insécurité* mais sur l'*origine de la délinquance des mineurs*, en l'occurrence, le défaut de *parentalité*, ou pour le dire autrement, une négligence parentale dans l'éducation des enfants. De cette façon, ces professionnels du social envisagent de participer à la réflexion sur la sécurité menée par la municipalité. Ils demandent à être reconnus comme des partenaires locaux disposant de connaissances et compétences suffisantes pour intervenir dans le traitement de la délinquance. L'association peut ainsi se présenter comme une structure ressource pouvant bénéficier de subventions municipales pour mener à bien un projet de médiation familiale ou de restauration de la parentalité.

C'est donc en faisant du thème de la parentalité, un thème crucial dans la résolution de la délinquance que la SPE espère recouvrer une légitimité sur un territoire dont elle s'est sentie écartée (le plan local, municipal). Cette stratégie de reconquête territoriale s'organise autour de missions que l'association se propose de jouer auprès de la mairie et pour le compte des nazairiens.

Néanmoins, cette orientation ne rend pas caduque le partenariat que l'association continue de jouer auprès d'instances départementales comme la DISS. Il lui faut encore assurer les mandats que le Conseil Général lui délègue.

Le problème se pose en termes inverses pour l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE, mission de la DISS).

L'Aide Sociale à l'Enfance dispose d'une antenne à Saint-Nazaire. Un inspecteur technique est détaché sur le secteur nazairien depuis les années 1980. La difficulté pour cette institution est de tenir une politique départementale sur un territoire (un secteur) local, municipal où elle est insérée depuis plusieurs décennies. L'affirmation de cette politique départementale s'est notamment concrétisée par le retrait des représentants de l'ASE de l'association communale de prévention de la délinquance (ACPD)<sup>2</sup> aux motifs que le Conseil Général de Loire Atlantique finance la prévention spécialisée et non la prévention de la délinquance (apparaissant dans le sigle de l'association) -domaine qui est à la charge de la municipalité.

---

<sup>2</sup> L'ACPD est la structure associative du Conseil Communal de Prévention de la Délinquance (CCPD).

Cet événement indique que l'ASE, contrairement à la SPE, manifeste son rattachement aux décisions départementales et non aux objectifs définis et mis en place par la Mairie, notamment au plan de la prévention (spécialisée ici ; éducateurs de rue etc.).

Ces deux institutions ayant la double habilitation ASE/PJJ, se situent pourtant dans un rapport inverse aux plans de leurs objectifs dans les politiques locales. C'est en termes de missions (prévention spécialisée pour l'une ; parentalité pour l'autre) que leur reconnaissance ou leur retrait des cadres de l'action municipale nous ont été présentés.

Pour conclure provisoirement sur ce premier paradoxe, ce qui se présente comme un maillage, plus ou moins serré d'ailleurs, du territoire par les institutions de l'intervention sociale, une sorte de quadrillage par des dispositifs d'intervention ou de contrôle, fait aussi état de toutes sortes de désajustements, de solutions de continuité, de hiatus, entre les différents espaces ou territoire de l'intervention. Autrement dit, le maillage territorial admet du jeu.

## ***2- Envisageons maintenant notre deuxième paradoxe***

Nous avons dit qu'il pouvait être caractérisé par un détournement de l'aphorisme populaire selon lequel « l'union fait la force ». Ici, prétendons-nous, l'union sur un même territoire local fait, ou risque de faire, la faiblesse de l'action. Ce qui est en cause cette fois est l'effet attendu de la convergence des forces et de la concentration des moyens sur un même territoire : ce fameux effet de synergie qui semblait devoir justifier toutes les tentatives de rassemblement territorialisé des instances de l'action sociale. Plus qu'un effet de synergie, il arrive que l'on constate un effet de blocage ou pour le moins de neutralisation de l'action. La concurrence parfois, la volonté de préserver ses domaines de compétences et ses terrains d'intervention, le désir de conforter et de tirer les bénéfices du travail engagé ou mené antérieurement, bref la logique de consolidation de sa position au sein de l'ensemble des intervenants rassemblés sur le même territoire conduit à ruiner les attentes de la convergence des forces.

Plus qu'une forme de démocratisation de l'action locale par le rejet de la décision ou de la directive centrale, le rassemblement des forces d'intervention d'un même territoire est l'occasion d'une redistribution des niveaux de la décision. Le diktat du centre de décision peut toujours s'exprimer et opérer. C'est son niveau dans l'échelle des lieux de la décision qui a changé. Pour autant, les rapports entre les différents acteurs institutionnels ont pu ne pas varier et certains d'entre eux ont pu préférer se tenir à l'écart, freiner leur participation, réduire les capacités de l'instance de rassemblement... bref, ne pas jouer le jeu de la

territorialisation. La synergie attendue, l'effet démultiplicateur du rassemblement territorialisé, peuvent ne pas avoir lieu et se transformer en leurs contraires.

### **1<sup>er</sup> Exemple : Un renouvellement des interfaces institutionnelles ?**

En première analyse, on peut penser que le CLS se présente comme une opportunité dont peuvent se saisir certaines institutions pour établir entre elles de nouvelles interfaces : soit directement en réalisant et formalisant de nouveaux réseaux d'échanges, de coordination ou de prise de décision. ; soit indirectement en utilisant les capacités de connexion de l'une d'entre elles.

Ainsi au sein des *classes-relais* qui concrétisent les termes dans lesquels sont formulés les objectifs définis dans le CLS concernant "l'obligation scolaire et les élèves aux comportements difficiles", une interface Education nationale-Justice (PJJ) est-elle prévue. Mais à l'épreuve du territoire nazairien, et aux dires du représentant de l'Education nationale qui assure le fonctionnement de la classe-relais, celle-là est parfaitement inactive. En revanche, indirectement cette fois, via la Mairie et son chargé de mission prévention de la délinquance, le lien semble s'esquisser. Même si actuellement la base des relations est plutôt informelle, se profile ce qui pourrait prendre l'allure de nouvelles relations institutionnelles.

Du côté des autres signataires, il y a le plus souvent, lorsqu'on peut l'établir, simple activation des interfaces déjà existantes : entre bailleurs sociaux et Ville ; Tribunal et Service départemental de l'aide sociale à l'enfance, par exemple.

Dans bien d'autres cas, c'est d'abord le fonctionnement interne à chaque institution qui a été l'enjeu des novations introduites par le CLS. Ainsi, du côté de la justice, c'est le fonctionnement du Tribunal qui s'est trouvé être l'enjeu premier. Afin que le CLS puisse produire certains de ses effets, encore fallait-il que la Justice puisse procéder autrement qu'à un classement sans suite des affaires les moins graves. Du côté de l'Education nationale de même, le charisme de l'Inspecteur d'académie n'a pas suffi pour insuffler une mobilisation de l'ensemble des personnels sur des objectifs, particulièrement difficiles à mettre en œuvre eu égard au faible enthousiasme des enseignants pour la chose, comme la création de classes-relais ou l'ouverture d'établissements pendant les périodes de congés scolaires. La PJJ connaît aussi des difficultés pour s'inscrire dans le nouveau rythme de traitement des affaires que tend à imposer le dispositif. Le traitement en temps réel est difficile à assurer quand le taux de remplissage des établissements départementaux, y compris ceux implantés dans la région nazairienne, est maximal.

C'est finalement du côté du Procureur et de ses délégués (tous deux anciens de la PJJ) ou de la Police nationale avec la mise en place d'une police de proximité que semblent s'être opérés les changements nécessaires à l'instauration de nouvelles interfaces.

## **2<sup>e</sup> Exemple : La difficile maturation d'un nouveau partenariat éducatif**

La Protection Judiciaire de la Jeunesse apparaît dans cette reconfiguration locale en termes de missions. Une rencontre avec la directrice du Centre d'Action Educative (CAE) et du Service Educatif auprès du Tribunal (SEAT) de Saint-Nazaire nous permet d'avancer qu'une priorité à l'éducation-formation est accordée par cette institution dans le cadre de la régulation de la jeunesse.

La participation de la directrice au bureau de la mission locale, ses différents contacts informels avec des chefs d'établissement des collèges et lycées (privés) implantés dans le centre-ville manifestent une attention au cadre éducatif (au sens de la formation enseignement) de cette régulation. Cet intérêt implique la participation et la reconnaissance de la PJJ dans des instances œuvrant à l'insertion professionnelle. Selon l'actuel délégué du Procureur, anciennement directeur de ce Centre d'Action Educative dans les années 1990, il serait à l'origine de cette orientation "formation-insertion" et de l'implication de la PJJ dans les instances d'insertion professionnelle. La création d'une classe relais<sup>3</sup> à Saint-Nazaire semble confirmer l'hypothèse d'une nouvelle définition de l'éducatif au sein de ce CAE. Contrairement à la stratégie déployée par l'association de protection de l'enfance (SPE), le CAE de Saint-Nazaire n'instrumentalise pas sa mission d'éducation pour infléchir la politique municipale. Le partenariat entre la PJJ et la Mairie s'est, pour l'instant, matérialisé par la participation de la directrice du CAE au bureau de la Commission Intercommunale de Prévention de la Délinquance (CIPD) laquelle relève des mesures adoptées dans le cadre du contrat ville. La directrice anime certains ateliers de cette commission avec le directeur de l'action sociale communale

Cependant, au regard de l'objectif d'élargissement du partenariat éducatif, bien des difficultés de réalisation apparaissent. Aux dires de l'enseignant en charge de la classe relais au collège de Saint Marc sur Mer, la mise en œuvre d'une réelle collaboration avec la PJJ fait problème. La DDPJJ de Loire Atlantique n'a toujours pas affecté d'éducateur à cette classe relais. Malgré des demandes réitérées de la part de cet enseignant, il semblerait que, pour la

---

<sup>3</sup> Circulaire n°98-120, ministère de l'éducation nationale ; «synthèse des actions à engager dans le cadre du contrat local de sécurité de Saint-Nazaire", 7 octobre 1998, page 6, document officiel.

troisième année, la part éducative de cette mission (au sens de la PJJ) ne soit toujours pas assurée.

### ***3- Enfin, troisième paradoxe de la territorialisation de l'action sociale***

Celui qui rend la volonté politique moins autonome et plus dépendante des opportunités à saisir. Ce qui est paradoxal ici est que la localisation territoriale de la volonté politique censée favoriser l'initiative locale en l'ajustant un peu mieux aux « attentes » et « besoins » locaux se trouve en fait, le plus souvent, subordonnée à des orientations centrales relayées par les instances ou institutions locales des services centraux et centralisés de l'État. Ce peut-être aussi bien la Justice que le Ministère de l'intérieur, Jeunesse et sports que l'Éducation nationale, la Préfecture que le Conseil général... Sans parler des règles mises à l'octroi des subventions par les divers services de l'État soi-même.

Dès lors, l'action des instances territorialisées dépend au moins autant des initiatives locales que des incitations centrales, nationales ou d'échelon intermédiaire. Mieux, et dans bien des cas, elle sera purement et simplement tributaire de ces dernières, ne serait-ce que sous la forme de l'accès à la manne financière.

Ici, c'est l'observation du CLS lui-même, de sa mise en place et de son fonctionnement, qui vient l'illustrer.

### **Interrogations provisoirement récurrentes ?**

De cette observation et du repérage de ces trois paradoxes nous pouvons inférer quelques remarques réflexives relatives à l'action territorialisée en générale, et à l'action sociale territorialisée en particulier. Nous énoncerons ces remarques sous forme d'interrogations. Interrogations provisoirement récurrentes.

#### ***En premier lieu***

Et pour revenir sur notre premier paradoxe, la non coïncidence entre le territoire des phénomènes sociaux envisagés et le territoire légitime-légal de l'action menée nous conduit à poser la question de savoir quelle est finalement l'instance pertinente pour traiter les

problèmes rencontrés, arrêter les orientations et énoncer les règles à suivre ? La décentralisation qui a conféré, par la loi mais aussi par toutes sortes de dispositions juridico-administratives, la responsabilité du traitement aux instances locales, aux instances du « local », n'a-t-elle pas produit un effet pervers, celui de brouiller les cartes en laissant indéterminée la question de savoir quelle est finalement l'instance pertinente ?

Il est clair, à partir de l'exemple nazairien, que le niveau communal, pourtant échelle initiale de l'action et de la prise en charge des problèmes de déviance juvénile (à travers le CCPD notamment), s'est vite révélé comme foncièrement inadapté puisque la situation nazairienne se présentait d'emblée à une autre échelle. De là les attentes à l'endroit de l'intercommunalité. Plus généralement, n'est-on pas conduit à penser que, selon peut-être les questions et les situations envisagées, la bonne échelle, l'échelle pertinente du traitement, redeviendra celle du territoire national, au moins provisoirement ?

Non que nous puissions affirmer que, dans tous les cas, ce soit l'échelon national qui soit à regarder comme l'instance pertinente. Cela demande à être apprécié au coup par coup. Mais, à n'en pas douter, la valorisation à tout crin de la proximité n'est pas autrement fondée que sur une conviction idéologique. C'est abusivement que la proximité se voit parée de toutes les vertus d'efficacité puisqu'en certains cas elle peut se révéler contre-productive. La proximité dans le traitement des problèmes rencontrés localement est loin d'être un gage de réussite. Si elle permet toutes sortes de discours sur le développement de la démocratie participative, sur l'adoption d'une « politique des sujets » écartant les conflits d'intérêt entre groupes sociaux, sur l'efficacité des politiques transversales conduites sous l'autorité de l'exécutif local, etc., elle n'en a pas encore fait la preuve. D'aucuns parlent plutôt dans ce cas de « néo-féodalisation » et de « corporatisme territorial ».

En somme, la proximité territoriale et le territoire de manière générale, quelles que soient ses déclinaisons, sont d'abord des questions avant d'être des réponses. Et la question centrale qu'ils posent est celle de l'adéquation entre compétences et niveau territorial. Michel Chauvière par exemple se demande : « Avec quels arguments solides (...) l'option de confier l'aide sociale à l'enfance aux départements a-t-elle été prise et consolidée au fil des ans ? » (*Projet*, 11/2005, p. 30). D'autres secteurs de l'action sociale pourraient être interrogés de la même manière (personnes âgées dépendantes, handicapés,...). En est-il de même de la « sécurité » ou de la protection de la jeunesse ? Il y a en tout cas matière à débat.

## ***Autre interrogation***

Le maillage du territoire ou plus exactement, le maillage résultant de l'empilement des instances territoriales –ce que nous avons rencontré plus haut en termes d'opposition « vertical / horizontal »-, ne produit pas des effets univoques, cohérents et cumulatifs. De ce point de vue, et à l'analyse, il n'y a pas lieu de renouer avec les approches en termes de « contrôle social » et de « normalisation » qui avaient, un temps, dominé toute considération des dispositifs territoriaux. Encore que certains discours entendus sur la scène politique y fassent explicitement référence. Mais ce ne sont pas ces conclusions qui dérivent de ce que nous avons localement observé. C'est plutôt le caractère lâche du maillage qui est à relever. Il y a du jeu dans et entre les dispositifs dudit maillage. Les logiques sectorielles, d'une part ; institutionnelles, de l'autre ; y sont sûrement pour quelque chose. Les enjeux sectoriels n'ont pas disparu avec la décentralisation. Il s'en faut. Ils se sont parfois aiguisés à l'échelle du territoire local, au point de devenir concurrents : les « personnes âgées » mais pas les « jeunes » ; les « jeunes » mais pas les « handicapés »... « On ne peut pas tout faire ! ». Bref, le maillage du territoire local est incertain et montre encore que la pertinence du « territoire local » reste problématique, qu'il n'y a pas de principe organisateur de l'action sociale qui soit pertinent *en soi*.

Dans bien des cas, les politiques locales de maillage du territoire ne sont que des expérimentations dont la généralisation fait question. Au niveau local, on peut se targuer d'innovation parce que l'on est, le plus souvent, dans de l'expérimental. D'ailleurs toutes les expérimentations d'action publique, et d'abord celles conduites sous l'égide de l'État central, sont localisées. Ce qui, généralement, fait difficulté lorsqu'il est ensuite question de les généraliser.

Ajouterions-nous que l'inégale densité du maillage territorial, le jeu qu'il y a entre les mailles, produit toutes sortes d'effets pervers, ou pour le moins inattendus, en termes, par exemple, de déplacement d'un territoire à l'autre. C'est le, désormais bien connu, effet NIMBY (*Not in My Back Yard*) ou encore, ce qu'en France, avec notre art consommé de la table, on appelle « se refiler la patate chaude ».

## ***Il ressort bien de tout cela***

Que l'évidence d'une efficacité intrinsèque du territoire local, sa capacité à produire des effets toujours bénéfiques, n'en est pas une. Tant s'en faut.

La proximité d'avec les publics concernés, la proximité de la décision, dit-on aussi, la proximité qui permettrait d'agir « en temps réel », n'est bien souvent qu'une illusion d'optique. Qu'un point de vue qui ne fait plus voir les autres dimensions des questions ou des problèmes à traiter. *Quid* de l'égalité de traitement du citoyen quand ce dernier se trouve territorialement traité de manière inégale eu égard à ses caractéristiques singulières, aux orientations de la politique locale et au sacro-saint principe du « payeur-décideur » ? *Quid* de l'efficacité d'une politique locale de sécurité ou de tranquillité publique qui provoque le déplacement territorial du problème ? Pour ne rien dire, bien entendu, du pouvoir discrétionnaire de certains représentants du territoire local.

### ***Pour terminer***

On peut dire, sans prendre beaucoup de risques, que la territorialisation de l'action sociale soulève au moins autant de questions qu'elle peut en résoudre. Et, de ce point de vue, si elle n'est pas une panacée pour le professionnel de l'action sociale, elle se révèle être un « os à ronger » de premier choix pour le sociologue.