



Les jeunes et l'exclusion
dans les quartiers défavorisés:
approches politiques dans six villes d'Europe



Les jeunes et l'exclusion dans les quartiers défavorisés: approches politiques dans six villes d'Europe

*Paul Soto Hardiman
Frédéric Lapeyre*

Tendances de la cohésion sociale, n° 9

Publié par la Division pour le développement de la cohésion sociale, en coopération avec le projet intégré du Conseil de l'Europe et avec le soutien du Ministère néerlandais de la Santé, du Bien-être social, de la Jeunesse et des Sports.

TITRES DANS LA MÊME COLLECTION

N° 1 Promouvoir d'un point de vue comparatif le débat politique sur l'exclusion sociale (ISBN 92-871-4920-8, 8 €)

N° 2 Le financement des systèmes de retraite et de santé en Europe: réformes et tendances au cours des années 1990 (ISBN 92-871-4921-6, 8 €)

N° 3 Utiliser des aides sociales pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale: examen comparatif des opportunités et des problèmes (ISBN 92-871-4937-2, 13 €)

N° 4 Nouvelles demandes sociales (ISBN 92-871-5012-5, 19 €)

N° 5 Lutte contre la pauvreté et accès aux droits sociaux dans les pays du Sud-Caucase: une approche territoriale (ISBN 92-871-5096-6, 15 €)

N° 6 Etat et nouvelles responsabilités sociales dans un monde global (ISBN 92-871-5168-7, 15 €)

N° 7 Société civile et nouvelles responsabilités sociales sur des bases éthiques (ISBN 92-871-5168-7, 13 €)

N° 8 Les jeunes et l'exclusion dans les quartiers défavorisés: s'attaquer aux racines de la violence (92-871-5389-2, 25 €)

Les interprétations, opinions et conclusions présentées dans ce rapport n'engagent que la responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues du Conseil de l'Europe ou du Secrétariat.

Couverture: Atelier de création graphique du Conseil de l'Europe

Editions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-5512-7

© Conseil de l'Europe, novembre 2004

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	7
I. Lignes directrices pour s'attaquer aux racines de la violence	
<i>Paul Soto Hardiman, Grupo Alba SLL, Italie</i>	11
1. Résumé analytique	11
1.1. Contexte	11
1.2. Principales conclusions	13
1.3. Comparaison des réactions	15
2. Introduction	21
2.1. Contexte	21
2.2. Objectifs de la présente étude	23
2.3. Approches répressives – Renforcement des responsabilités individuelles	24
2.4. Stratégies préventives et cohésion sociale	28
3. Etendue des problèmes	30
3.1. Définition des limites territoriales	30
3.2. Formes de misère	34
3.3. Spirale de l'exclusion sociale	37
3.4. Analyse pays par pays des formes de violence et de criminalité pratiques par les jeunes	43
3.5. Analyse par les parties concernées des formes de violence et de criminalité pratiquées par les jeunes	50
4. Réaction des pouvoirs publics face aux jeunes, à la violence et à la criminalité	60
4.1. Décentralisation et recentralisation	61
4.2. Intégration: gestion fluide ou réunions interminables?	72
4.3. Partenariats: dans quelles conditions?	81
4.4. Responsabilisation des jeunes	86
4.5. Evaluation des changements et des résultats	98
5. Conclusions et lignes directrices pour une stratégie centrée sur les jeunes	100
5.1. Responsabilisation des jeunes	100
5.2. Décentralisation	102
5.3. Gestion participative et intégrée	102
5.4. Partenariats	103
5.5. Evaluation	104

II. Etude de cas sur les quartiers espagnols à Naples, Italie: analyse et recommandations à partir de l'expérience du projet Chance

*Frédéric Lapeyre, Institut d'études du développement
de l'université catholique de Louvain, Belgique*

105	105
108	108
108	111
114	114
114	118
125	128
130	130
133	140
140	140
142	144
144	145
145	148
154	161
167	167
167	168
171	175
175	175
180	180
182	182
186	186

Bibliographie	189
----------------------------	-----

Liste des personnes interviewées	191
--	-----

Liste des tableaux

1. Quartiers décrits dans les études de cas	32
2. Indices de pauvreté	35
3. Le rôle de la migration	36
4. Formes de criminalité et de violence	47
5. Budgets et calendrier	64
6. Décentralisation: résumé quartier par quartier	71
7. Aperçu des politiques suivies	73
8. Intégration verticale	80
9. Partenariats	82
10. Parcours complets en vue de résoudre les problèmes des jeunes considérés individuellement	91
11. Méthodes d'évaluation	99
12. Distribution des bénéficiaires par unités territoriales de base (UTB)	115
13. Nombre de signalisation de jeunes absents de manière répétée à l'école	116
14. Taux d'usagers de drogue par groupe d'âge	117

AVANT-PROPOS

Ce volume de la série poursuit l'étude, abordée dans le numéro 8¹, de certains aspects de l'«intégration» des jeunes dans les zones urbaines, notamment les implications du terme et la question des responsabilités de chacun des acteurs (Etats, administrations, politiciens, associations, médiateurs, familles et jeunes eux-mêmes) dans les démarches politiques, ainsi que les limitations des approches qui tendent à isoler le phénomène, en développant une préférence pour des interventions sur ces groupes de population urbaine. Ce nouveau titre est organisé en deux grandes parties.

Dans la première partie, Paul Soto propose une lecture orientée vers la compréhension des causes de la violence chez les jeunes à partir de l'analyse comparée des politiques d'intégration dans les quartiers de six villes d'Europe: quatre villes d'Europe de l'Ouest – Naples (quartier espagnol), Barcelone (Raval), Amsterdam (Slotvaart/Overtoomseveld) et Derby (Derwent) – et deux villes de pays en transition – Sofia (Fakulteta) et Moscou (district Sud).

Dans la deuxième partie, Frédéric Lapeyre étudie le cas particulier des quartiers espagnols à Naples. Son analyse permet de prendre conscience de la complexité d'une vraie politique qui – pour rendre l'humanité et la dignité à la vie quotidienne des jeunes – appelle tous les acteurs à réviser leurs perceptions et leurs actions.

Paul Soto montre, en synthétisant les six études de cas, qu'à l'Ouest comme à l'Est ce que l'on appelle «violence des jeunes» a des racines communes: la pauvreté, l'insatisfaction des aspirations, le manque d'espoir et de confiance en soi et en son propre environnement, le désarroi, l'ignorance des problèmes, l'indifférence et la ségrégation spatiale. Cette violence s'exprime dans la vie domestique/familiale, dans la rue, envers «l'étranger», les symboles du pouvoir, le groupe d'appartenance, ou l'équipement collectif. Les formes qu'elle peut prendre sont analysées en détail dans le texte. La violence, dans les quartiers étudiés, constitue une réponse à l'absence de maîtrise des changements qui mènent à la dégradation de la situation et du climat social: en plus d'être des zones

1. «Tendances de la cohésion sociale», n° 8: *Les jeunes et l'exclusion dans les quartiers défavorisés: s'attaquer aux racines de la violence: le contexte européen et la transition de l'Etat providence à la société (providence) partenariale au Royaume-Uni.*

de concentration de la pauvreté, voire de la misère, ces quartiers sont les réceptacles de pauvres venus d'autres horizons, de migrants.

Se pose alors une série de questions: comment élaborer des politiques qui permettraient à ces jeunes de changer de vie dans ces quartiers en perte d'identité ou dans lesquels prime la construction d'identités conflictuelles «nous», la minorité dans le quartier, et «eux», la majorité au-delà des frontières mentales et sociales qui contournent l'espace de vie des jeunes)? Comment faire en sorte que la colère et le ressentiment des plus âgés puissent être analysés et discutés dans des cadres constructifs? Quel est l'environnement dans lequel les décisions politiques sont prises? Comment les responsables politiques font-ils face aux pressions pour éliminer les expressions de la violence dans les rues et les quartiers plutôt que de s'atteler à développer une véritable politique de formation et d'emploi à plus long terme?

Paul Soto résume les réactions des pouvoirs publics en quatre points. De la décentralisation, c'est-à-dire de la définition des compétences et des moyens là où le problème se trouve, il va jusqu'à la recherche des domaines de responsabilisation des jeunes et du reste de la société. Ensuite, il nous guide à travers une réflexion sur les manières d'aborder la question dans l'espace politique, en mettant en évidence les points forts et les faiblesses des différentes approches. Puis il montre qu'il ne peut y avoir de parcours achevé sans la reconstruction pour les jeunes de leur sens de l'appartenance et de l'identité, c'est-à-dire de la réconciliation avec leur espace de vie immédiat (famille, école, camarades, etc.).

Cette partie se termine par une série de recommandations, tant au niveau des méthodes et des indicateurs d'évaluation que des mécanismes et des espaces ouverts à l'intervention.

Dans la deuxième partie de cet ouvrage, Frédéric Lapeyre nous fait partager la réalité des jeunes habitants des quartiers espagnols à Naples. Il nous guide dans la lecture des interactions entre plusieurs espaces de vie – physique-public, familial-privé et relationnel-public – tous marqués par une culture du désordre, de violence, mais aussi par une vitalité très forte, par la tolérance envers les nouveaux arrivants, porteurs aussi des blessures et des cicatrices dues à la pauvreté et au désespoir. Ces espaces, caractérisés par une concentration de la misère, abritent un pourcentage élevé de chômeurs et de «RMIstes». Ici, l'endurcissement face à la vie et l'introduction au rôle d'adulte surgissent trop tôt dans la vie de ces jeunes

individus, leur besoin désespéré de protection les mène à se rapprocher de «quelqu'un qui fait peur», les déficits en références pour l'épanouissement personnel s'aggravent par la discontinuité dans les rapports affectifs. Le refus des normes standardisées dans les comportements sociaux s'exprime par le vandalisme, l'échec scolaire, l'intégration de bandes criminelles, etc. Comment oser aspirer à mieux et continuer d'espérer dans ses quartiers? Comment concevoir et formuler un projet de vie dans un environnement où la peur personnelle et collective sévit?

Il y a quelques années, Marcello d'Orta, professeur d'une école située près de Naples, a révélé, en publiant soixante textes rédigés par ses petits élèves dans son livre *Io, speriamo che me la cavo* (Moi, espérons que je m'en tire²), le mélange de stupéfaction, de désenchantement et d'humanité de ces enfants grandissant dans un cadre de marginalisation et de violence. Cet ouvrage est un hymne à la vie, une invitation à oser aspirer à une vie meilleure et à espérer malgré tout.

Oser aspirer à une vie meilleure et continuer d'espérer est aussi le credo de «Chance», le projet analysé par Frédéric Lapeyre. Ce projet s'insère dans une approche territoriale par modules (plans de zone) et consiste à mettre en place dans la commune des rapports de collaboration entre enseignants, familles, chercheurs et tout autre acteur à impliquer afin d'intervenir sur les processus qui éloignent les jeunes du parcours scolaire: l'intervention pédagogique s'inscrit dans le contexte territorial. Le projet Chance est avant tout un réseau, un filet de sauvetage tissé par les énergies et la coopération de tous.

Ce texte sur les jeunes des quartiers défavorisés soutient la démarche du Conseil de l'Europe qui est de réfléchir à la question de la violence dans la vie quotidienne en gardant en vue ses engagements institutionnels pour les droits de l'homme, la cohésion sociale et la démocratie. Aujourd'hui, la tendance à suffoquer la violence par de la violence semble prévaloir dans certains contextes. Les deux analyses proposées ici prônent la recherche de nouvelles passerelles entre les clivages sociaux et le tissage de nouveaux liens entre le public et le privé afin de développer des collaborations élargies et innovatrices.

Ce travail, réalisé en collaboration avec le projet intégré du Conseil de l'Europe «Réponses à la violence quotidienne dans une société démocra-

2. D'Orta, Marcello, *Io speriamo che me la cavo*, Mondadori Editori, 1993.

tique» a été possible notamment grâce à la contribution du Gouvernement des Pays-Bas, en particulier du ministère de la Santé, du Bien-être social, de la Jeunesse et des Sports et de son représentant au sein du Comité européen de la cohésion sociale (CDCS) du Conseil de l'Europe, M. Gerard Van Rienen.

Gilda Farrell

**Chef de la Division pour le développement de la cohésion sociale
Conseil de l'Europe**

I. Lignes directrices pour s'attaquer aux racines de la violence

Paul Soto Hardiman, Grupo Alba SLL, Italie

1. Résumé analytique

1.1. Contexte

Ce document est le rapport final rédigé à l'issue de six études de cas réalisées dans des quartiers d'Amsterdam (Pays-Bas), Barcelone (Espagne), Derby (Royaume-Uni), Moscou (Fédération de Russie), Naples (Italie) et Sofia (Bulgarie) pour le compte de la Division pour le développement de la cohésion sociale du Conseil de l'Europe et du projet intégré «Réponses à la violence quotidienne dans une société démocratique³».

L'objectif général est d'élaborer un certain nombre de recommandations concrètes pour une politique et une pratique visant à construire la cohésion sociale parmi les jeunes des quartiers défavorisés. L'étude se concentre sur les liens entre les politiques de cohésion sociale et les aspects multidimensionnels de la violence des jeunes. La méthode utilisée a consisté à organiser une série d'interviews avec des intervenants majeurs et de comparer leurs propos avec les résultats des recherches documentaires.

Ce rapport sur l'inclusion sociale des jeunes dans les quartiers défavorisés intervient en une période cruciale caractérisée par de vives pressions qui, en visant à trouver des solutions rapides à l'insécurité physique, risquent de remettre en question à long terme certains droits personnels et sociaux. Partout en Europe, des jeunes gens d'origines diverses sont emportés dans ce maelström et sont à la fois responsables et victimes de la violence.

Les six quartiers couverts dans la présente étude ont été choisis en raison de leur niveau relativement élevé de misère et de violence des jeunes

3. Etude de cas sur le quartier espagnol à Naples: Frédéric Lapeyre. Etude de cas sur le quartier du Raval à Barcelone: Paul Soto et Lali Biosca. Etude de cas sur le Derwent Community Team Derby: Steve McAdam. Etude de cas sur Slotervaart/Overtoomseveld à Amsterdam: Wim Klei, Marieke Megens, Mike Heuves et Rogier den Uyl. Etude de cas sur le district administratif Sud à Moscou: Svetlana Stephenson. Etude de cas sur le quartier Fakulteta à Sofia: Paul Soto, Maria Jeliazkova et Elena Atanassova.

dans des contextes extrêmement différents: nord/sud, est/ouest, centre-ville/grands ensembles de banlieue, immigration élevée/immigration faible. Les quatre villes d'Europe de l'Ouest sélectionnées sont Naples (quartier espagnol), Barcelone (Raval), Amsterdam (Slotvaart/Overtoomseveld) et Derby (Derwent); quant aux deux villes de pays en transition, il s'agit de Sofia (Fakulteta) et de Moscou (district Sud).

Cinq de ces quartiers comptent entre 10 000 et 45 000 habitants. Dans les deux pays anciennement communistes, il est difficile de parler d'une véritable politique de quartier. En fait, le district Sud de Moscou, avec ses 1,6 million d'habitants, constituait la plus petite unité spatiale permettant d'analyser les politiques mises en œuvre.

Dans les pays d'Europe de l'Ouest, les quartiers du centre historique des villes – tels que le Raval à Barcelone ou le quartier espagnol de Naples – disposent généralement d'un capital économique et social potentiel plus important que les grands ensembles périphériques tels que Derwent ou Slotervaart/Overtoomseveld.

Les quartiers ont été sciemment choisis en raison des expériences importantes dont ils ont fait l'objet sous l'angle de politiques locales intégrées visant à renforcer la cohésion sociale (dans chaque contexte national). Les principales questions posées visent la manière dont les jeunes ont été associés aux dites politiques et affectés par elles. Nous avons donc effectué une analyse auprès des partenaires concernés afin d'évaluer la façon dont les jeunes, les résidents et les responsables de l'élaboration des politiques perçoivent les problèmes et les solutions.

Nous prétendons que les principaux outils de politique intégrée des quartiers (décentralisation des budgets et des processus de décision, intégration politique, partenariat, implication de la communauté des résidents) sont des éléments essentiels de ce que d'aucuns appellent la transition de l'Etat providence vers la société providence. Cependant, chaque outil peut servir à la fois à des fins répressives et préventives.

Notre but est de clarifier les progrès accomplis dans l'utilisation de ces outils, et plus spécialement dans la construction d'un environnement social plus cohérent, au profit des jeunes, dans les quartiers défavorisés. Nous désirons aller au-delà de l'étude des bonnes pratiques identifiées dans nombre de projets et analyser les mesures prises afin d'intégrer les enseignements tirés de ces projets pilotes dans les politiques globales.

Nous espérons contribuer ainsi à l'enrichissement des recommandations déjà formulées par l'Assemblée parlementaire, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, et le Comité européen pour la cohésion sociale en faveur de la construction d'une cohésion sociale parmi les jeunes des quartiers défavorisés.

1.2. Principales conclusions

Tous les quartiers étudiés souffrent d'un taux de pauvreté et d'échec scolaire supérieur à la moyenne, ce qui ne les empêche pas d'attirer souvent les immigrants. Les deux quartiers d'Europe de l'Est se distinguent non seulement par leur taux nettement supérieur de pauvreté (10 à 30 % des habitants n'ont pas assez d'argent pour se nourrir), mais aussi par le fait qu'ils sont relativement plus riches que beaucoup d'autres régions du pays. Cette particularité explique qu'ils attirent malgré tout des migrants d'autres parties du pays. Les quartiers d'Europe de l'Ouest sont plus pauvres que le reste du pays, mais servent également de zone d'accueil à des immigrants en provenance de pays en développement.

Tous les quartiers sont confrontés à des cycles rapides de changements économiques provoqués davantage par des facteurs globaux que locaux. Ces bouleversements traduisent surtout la réaction du marché du travail et du logement à une vaste restructuration économique. Les emplois traditionnels dans les industries manufacturières et l'artisanat sont remplacés par des emplois tertiaires mal payés et précaires. L'offre de logements bon marché dans le secteur public ou privé excède l'offre d'emploi. Le système éducatif, lui aussi, constitue de moins en moins une porte d'accès à des emplois mieux rémunérés. Les résidents les plus aisés quittent le quartier, ce qui entraîne une baisse du niveau des services et des équipements locaux, ainsi qu'une détérioration matérielle.

Cette évolution économique génère une série de bouleversements sociaux et culturels qui se traduisent par une perte d'identité individuelle et collective, une désintégration de la famille, une dépendance à l'égard de l'aide sociale et, inévitablement, l'exclusion sociale de certains groupes et individus. Toutes les études de cas insistent sur la différence entre la pauvreté (une situation à laquelle il est possible de remédier par un accroissement des ressources) et l'exclusion (une condition qui se traduit par le creusement d'un énorme fossé entre l'intéressé et les institutions ou les fondements de la société). Les jeunes, où qu'ils résident, se retrouvent fréquemment du mauvais côté de ce fossé dont le comble-

ment exige la reconstruction des fondations culturelles et sociales – indispensables à l’instauration d’un climat de confiance mutuelle et à l’élaboration de solutions économiques alternatives viables – au prix d’investissements considérables en temps et en ressources.

Les jeunes de ces quartiers se retrouvent fréquemment au centre de nombreux types de violences allant bien au-delà du comportement anti-social faisant généralement l’objet des gros titres de la presse et constituant l’essentiel du discours politique. Les activités violentes liées à la survie sont beaucoup plus importantes dans le quartier rom de la Fakulteta à Sofia et parmi les enfants des rues de Barcelone et Moscou. La violence domestique et ethnique fait également rage, surtout – en ce qui concerne la seconde – dans les pays d’Europe de l’Est. Enfin, force est de constater un comportement agressif, un harcèlement ou une violence des autorités à l’égard des jeunes. La violence à l’école ou au cours de manifestations sportives tend à être perçue comme un dérivatif ou un prétexte à d’autres formes de violence plutôt que comme un phénomène particulier requérant une solution spécifique.

Les jeunes eux-mêmes tendent à insister sur la violence qu’ils subissent à la maison et sur le comportement agressif dont font preuve les adultes et les autorités à leur égard. Ils se plaignent d’être ignorés, insultés et dépeints comme une minorité de fauteurs de troubles. Ils décrivent la violence chez les adultes qui les entourent: violence domestique, alcoolisme, promotion de la drogue auprès de jeunes consommateurs potentiels, prostitution d’immigrantes pubères.

L’une de leurs premières revendications vise le respect, le droit d’être écouté et d’être différent. Mais ils expriment aussi leur désir d’indépendance économique dans un contexte où un tel objectif semble relever de l’utopie. Pour la plupart d’entre eux, les perspectives d’avenir se ramènent à une vie entière dominée par l’insécurité, l’humiliation et les corvées. En revanche, dans la rue ou dans l’économie informelle, ils peuvent trouver une gratification et acquérir un prestige immédiat auprès de leurs pairs, de sorte que la question principale revient à se demander à la fois comment construire un environnement de respect mutuel et proposer à ces jeunes des moyens réels et tangibles de surmonter leurs problèmes.

Nombreuses sont les personnes âgées résidant de longue date dans ces quartiers qui se sentent clairement menacées par les jeunes. Dans la plupart des cas, la cause principale de leur ressentiment tient précisément

aux manifestations banales d'un comportement antisocial des jeunes: vandalisme, tapage, graffitis, injures, etc. Par exemple, malgré l'intérêt des autorités, les résidents de Moscou ne voient généralement pas dans les enfants des rues un problème local qui les concerne, ils parlent plutôt d'un comportement indiscipliné d'une jeunesse locale. Certains quartiers dotés d'une tradition plus ancienne de vie dans la rue, comme ceux de Naples et de Barcelone, semblent davantage tolérants à cet égard, alors que les résidents au Royaume-Uni sembleraient disposer à soutenir des mesures aussi draconiennes qu'un couvre-feu applicable aux jeunes.

Dans les endroits ayant absorbé de larges flux migratoires (quelle que soit la race, la couleur ou la croyance des nouveaux arrivés), ces attitudes vont souvent de pair avec une augmentation des tensions raciales. Les formes les plus extrêmes et les plus dangereuses de cette tendance sont perceptibles dans les quartiers de Moscou et de Fakulteta. Mais nos experts d'Amsterdam ont également signalé que tout le monde, y compris les membres de la population ethnique, est convaincu du lien entre origine ethnique et criminalité.

Les fonctionnaires et les responsables politiques sont fréquemment confrontés à une plus grande pression – et ont souvent davantage les moyens – pour trouver des solutions aux problèmes sociaux visibles plutôt qu'aux problèmes individuels fondamentaux. Dans la plupart des quartiers, il est plus facile d'édicter des mesures répressives contre certains groupes cibles à haut risque afin de nettoyer les rues que de créer des emplois de longue durée.

1.3. Comparaison des réactions

Décentralisation

Lorsqu'il s'agit d'encourager les jeunes à participer à certains programmes et projets, la question que les intéressés se posent est: «Ces initiatives ont-elles le pouvoir de changer réellement notre vie?» Le rapport observe:

- que les principaux services publics influençant la cohésion sociale – tels que la sécurité sociale, l'éducation et la santé – dépendent généralement de ministères nationaux distincts;
- que les collectivités locales ont plus d'expérience et de possibilités concrètes en matière de rénovation des habitations et des quartiers,

mais les investissements requis pour agir sur la ségrégation sociale sont lourds et visent le long terme;

- qu'au niveau local l'expérience en matière de prestation de services sociaux personnels est plus grande, mais les politiques stratégiques axées sur l'avenir demeurent rares.

Dans ce contexte, chaque étude de cas a évalué le degré de décentralisation des programmes et projets analysés sous l'angle du processus de décision et d'affectation des budgets. L'impression globale est que la décentralisation de la prise de décision au niveau local demeure l'exception, ce qui réduit considérablement la marge de manœuvre des acteurs locaux désireux d'apporter des solutions réelles aux jeunes. Néanmoins, les projets les plus ambitieux – tels que l'initiative New Deal for Communities (NDC, nouvelle donne pour les collectivités) à Derwent – nous éclairent sur la manière dont il serait possible de progresser sur la voie d'un contrôle local accru.

Elaboration et mise en œuvre des politiques intégrées

Compte tenu du fait que les principaux leviers de la cohésion sociale échappent souvent au contrôle local et que le niveau de décentralisation des programmes et projets demeure généralement très limité, la question est de savoir dans quelle mesure les quartiers parviennent à mobiliser d'autres acteurs locaux et nationaux en vue d'élaborer des solutions intégrées au problème de l'exclusion sociale des jeunes. Les études de cas montrent que, si le point d'accès aux stratégies intégrées locales diffère, la jeunesse est presque toujours considérée comme un facteur résiduel. Le quartier espagnol de Naples fait l'objet d'une stratégie locale imaginative d'inclusion sociale des jeunes et permet de tirer de nombreux enseignements, mais même ici il ne s'agit que d'une partie limitée de la stratégie locale pour la cohésion sociale (uniquement un seul des huit thèmes).

L'intégration du réaménagement urbain et de la politique sociale pêche encore par son insuffisance. Néanmoins, le Raval à Barcelone permet de tirer des conclusions sur la manière dont un programme ambitieux de rénovation permet d'atteindre certains objectifs sociaux. Le risque est grand, cependant, de voir d'autres quartiers perdre de vue ces mêmes objectifs.

Il semble plus facile d'améliorer l'intégration des politiques répressives que des politiques préventives visant les jeunes. A Slotervaart/

Overtoomseveld, notre étude de cas révèle que «la panoplie d'outils répressifs est efficace en raison de la collaboration étroite entre les différents partenaires judiciaires qui sont parvenus à former une chaîne relativement cohérente». Cependant, sous l'angle de la prévention, force est de déplorer l'absence de toute offre cohérente, orientée sur la demande, à l'intention des jeunes à risque. Dans la chaîne de la prévention, la coopération, la consultation en réseau ou l'harmonisation mutuelle brillent surtout par leur absence.

On constate une tendance à la prolifération de petits projets pilotes visant les jeunes, sans modification profonde des services classiques. Dans toute l'Europe, des projets gérés par des ONG servent ainsi d'excuse aux carences desdits services. Ils se muent en projets pseudo-structurels censés pallier l'incapacité des principaux services publics à évoluer. Les études de cas relatives au projet Enfants de la rue à Moscou, aux comités de coordination du Raval à Barcelone et au partenariat NDC à Derwent montrent toutes que des mesures positives peuvent être prises pour améliorer l'interface entre les services pilotes et classiques. Et pourtant, cet aspect des choses apparaît souvent négligé et demeure l'un des principaux domaines d'action prioritaires à développer dans tous les quartiers.

Dans ce contexte, une direction et un soutien descendant (intégration verticale) sont souvent requis pour accroître la collaboration horizontale entre les organismes au niveau local. Mais ce processus est souvent perturbé par des rivalités entre les différents échelons du gouvernement. Les études de cas révèlent qu'une coordination et une mise en réseau locales adéquates sont nécessaires mais non suffisantes pour fournir aux jeunes des moyens pratiques et cohérents de sortir du phénomène d'exclusion sociale. Les organismes locaux se disputent souvent les ressources et les clients: à moins de jouir d'une légitimité et d'un ferme soutien des autorités supérieures, ils ont du mal à dépasser le stade expérimental.

Partenariats

Le partenariat est de plus en plus perçu comme une méthode permettant à la fois d'instaurer l'intégration horizontale et verticale décrite ci-dessus et de susciter l'intérêt des membres de la communauté en leur donnant le sentiment qu'ils en sont parties prenantes. Cependant, les partenariats couverts dans nos études de cas étaient limités pour plusieurs raisons. Ils constituent avant tout un moyen d'établir une coopération entre divers organismes au niveau local dans des domaines spécifiques tels que la

rénovation à Barcelone et à Amsterdam, l'intervention sociale à Naples ou la situation de la communauté rom à Sofia.

Bien que la consultation et la participation soient toujours mentionnées, les résidents ne semblent formellement représentés que dans une minorité des cas. A Derwent, les résidents forment une majorité au sein du partenariat, et dans le Conseil public de Sofia pour les minorités ethniques les groupes roms sont fortement représentés. Toutefois, dans les deux cas, les représentants sont cooptés et non élus. A Sofia, la communauté rom n'est pas du tout organisée au niveau local. Le secteur privé apparaît encore moins fréquemment et les rares projets faisant exception à la règle sont ceux ayant une forte connotation économique comme les grosses opérations de réaménagement urbain.

Aucun des partenariats ne prévoit une représentation formelle des jeunes. Cette lacune importante devra être comblée en modifiant sensiblement les règles de fonctionnement de nombreux partenariats. Dans un premier temps, il serait bon de nouer des partenariats à plus long terme et davantage transparents entre le secteur public, les ONG et les groupes communautaires travaillant avec les jeunes.

Le savoir et l'expérience acquis par les organisations communautaires œuvrant sur le terrain au contact des jeunes doivent être exploités aux stades de la planification, de la conception et de l'évaluation. Ces organisations ne sauraient être considérées simplement comme un moyen bon marché de sous-traiter certains services temporaires. En d'autres termes, les procédures devraient être rendues plus transparentes afin de leur conférer une double légitimité: aux yeux du secteur public et aux yeux des jeunes eux-mêmes.

Responsabilisation des jeunes

Les études de cas examinent certaines mesures qu'il conviendrait d'adopter pour placer les jeunes en position d'influer sur leur sort et pour élaborer des stratégies de cohésion sociale vraiment centrées sur la jeunesse. Cependant, les enseignements que l'on peut en tirer ne concernent que des projets individuels: le défi consiste à élargir ces expériences aux services classiques. Les principaux éléments à considérer sont décrits ci-après.

La responsabilisation et l'engagement des résidents en général, et des jeunes en particulier, doivent être perçus comme la clé de voûte de toute

stratégie locale de cohésion sociale. Plusieurs études de cas révèlent les dangers associés au report de cette participation à une phase ultérieure. Les stratégies doivent impérativement évaluer le capital social de départ des jeunes concernés, car celui-ci influera notablement sur leur mise en œuvre. Par exemple, un programme aussi formellement progressiste que le NDC de Derwent est condamné à une lente progression dans la mesure où les jeunes et les autres membres de la communauté des résidents sont relativement peu organisés par rapport à ceux d'autres villes comme Barcelone. Le même handicap gêne également les efforts en faveur de la communauté rom de Fakulteta.

Le problème doit être examiné du point de vue des jeunes, qui ne coïncide pas nécessairement avec celui des autres résidents, des personnes chargées d'élaborer les politiques ou de la société dans son ensemble. Compte tenu du nombre insuffisant d'organisations de jeunesse locales capables d'exprimer les problèmes, les besoins et les aspirations de leurs membres, l'une des premières mesures consiste – pour les divers organismes impliqués – à s'efforcer sérieusement de construire des voies de dialogue (et non de simples canaux de communication).

Les parcours complets sont perçus comme l'un des moyens les plus efficaces pour aider les jeunes à amorcer une séquence cohérente de petites étapes tangibles en vue de parvenir à des solutions individuelles aux problèmes qu'ils considèrent comme majeurs. Les études de cas permettent d'identifier les principaux facteurs de succès de ces parcours souvent élaborés dans des contextes extrêmement différents.

Certains domaines clés de la culture des jeunes (Internet, musique, médias, sport) pourraient être utilisés avec beaucoup plus d'imagination comme moyen d'expression et de dialogue. Les études de cas fournissent des exemples sur la manière de procéder. Ces activités doivent être «sensuelles, professionnelles et pratiques», c'est-à-dire diamétralement opposées aux activités de diversion visant uniquement à vider la rue des jeunes.

La rue et les autres espaces physiques doivent être également reconquis comme des lieux de rencontre dynamiques entre les générations et les cultures. Les études de cas montrent comment les éducateurs de rue peuvent servir à établir un lien entre des jeunes pas disposés à entrer spontanément en contact les uns avec les autres. Les espaces publics peuvent se transformer en lieux d'échange interculturel et intergénéra-

tionnel, à condition de mettre en place un environnement non menaçant où les différences peuvent être exprimées et explorées.

Il faudrait faire davantage dans des domaines tels que la création d'entreprises et l'aide aux jeunes en vue de permettre aux intéressés de consolider leur présence collective, en tant que citoyens actifs, dans la société.

Evaluation des changements et des résultats

A l'exception, peut-être, de celle de Barcelone, les études de cas sont toutes trop récentes et/ou réalisées à une trop petite échelle pour en espérer un impact majeur sur le quartier. Malgré des tendances à long terme inquiétantes, tous les quartiers, excepté Fakulteta à Sofia, semblent avoir connu d'importantes améliorations dans leurs indicateurs tels que le chômage et la violence au cours des cinq dernières années. Tout cela est dû, sans nul doute, aux améliorations des conditions globales et macroéconomiques. A Sofia, ces mêmes tendances ont aggravé la situation de façon considérable. Tous les quartiers, à l'exception de Sofia, ont connu récemment des améliorations sensibles dans leurs statistiques criminelles, et tous, à l'exception de Fakulteta et Slotervaart/Overtoomseveld, ont vu également leurs conditions socio-économiques s'améliorer sensiblement. Cependant, ces deux quartiers sont considérés comme des quartiers inacceptablement plus difficiles que les autres.

Plus inquiétant encore, on déplore de graves lacunes sous l'angle de la transparence, des modalités d'élaboration des stratégies, de la sélection des projets et du contrôle des résultats. Il est donc urgent d'appliquer des méthodologies telles que celles exposées dans le *Guide méthodologique pour l'élaboration des indicateurs de la cohésion sociale du Conseil de l'Europe*⁴ à tous les stades du programme ou du projet.

Lignes directrices pour les stratégies centrées sur les jeunes

Une série de recommandations finales permettent de passer d'un cas individuel de bonne pratique à une stratégie de cohésion sociale véritablement centrée sur les jeunes. Ces recommandations couvrent les

4. Le *Guide méthodologique pour l'élaboration des indicateurs de la cohésion sociale* est en cours de rédaction au sein de la DGIII – Cohésion sociale et devrait être publié en 2004.

domaines clés identifiés ci-dessus et peuvent être consultées dans le dernier chapitre. Les principales lignes directrices visent ainsi la responsabilisation des jeunes, la décentralisation, la gestion participative et intégrée, le partenariat et l'évaluation.

2. Introduction

Le présent chapitre examine les formes de misère, de violence et de criminalité affectant les jeunes, ainsi que les similitudes et les différences dans des contextes extrêmement divers, en recourant à la fois à des données publiées et au contenu d'interviews. Il analyse aussi le problème de la violence juvénile du point de vue des protagonistes – les jeunes eux-mêmes, mais aussi les résidents et les responsables de l'élaboration des politiques – sur la base de propos recueillis dans le cadre d'entretiens et de groupes de discussion.

2.1. Contexte

La violence et la criminalité, de même que les craintes qu'elles inspirent au public, sont devenues des éléments moteurs dans les choix politiques exercés aujourd'hui en Europe. Selon l'Eurobaromètre, les citoyens d'Europe de l'Ouest considèrent la criminalité comme le second problème le plus important (29 %) de leur pays après le chômage (41 %⁵).

Les préoccupations liées à la sécurité physique se sont vu conférer une nouvelle dimension internationale, extrêmement dangereuse, en raison du climat généré par les événements tragiques du 11 septembre et par la guerre en Iraq. Près de la moitié des Européens (48 %) placent désormais la criminalité ou le terrorisme en tête de leurs préoccupations. Bien que ce chiffre soit nettement inférieur aux craintes associées à la sécurité économique et sociale (65 % citent le chômage ou la situation économique), il a été suffisamment élevé pour devenir l'un des sujets dominants lors des élections tenues récemment aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, en Espagne et en Italie, pour ne citer que quatre des pays d'Europe de l'Ouest couverts par les études de cas décrites dans le présent rapport.

Pour ces raisons, la Division pour le développement de la cohésion sociale du Conseil de l'Europe a commandé en 2002 deux rapports analysant les

5. Eurobaromètre standard, n° 59. Terrain: avril 2003.

liens entre les politiques et les projets visant à améliorer la cohésion sociale parmi les jeunes des quartiers défavorisés, d'une part, et ceux visant à réduire la criminalité, d'autre part. Ces rapports ont été présentés lors d'une réunion d'experts tenue à Strasbourg les 16 et 17 décembre 2002 dans le cadre du projet intégré du Conseil de l'Europe «Réponses à la violence quotidienne dans une société démocratique». En examinant les sources secondaires, les auteurs de ces études sont parvenus à identifier de nombreux cas de bonnes pratiques et des enseignements issus de longues années d'expérience en matière d'approche intégrée de ces problèmes.

Cependant, ils ont constaté que, malgré leur pérennité, nombre de ces approches n'ont guère dépassé la phase des projets pilotes. Les ressources nouvelles ou supplémentaires qui leur sont allouées sont généralement maigres. Ce n'est que récemment et dans un nombre de cas très limité qu'elles ont été intégrées à des stratégies nationales cohérentes. Compte tenu du délai très long requis pour obtenir des résultats (d'aucuns évoquent un changement de génération), il est encore trop tôt pour évaluer leur incidence.

En général, le contrôle et l'évaluation de ces politiques et projets laissent fortement à désirer. Il existe aussi des différences majeures dans la manière dont ces divers processus, approches, concepts et outils sont interprétés par les parties concernées. Souvent, la cohésion sociale et la prévention de la violence chez les jeunes sont traitées comme des questions secondaires dans le cadre de politiques visant essentiellement d'autres objectifs, tels que la restauration urbaine ou la création d'emplois. On sait peu de choses sur l'opinion des jeunes eux-mêmes ou sur la manière dont ladite opinion recouvre ou pas celles des autres résidents locaux et des responsables des politiques urbaines.

Cette situation est encore plus grave en Europe centrale et orientale où la plupart des pays commencent à peine à faire l'expérience de la ségrégation spatiale dans les villes: un phénomène très courant en Europe de l'Ouest. Ces pays n'ont généralement guère l'expérience des approches intégrées visant à renforcer la cohésion sociale chez les jeunes au niveau des quartiers.

Dans ce contexte, il existe un risque majeur de voir la pression politique déboucher sur des solutions à court terme et visible, fondées sur la détection et la répression des délits, au détriment de politiques à long terme

favorisant la construction de la cohésion sociale chez les jeunes. Le Conseil de l'Europe a toujours reconnu que la sécurité physique est une condition préalable à l'exercice des autres droits personnels et sociaux. Il accepte aussi l'idée que les actions préventives et répressives doivent être menées en parallèle. La question cruciale tient à l'équilibre entre ces approches et à la mesure dans laquelle les mesures répressives – censées protéger le droit à la sécurité physique – portent atteinte au droit à la liberté et aux autres droits sociaux fondamentaux. Une autre question majeure est celle de la viabilité à long terme des différentes approches. Elle alimente l'un des principaux débats dans le cadre de la négociation de la nouvelle répartition des droits et des responsabilités rendue nécessaire par le passage de l'Etat providence à la société providence.

2.2. Objectifs de la présente étude

Le but de la présente étude est d'explorer et d'exploiter les traditions préventives soucieuses de la défense des droits telles qu'elles sont prônées par le Conseil de l'Europe. Pour ce faire, la Division pour le développement de la cohésion sociale, en collaboration avec le projet «Réponses à la violence quotidienne dans une société démocratique», a décidé de procéder à une analyse détaillée des succès, limites et conclusions de projets intégrés conçus pour accroître la cohésion sociale chez les jeunes de quartiers connus pour leur niveau élevé de violence dans six villes européennes.

Précisons d'emblée que ce rapport ne prétend pas procéder à une analyse théorique des processus et des problèmes générateurs de violence juvénile. Une telle entreprise requerrait en effet une analyse longitudinale de dimensions sortant largement du champ de la présente étude. De même, il n'essaie pas de prouver que les politiques de cohésion sociale sont plus ou moins efficaces que les mesures répressives pour réduire la violence, dans la mesure où ce type d'évaluation porterait sur des éléments non comparables. Dans certaines conditions, une répression efficace peut parfaitement produire des effets plus rapides sur la criminalité et la violence: le problème, comme nous l'avons vu, tient au prix de ces mesures sous l'angle de l'atteinte aux libertés civiles et de la durabilité sociale et économique à long terme des politiques concernées. L'étude n'est pas non plus une analyse des meilleures pratiques en matière d'implication des jeunes dans les stratégies locales de cohésion sociale ou de prévention de la criminalité. Cet aspect de la situation a en effet été traité dans le numéro 8 de «Tendances de la cohésion sociale», intitulé *Les jeunes et l'exclusion dans les quartiers défavorisés: s'attaquer aux racines de la violence*.

Les questions centrales que nous posons portent sur la manière dont les jeunes participent à ces politiques de quartier et sont affectés par elles. Notre but est d'essayer de distinguer les solutions apparemment efficaces, les contraintes et les conditions requises pour rendre les stratégies locales de cohésion sociale plus attrayantes aux yeux des jeunes. Ce faisant, nous évaluons la manière dont certains aspects clés de la société providence – tels que la gestion intégrée, le partenariat et la responsabilisation – influencent spécialement les jeunes.

La méthode utilisée a consisté à procéder à une analyse des opinions des protagonistes sur les initiatives, notamment en interviewant certains jeunes eux-mêmes, des animateurs sociaux de quartier et des personnes chargées d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques à différents niveaux spatiaux et sectoriels. De plus, des groupes cibles ont été organisés avec des jeunes de quartiers dans un endroit sûr où ils ont pu s'exprimer en toute liberté. Les réunions impliquaient généralement entre cinq et dix jeunes et duraient entre deux ou trois heures autour d'un noyau commun de questions adaptées à chaque quartier. Nous avons comparé les perceptions des problèmes et les réponses des différents intéressés à celles des jeunes. Cette information subjective a été confrontée à des recherches documentaires dans chaque domaine.

2.3. Approches répressives – Renforcement des responsabilités individuelles

Au moment de la rédaction du présent rapport, des partis d'extrême droite et/ou populistes appartenaient à des coalitions au pouvoir en Autriche, en Italie, au Danemark, au Portugal et en Suisse. Ils constituent une force électorale considérable aux Pays-Bas, en France, en Norvège et en Pologne, pour ne citer que quelques pays. Leur caractéristique commune, comme celle de la presse populiste, réside dans leur propension à trouver des boucs émissaires: une attitude qui conduit invariablement à réduire les droits des immigrants, des minorités ethniques et de certains jeunes.

Ces opinions trouvent une résonance chez un nombre inquiétant de personnes dans de multiples pays européens. Par exemple, une enquête réalisée récemment par *Le Monde*⁶ révèle que près d'un Français sur quatre (22 %) approuve le programme du Front national et que 59 %

6. Cité par le numéro d'*El País* daté du 11 décembre 2003.

estiment qu'il y a «trop d'immigrants». De même, une enquête réalisée au Royaume-Uni révèle que 75 % des adultes approuveraient un couvre-feu ayant force obligatoire imposé le soir aux adolescents⁷. Les principaux partisans de cette idée se trouvent chez les membres des familles et des quartiers les plus pauvres, les principales victimes directes de la criminalité, de la violence et du comportement antisocial.

Dans ce contexte, les stratégies répressives – telle que la politique de «tolérance zéro» mise en place par le maire Giuliani à New York – ont profondément influé sur les esprits européens. Entre 1993 et 1997, le crime violent a chuté dans cette ville de 39 % dans Central Harlem et de 45 % dans South Bronx. Au cours de la même période, il a diminué en moyenne de 5 % dans les villes des Etats-Unis comptant plus de 250 000 habitants (en partant de niveaux nettement supérieurs à ceux de l'Europe). En dépit du coût social élevé de ces politiques (par exemple une augmentation massive de la population carcérale) et de preuves de l'influence profonde de certains facteurs conjoncturels – comme la baisse du chômage, l'accroissement des revenus réels et l'évolution démographique – sur les résultats, cette expérience a eu un grand retentissement en Europe.

La formule à laquelle les hommes politiques américains attribuent ce succès englobait plusieurs moyens: augmentation des effectifs, du matériel et des pouvoirs de la police; accélération des procédures judiciaires assorties de peines plus lourdes et automatiques; amélioration de la collecte de données sur les zones et les auteurs de troubles; répression des formes relativement mineures de comportement antisocial telles que le jet de débris sur la voie publique ou les graffitis; et, enfin, recours massif à la police de proximité. Ce dernier aspect recouvre non seulement l'organisation de patrouilles pédestres par des policiers autrefois enfermés dans leur voiture ou dans leur bureau, mais aussi l'utilisation d'une série de méthodes/outils également employés dans le cadre de stratégies préventives visant à renforcer la cohésion sociale. Ladite série inclut notamment une meilleure coordination entre les services et une collaboration à tous les stades de la procédure de détection et de répression. Ces méthodes reposent aussi sur un travail en partenariat avec les services sociaux et communautaires, et sur la participation des collectivités concernées à l'analyse, la prévention et la détection de la criminalité.

7. www.mri.com/polls/1997nfm02/shtml

Ces approches ont probablement fait rapidement des adeptes au Royaume-Uni. Le *1998 UK Crime and Disorder Act* (loi de 1998 sur les crimes et les désordres) exige des autorités locales et de la police qu'elles mettent en place des partenariats de sécurité communautaire en vue d'assurer une meilleure coopération entre les policiers et les autres organismes – tels que les services du logement – dans le cadre de la lutte contre les comportements antisociaux. Le *1999 Youth Justice and Criminal Evidence Act* (loi de 1999 sur la justice pour jeunes et les preuves en matière pénale) accélère les procédures judiciaires et introduit une série de mesures visant les délinquants juvéniles. Des peines obligatoires ont également été introduites pour les cambrioleurs récidivistes.

L'une des mesures les plus distinctives introduites au Royaume-Uni concerne le recours à des ordonnances proscrivant les comportements antisociaux (incivilités) et à des contrats de bonne conduite passés entre des familles et des individus à problème, la police et d'autres organismes publics (tels que les organismes de logements sociaux). Leur violation peut entraîner une perte des droits et un emprisonnement. Une série de programmes innovants ont été récemment lancés afin de recevoir l'appui des résidents dans le cadre de campagnes locales condamnant certaines formes de comportement antisocial. Parmi ces formes figure la mendicité qui deviendra bientôt une infraction inscrite au casier judiciaire. Les contrevenants alcooliques ou toxicomanes pourront être contraints de subir une cure de désintoxication.

Dans un livre récent⁸, Frank Field, ancien ministre britannique de la Réforme sociale, établit une relation encore plus explicite entre les droits et les responsabilités en formulant une proposition controversée: lier l'octroi des prestations générales d'aide sociale au respect de contrats imposant un comportement acceptable.

Bien que le Royaume-Uni se soit probablement engagé plus loin et plus vite sur cette voie, il est difficile de nos jours de trouver un seul parti du centre-gauche ou du centre-droit en Europe qui n'ait pas repris à son compte les principaux éléments de cette approche. Par exemple, pendant les dernières élections locales en Espagne, le ministre de l'Intérieur a prétendu que, dans le passé, «le crime avait été réprimé, mais on pouvait percevoir une certaine sympathie pour le délinquant⁹». Il a soutenu que

8. Field, Franck, *Neighbours from Hell*, Politicos, Londres, 2003.

9. Angel Acebes: «*Se castiga el delito y se compadece al delincuente*», *El País*, 8 mai 2003.

les gouvernements précédents s'étaient contentés de proposer des mesures sociales contre la criminalité, car «ils pensent que la société est également responsable de la délinquance» en précisant: «[Nous] croyons à la liberté et à la responsabilité de l'individu, et pensons que certaines personnes choisissent librement de vivre de la délinquance et que, dans ce contexte, il convient non seulement d'adapter des mesures sociales mais aussi des mesures répressives et punitives.» Des programmes d'action conjoints devraient donc être élaborés dans ce but par des comités locaux interservices (*Juntas Locales de Seguridad*).

La même opinion prévaut en France où l'on recense 1 100 banlieues sensibles au sein desquelles la criminalité et la violence font partie de la vie quotidienne. L'ancien ministre de l'Intérieur (Nicolas Sarkozy) a mené une campagne sans précédent en faveur de la tolérance zéro fondée sur la recette classique: accroissement des pouvoirs d'arrestation et de perquisition conférés à la police, nouvelles peines plus sévères, abaissement à 13 ans de l'âge auquel un jeune peut être envoyé dans un centre de détention et définition de nouvelles infractions telles que le rassemblement de jeunes dans une cage d'escaliers. Le décret du 17 juillet 2002¹⁰ recommande la création de conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance. Chaque conseil «dresse le constat des actions de prévention existantes et définit des actions et objectifs coordonnés dont il suit l'exécution».

Parallèlement, la plupart des gens reconnaissent que les politiques répressives comportent clairement des limites. L'expérience prouve l'absence d'une relation linéaire entre l'accroissement des dépenses liées à l'application de mesures répressives et la réduction de la criminalité et de la violence. En fait, malgré certaines exceptions et fluctuations, la plupart des pays européens ont constaté le contraire depuis la seconde guerre mondiale: accroissement massif à long terme des effectifs de police accompagné d'une augmentation de la population carcérale et des crimes avec violence.

Le Royaume-Uni constitue, dans ce domaine également, un exemple typique: au cours des dix dernières années, sa population carcérale a augmenté de 60 % pour passer à 74 000 personnes, alors que le niveau global des crimes graves a doublé. Le coût de cette énorme population

10. Décret n° 2002-999 du 17 juillet paru au *JO* du 18 juillet 2002.

carcérale est estimé à près de 4,5 milliards d'euros par an alors que plus d'un million de crimes, soit le cinquième du total des infractions, sont commis par des prisonniers libérés et coûtent au bas mot 16,5 milliards d'euros par an (une estimation minimale du coût réel, dans la mesure où le taux de détection est extrêmement faible). En 1990 encore, un livre blanc du gouvernement relevait que «la prison est un moyen onéreux de rendre de mauvaises personnes encore pires¹¹».

En raison des limites évidentes inhérentes aux politiques répressives, la plupart des gouvernements prétendent suivre une approche double: «lutte sans merci contre la criminalité, mais aussi contre ses causes¹²». La prévention doit se doubler d'un châtement. La question est de déterminer l'importance à conférer à chacun de ces deux éléments, l'étendue de l'atteinte aux droits personnels et sociaux fondamentaux pouvant résulter du renforcement de l'arsenal répressif et la durabilité à long terme de ces mesures.

2.4. Stratégies préventives et cohésion sociale

En tant que principale base de référence paneuropéenne en matière de droits personnels et sociaux, le Conseil de l'Europe joue un rôle majeur dans ce débat. Dans la Recommandation 1532 (2001)¹³, l'Assemblée parlementaire avance ceci: «On reconnaît de plus en plus volontiers que les institutions de justice pour les mineurs ou de justice pénale ne pourront pas à elles seules résoudre tous les problèmes posés ou subis par les enfants et les adolescents délinquants [...] L'Assemblée parlementaire estime que la réponse à la violence des jeunes doit se fonder non pas sur la répression ou la sanction, mais, le plus tôt possible, sur la prévention en direction des enfants défavorisés et en danger».

L'Assemblée parlementaire propose donc une politique sociale dynamique en faveur des enfants et des adolescents en milieu urbain, fondée notamment sur les éléments suivants: partenariat et participation de tous les secteurs (local et national, public et privé); approche intégrée afin de traiter tout l'éventail des risques auxquels sont exposés les enfants et les adolescents; participation des enfants et des adolescents aux processus

11. *The Economist*, 18 octobre 2003.

12. Promesse électorale faite par Tony Blair en 1997.

13. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation 1532 (2001) sur «Une politique sociale dynamique en faveur des enfants et adolescents en milieu urbain».

décisionnels et à la préparation des orientations politiques; mesures et programmes de soutien aux parents et aux familles dans leur rôle éducatif; mise en valeur du rôle de l'éducation formelle et informelle; aide aux enfants et aux adolescents durant la période de transition entre l'école et l'emploi; loisirs enrichissants; prise en compte des questions liées à l'appartenance sexuelle; et mesures destinées à améliorer la situation des enfants des rues.

Dans le cadre de sa contribution au projet intégré «Réponses à la violence quotidienne dans une société démocratique» du Conseil de l'Europe, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a également adopté une série de résolutions et publié un guide¹⁴ contenant de nombreuses recommandations sur la mise en œuvre au niveau local des points susmentionnés. Dans la section consacrée aux jeunes et à la criminalité, cet ouvrage recommande la réunion de toutes les institutions en vue de remédier à la situation; la reconnaissance du rôle crucial des jeunes et la promotion active de leur participation; l'implication des jeunes à risque dans la restauration de leur quartier; l'amélioration des services éducatifs; l'instauration d'un dialogue véritable; le soutien financier des initiatives émanant des jeunes; l'encouragement des compétences sociales et professionnelles dans le cadre de programmes de type «New Deal»; ainsi que la mobilisation des parents, de la police, des autorités scolaires et des représentants des résidents en faveur des jeunes.

Si l'on considère la situation du point de vue des droits sociaux plutôt que sous l'angle de la violence, le Comité européen pour la cohésion sociale a adopté un texte écrit par Mary Daly énonçant une série de principes censés assurer l'accès aux droits sociaux en Europe¹⁵. Bien que cet ouvrage traite des questions plus larges associées à la garantie des droits sociaux dans le cadre de la transition vers une société providence, nombre de ces principes sont identiques: intégration des services et des prestations; partenariat; responsabilisation; transparence et contrôle de la mise en œuvre. D'autres principes – tels que la nécessité d'appliquer de bonnes pratiques, de prester des services orientés vers l'utilisateur ou de respecter la qualité et l'égalité – sont également pertinents.

14. *La prévention de la criminalité urbaine – Un guide pour les pouvoirs locaux*, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, projet intégré «Réponses à la violence quotidienne dans une société démocratique», 2002.

15. Daly, Mary, *Accès aux droits sociaux en Europe*, adopté par le Comité européen pour la cohésion sociale lors de sa 8^e réunion tenue du 28 au 30 mai 2002.

En fait, les stratégies en faveur d'une meilleure cohésion sociale et les approches répressives de la criminalité et de la violence prêchent une gestion plus intégrée, le recours à des partenariats et une participation ou une implication accrue de la communauté. Il est clair que ces notions ne sont pas neutres et dépendent fondamentalement des personnes les invoquant et des motifs de leur utilisation.

Dans les approches fondées sur la prévention et le respect des droits, les causes de la violence et de la criminalité sont perçues comme un résultat complexe engendré par des facteurs physiques, psychologiques, sociaux et économiques. Malgré l'absence de relation linéaire, la violence et la criminalité prospèrent dans des environnements caractérisés par de multiples insuffisances. La réponse doit donc, elle aussi, être multisectorielle, intégrée et holistique (gestion davantage participative).

Les partenariats entre divers organismes étatiques et entre la communauté des résidents et le secteur privé sont non seulement perçus comme un mécanisme idéal de coordination, mais également comme un moyen de mobiliser l'expérience, l'engagement et le sentiment d'appartenance des différentes parties intéressées afin de produire une cohésion sociale. Les citoyens ne peuvent plus se contenter d'être les bénéficiaires passifs de prestations sociales. Ils doivent être responsabilisés, individuellement et collectivement, et prendre leur destinée en mains. Ce sont eux et non plus les seuls services de l'Etat qui doivent façonner les politiques sociales.

Sachant que ces éléments clés de la société providence peuvent être interprétés et utilisés de diverses manières, la question reste de savoir à quel point ils sont exploités et dans quelles conditions ils permettent d'accroître la cohésion sociale parmi les jeunes.

3. Etendue des problèmes

3.1. Définition des limites territoriales

Le tableau 1 montre que cinq des quartiers étudiés comptent une population comprise entre 10 000 et 45 000 personnes. L'exception majeure concerne le district administratif Sud de Moscou qui abrite une popula-

tion de 1,6 million de personnes et ne saurait donc être considéré comme un quartier au sens strict du terme. Des données ont malgré tout été collectées à ce niveau à Moscou dans la mesure où le district est la plus petite unité spatiale pour laquelle il est possible d'obtenir des informations sur une zone urbaine et sur les politiques qui y sont appliquées.

Les études de cas révèlent que la définition des limites territoriales a un effet majeur sur la perception du problème et des réactions politiques qu'il suscite. Le point de départ de toute stratégie urbaine locale est donc la définition de la zone concernée et de sa position dans la ville (et le rôle national et international de cette dernière).

Parmi nos six études de cas, on distingue trois approches majeures de la question de la définition des limites. Premièrement, certaines zones correspondent à une circonscription administrative: Slotervaart/Overtoomseveld à Amsterdam et le district Sud de Moscou correspondent à des collectivités locales à part entière, tandis que les quatre autres cas sont des unités administratives dépendant d'une collectivité locale.

Deuxièmement, certaines zones sont perçues comme ayant clairement une identité propre à la fois par leurs résidents et par les tiers. Il s'agit généralement de vieux quartiers dotés d'une histoire et ayant évolué organiquement au fil du temps (même si cette évolution englobe parfois des transformations dramatiques). Sur les six cas étudiés, le quartier espagnol de Naples, le Raval à Barcelone et, dans une certaine mesure, Fakulteta à Sofia entrent dans cette catégorie.

Troisièmement, il est capital d'évaluer la position ou la fonction du quartier considéré dans la ville et la manière dont elle a évolué avec le temps. Nous verrons dans la suite du présent rapport, dans le cadre de l'analyse des réponses politiques, qu'une vision claire du rôle que le quartier pourrait assumer à l'avenir dans la ville est l'un des éléments clés du succès. Selon leur type, les quartiers peuvent clairement disposer d'une marge de manœuvre différente dans le contexte des changements globaux affectant les villes en Europe.

Les quatre études de cas réalisés en Europe de l'Ouest incluent deux quartiers de chacune des principales catégories de quartiers urbains défa-

Tableau 1 – Quartiers décrits dans les études de cas

Quartier	Population	Type de zone
Quartier espagnol, Naples	15 000	Vieux quartier situé dans le centre-ville. Longue histoire. Identité populaire marquée. Potentiel: tourisme/loisirs.
Raval, Barcelone	37 500	Vieux quartier situé dans le centre-ville. Longue histoire. Identité populaire marquée. Potentiel: tourisme/loisirs.
Derwent, Derby	9 355	Quartier d'habitation périphérique construit après la guerre. Situé à l'intérieur du boulevard périphérique, mais physiquement coupé du centre-ville.
Slotervaart/Overtoomseveld, Amsterdam	44 034	Ensemble de grands immeubles et de tours d'habitation situé à Amsterdam-Ouest.
Fakulteta, Sofia	12 500-30 000	Quartier rom. Logements familiaux incontrôlés allant de la cabane au chalet dont beaucoup ne sont pas reliés aux réseaux d'égouts et d'électricité.
District Sud, Moscou	1,6 million	Pas un quartier mais une ancienne zone industrielle recouverte de blocs d'immeubles construits dans les années 1980. Graves problèmes de pollution.

Source: études de cas.

vorisés identifiées par l'OCDE¹⁶, à savoir: les quartiers pauvres du centre-ville et les grands ensembles périphériques de logements sociaux. Le quartier espagnol de Naples et le Raval à Barcelone sont tous deux de vieux quartiers populaires situés dans le centre-ville et abritant des loge-

16. *Intégrer les quartiers en difficulté*, OCDE, 1998.

ments privés le plus souvent défectueux. Animés et vivants, ils possèdent une forte identité locale et servent traditionnellement de lieu d'accueil aux migrants (venus jadis de la campagne et plus récemment de l'étranger). Leur proximité du centre-ville et leur caractère pittoresque leur confèrent un potentiel en matière de tourisme, de loisirs, de culture et d'autres usages d'habitation. Ils sont en outre situés à faible distance du secteur des services en pleine expansion.

En revanche, Derwent à Derby et Slotervaart/Overtoomseveld à Amsterdam sont des ensembles d'immeubles sociaux d'après-guerre situés hors du centre et construits précisément pour fournir aux ouvriers de l'industrie un logement plus décent que celui des quartiers pauvres *intra-muros*. Ils ne sont d'ailleurs pas si éloignés du centre mais, au fil du temps, les résidents en pleine ascension sociale se sont éloignés encore plus de la ville, à la recherche d'un meilleur logement, laissant sur place une concentration de plus en plus forte de gens victimes d'insuffisances de toutes sortes. Ces zones sont en outre dépourvues de potentiel touristique ou récréatif, et ne sont pas très bien reliées aux secteurs économiques les plus dynamiques de la ville.

Concernant les deux anciens pays communistes, le même rapport de l'OCDE avance également, à juste titre, que les marchés du logement et du travail contrôlés par l'Etat sous l'ancien régime avaient empêché les types de différenciation et de ségrégation spatiales caractéristiques des villes d'Europe de l'Ouest. Cela explique partiellement la faible tradition d'intervention publique ou communautaire au niveau des quartiers. Cette situation est en train de changer rapidement avec l'augmentation rapide des prix de l'immobilier dans les parties les plus attrayantes des deux villes. Compte tenu du niveau relativement faible de ségrégation urbaine et du caractère encore inhabituel des opérations de rénovation de quartier, les experts de ces deux pays se sont concentrés sur les zones urbaines et sur les problèmes perçus à l'époque comme les plus urgents dans le contexte national.

En Bulgarie, cette approche s'est traduite par un choix clair en faveur d'un quartier rom. Fakulteta à Sofia est un exemple de la différenciation territoriale brutale en usage dans les villes bulgares. Il s'agit d'un quartier bâti sans le moindre plan et abritant des habitations familiales allant de la simple cabane dans la plupart des cas à quelques rares villas d'un luxe ostentatoire. Nombre de ces habitations ne sont pas reliées aux réseaux d'égouts et d'électricité.

La communauté rom est sur le point de devenir la plus grosse minorité ethnique de l'Union européenne, avec près de 10 millions de membres dont beaucoup vivent dans des conditions caractérisées par un niveau choquant de misère, de criminalité et de violence. Par conséquent, on observe aussi une tradition plus développée (sans pour autant être très forte) de politiques intégrées en matière de résolution des problèmes affectant les quartiers roms.

Enfin, à Moscou, il s'est révélé impossible de trouver un exemple spécifique de quartier défavorisé ayant fait l'objet d'une intervention intégrée comparable à celles décrites dans les autres études de cas. Cependant, la manifestation d'exclusion et de violence des jeunes ayant le plus affecté le monde politique et l'opinion publique est sans conteste l'apparition de milliers d'enfants des rues sans foyer dans certaines parties de la capitale. Il a donc été décidé d'étudier ce problème et les projets lancés en vue de s'y attaquer dans une zone spécifique de l'agglomération moscovite: le district Sud. Cette vieille zone industrielle est la partie la plus pauvre de la ville et se compose d'un mélange d'établissements industriels et de logements comptant plus de 250 usines importantes et de grands ensembles construits dans les années 1980. Elle est également confrontée à de graves problèmes environnementaux.

3.2. Formes de misère

Les six quartiers étudiés souffrent d'un taux de pauvreté et d'échec scolaire supérieur à celui des villes dont elles font partie. Cependant, compte tenu de la diversité des pays et des zones concernés, il n'est guère surprenant de constater des différences notables entre eux. Contentons-nous de souligner trois de ces différences majeures.

Premièrement, le niveau de pauvreté constaté dans les quartiers d'Europe de l'Est est sans commune mesure avec celui des quartiers d'Europe de l'Ouest. Le problème général dans les deux quartiers concernés tient non pas tant au chômage qu'aux revenus. Sofia et Moscou sont toutes deux des pôles de croissance au sein de leur économie nationale et sont dotées d'un marché du travail plus solide que celui des quatre pays d'Europe de l'Ouest (4,5 % de chômage à Sofia et 0,6 % à Moscou). A Moscou, le salaire moyen est cependant inférieur au minimum physiologique, de sorte que 34,5 % des habitants du district Sud gagnent juste de quoi acheter de la nourriture et que 10 % souffrent de la faim.

Tableau 2 – Indices de pauvreté

Quartier	Taux de chômage	Pauvreté	Education
Quartier espagnol, Naples	50 % – Plus de deux fois le taux moyen de la ville.	13,5 % vivent de l'aide sociale, soit 43 % de plus que la moyenne de la ville	Absentéisme supérieur de 36,6 % à la moyenne de la ville.
Raval, Barcelone	25 % – Supérieur de 50 % à la moyenne de la ville.	Pouvoir d'achat par famille inférieur de 60 % à la moyenne de la ville.	Absentéisme supérieur de 25 % à la moyenne de la ville, instruction limitée à l'enseignement primaire.
Derwent, Derby	13 % – Plus de deux fois le taux moyen de la ville	Le pourcentage de personnes percevant une allocation-logement est deux fois plus élevé que la moyenne de la ville.	36 % des jeunes sont dépourvus de qualification.
Slotervaart/ Overtoomseveld, Amsterdam	9,1 % (chez les 15 à 24 ans) contre 8,7 % pour l'ensemble de la ville.		Taux d'abandon de 40 %.
Fakulteta, Sofia	50 % contre 4,5 % à Sofia.	60 % au-dessous du seuil de pauvreté, deux tiers souffrent de la faim.	Deux tiers quittent l'école avant 15 ans, 19 % sont analphabètes.
District Sud, Moscou	0,6 %, le même taux que le reste de Moscou	34,5 % seulement gagnent juste de quoi s'acheter à manger. 9,8 % n'y parviennent même pas.	

Source: études de cas.

Cette situation atteint des niveaux catastrophiques dans les quartiers roms de Sofia et d'autres parties de la Bulgarie. Ici, plus d'un tiers de la population avoue souffrir de la faim tandis que près de 20 % des Roms sont considérés comme anoniques: «Ils vivent de mendicité, font les poubelles, commettent de menus larcins et travaillent à l'occasion. Leur

niveau de vie est l'un des plus bas et équivaut à une misère noire. Leurs relations avec les institutions sociales (à l'exception de celles prodiguant une assistance) ont été rompues¹⁷.»

Deuxièmement, les quartiers d'Europe de l'Est sont plus riches que le reste du pays et attirent des migrants internes. Dans le quartier rom de Fakulteta, le nombre officiel d'habitants (12 500) a doublé ou triplé à la suite de l'afflux massif de personnes essayant d'échapper à la pauvreté qui règne dans les campagnes ou qui ne peuvent tout simplement plus se payer un appartement officiel dans d'autres parties de Sofia.

A Moscou, les revenus sont 1,6 fois supérieurs à la moyenne russe et les migrants affluent en provenance d'ex-républiques soviétiques beaucoup plus pauvres: Ukraine, Moldova, Bélarus, Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie et Tadjikistan.

Tableau 3 – Le rôle de la migration

Quartier	Minorités ethniques
Fakulteta, Sofia	100 %
District Sud, Moscou	On estime le nombre de migrants clandestins résidant à Moscou à plus d'un million.
Raval, Barcelone	47 %
Slotervaart/Overtoomseveld, Amsterdam	41 %
Quartier espagnol, Naples	17 %
Derwent, Derby	3 %

Source: études de cas.

Troisièmement, bien que les quartiers étudiés en Europe de l'Ouest soient relativement plus pauvres que le reste du pays où ils sont situés, ils attirent eux aussi des migrants, cette fois en provenance des pays en développement. Dans le quartier du Raval, à Barcelone, près de la moitié de la population est constituée de membres de minorités nationales dont les principales sont celles des Pakistanais, des Philippins, des Marocains et

17. Etude de cas Fakulteta, Sofia: Paul Soto, Maria Jeliaskova et Elena Atanassova.

des Equatoriens. La part des migrants étrangers est beaucoup plus faible dans le quartier de Slotervaart/Overtoomseveld où les principales communautés ethniques sont celles des Turcs et des Marocains.

Dans le quartier espagnol de Naples, les nouveaux migrants, en majorité sri-lankais, occupent les logements ouvriers *bassi* (caves) qui étaient autrefois réservés aux Napolitains les plus pauvres et aux migrants internes. Le seul quartier n'attirant pas une large masse de nouveaux arrivants est celui de Derwent à Derby.

On observe également un contraste entre les marchés du travail prospères des pays du Nord que sont le Royaume-Uni et les Pays-Bas et le chômage endémique propre aux économies du Sud prévalant en Espagne et dans l'Italie méridionale. Il convient cependant de rappeler que l'économie informelle joue un rôle beaucoup plus important en Europe du Sud et qu'elle prospère dans des zones telles que le quartier espagnol de Naples et du Raval à Barcelone.

3.3. Spirale de l'exclusion sociale

Même si la gravité des problèmes socio-économiques de ces quartiers varie, les processus sous-jacents auxquels ils sont soumis sont très semblables. Les six villes subissent des cycles rapides de changement socio-économique dus de plus en plus à des événements globaux plutôt que locaux. Bien que le lien de cause à effet soit des plus complexes, nous avons tenté de décrire schématiquement ce cycle.

Changement économique

Dans les quartiers étudiés, on assiste à un changement économique rapide impliquant l'expulsion massive de certains ouvriers, accompagnée parfois de l'absorption d'autres catégories d'ouvriers. Par exemple, dans la région de Derby, le nombre d'emplois a été réduit de quatre cinquièmes dans les mines de charbon de même que dans l'industrie mécanique. Au cours des dix dernières années, la Bulgarie dans son ensemble a perdu un tiers de ses emplois (1 200 000), y compris la plupart des emplois non qualifiés autrefois occupés par des Roms. Nombreuses sont les firmes artisanales fournissant autrefois du travail officiel aux résidents du quartier espagnol de Naples qui ont dû fermer leurs portes. Dans le district Sud de Moscou, les plus grandes entreprises ont procédé à

plusieurs séries de licenciements massifs. L'important secteur textile qui prospérait jadis à Barcelone a disparu, etc.

Cependant, comme nous l'avons déjà mentionné, la croissance du secteur des services et de certains autres secteurs des villes étudiées (à l'exception de Derby) explique que ces agglomérations attirent toujours des migrants. Pour employer une métaphore, le marché du travail local est semblable à une baignoire qui se remplirait dès que l'on évacue de l'eau.

Problèmes du marché du travail

Ces problèmes englobent le chômage, le faible niveau des revenus, la dépendance vis-à-vis de l'économie informelle et/ou la sujétion aux prestations d'aide sociale. Partout, les personnes interviewées mentionnent la place essentielle du marché du travail. Les nouveaux emplois sont surtout créés dans le secteur des services et des loisirs, et se caractérisent par la précarité, la faiblesse des salaires et la nécessité de disposer de compétences différentes de celles exigées dans les emplois supprimés. Comme indiqué ci-dessus, cette situation se traduit par un haut niveau de chômage structurel à long terme, de faibles rémunérations, un passage à l'économie informelle et/ou une dépendance vis-à-vis de l'aide sociale.

Disparité entre les logements et les emplois

Les ensembles de logements sociaux construits à Amsterdam et Derby nourrissaient la noble ambition de sortir les gens de leurs logements vétustes et de leur attribuer des appartements modernes avec jardin, proches de leur lieu de travail dans l'industrie. Mais ces emplois ont été depuis délocalisés et/ou ces quartiers sont mal reliés au centre-ville.

De même, certaines vagues d'immigration ayant gagné Barcelone et Naples se sont trouvées bloquées et contraintes de verser dans l'économie informelle ou de vivre de l'aide sociale à la suite de la disparition de certains secteurs de l'artisanat. Les résidents de Fakulteta travaillaient aussi pour certaines entreprises d'Etat dont la plupart ont fermé leurs portes ou ont été privatisées. Les résidents qui peuvent se le permettre déménagent donc dans d'autres quartiers. Pourtant, dans la plupart des cas, les logements publics et privés de ces quartiers confèrent encore une meilleure chance de survie aux personnes à faibles revenus.

Disparité entre le système éducatif et les besoins du marché du travail

Les résidents commencent à réaliser que l'instruction n'est plus une garantie d'emploi ou de mobilité sociale. Le tableau 2 révèle que tous les quartiers connaissent des taux élevés d'absentéisme et d'abandon scolaires, ainsi qu'un piètre niveau d'instruction. Les jeunes considèrent l'école comme un travail inutile n'apportant aucune récompense, tandis que les autorités la perçoivent comme un moyen de garder les jeunes hors des rues. Moscou constitue de ce point de vue un exemple extrême: 200 écoles viennent de passer à la journée d'étude complète afin de garder les enfants enfermés le plus longtemps possible (parfois jusqu'à 21 heures). Cependant, même les projets éducatifs progressistes lancés à Barcelone recommandent de ne pas trop axer les programmes sur le marché du travail dans la mesure où «il n'y a pas assez d'emplois pour tout le monde».

Dégradation physique

Les processus décrits ci-dessus génèrent une situation commune à toutes les villes d'Europe. Les résidents qui peuvent se le permettre partent et sont remplacés par des vagues successives d'habitants plus pauvres. Le même phénomène peut être observé dans les quartiers du centre-ville de Barcelone et de Naples, et dans les ensembles de logements sociaux périphériques d'Amsterdam et de Derby. Dans le premier cas, les nouveaux migrants sont attirés par la complaisance des propriétaires qui se montrent disposés à louer et à sous-louer des logements en fermant les yeux sur le nombre d'occupants et par la présence sur place de réseaux de solidarité. Dans le deuxième cas, les critères d'attribution d'un logement social jouent un rôle. Mais dans les deux, la présence de groupes importants de personnes à faibles revenus exerce une pression sur les services collectifs et sur l'habitat public et privé.

Néanmoins, le développement plus organique des quartiers *intra-muros* offre certains avantages. Prenons-en à témoin les descriptions suivantes. A propos de Derwent: «L'endroit respirait la fatigue. Plusieurs magasins abandonnés et victimes des vandales dans les trois petites grappes formant le centre commercial font face à des maisons aux fenêtres condamnées dans les rues avoisinantes et témoignent des difficultés engendrées par une rotation accélérée des locataires ayant provoqué dans certains cas une rupture totale des structures et des réseaux sociaux.» A propos du quartier espagnol: «Le passant est frappé par sa vitalité et l'impression de chaos provoquée par le trafic anarchique des voitures et des moto-

cyclettes, ainsi que par les rues bondées de résidents et de marchands ambulants.»

La dégradation est évidente dans les deux cas, mais elle n'est pas vécue de la même façon. Le quartier espagnol et le Raval possèdent tous deux une longue histoire et une forte identité: deux atouts pour l'élaboration de stratégies visant à renforcer la cohésion sociale.

Perte de l'identité personnelle et collective

Néanmoins, tous les quartiers subissent un tourbillon de changements culturels, sociaux et économiques au sein duquel les jeunes de toutes nationalités doivent trouver leur voie. Les migrants arrivés en derniers souffrent de la perte de leur famille, de leurs amis et de leurs traditions. Cependant, ces problèmes sont souvent relégués à la seconde place pendant les premières années en raison de la nécessité de mener une lutte acharnée pour survivre et de l'espoir de rentrer au pays dans de meilleures conditions.

Par exemple, l'un des animateurs d'un projet de création d'emplois rencontré à Barcelone raconte qu'il est souvent possible de progresser plus rapidement avec les enfants des rues originaires d'Afrique du Nord qu'avec de jeunes Espagnols en rupture de société ou des migrants de la deuxième génération. Un enfant de 12 ans ayant laissé sa famille et voyagé sur une pile de marchandises à l'arrière d'un camion sur plus d'un millier de kilomètres est souvent prêt à saisir n'importe quelle occasion pour échapper aux dangers de la rue et de la famine. En revanche, un homme ayant perdu son travail en usine – et ses enfants de la deuxième génération souvent naturalisés – peut plus facilement perdre la foi en l'avenir. La rue peut souvent offrir aux jeunes – confrontés à la perspective du chômage ou d'un emploi mal rémunéré, précaire et fréquemment humiliant – une gratification immédiate à la fois sur le plan économique et sur celui de l'acquisition d'un prestige auprès de leurs pairs.

Lorsqu'un nombre important de jeunes confrontés à des problèmes similaires sont concentrés dans un même endroit, c'est tout le quartier qui peut devenir stigmatisé. Ainsi, le Raval à Barcelone était connu sous le nom de Barrio Chino: le haut lieu des prostituées et des pickpockets. De même, à Derwent, à Derby, un haut fonctionnaire nous a déclaré: «Nous constatons une discrimination à l'égard des demandeurs d'emploi de Derwent. Les stigmates associés à cette banlieue surgissent immédiate-

ment dès la lecture du code postal de l'intéressé et la candidature de ce dernier est alors rejetée d'office¹⁸.»

Désintégration de la famille

L'insécurité économique, combinée à un changement social rapide et à un conflit entre les valeurs de différentes cultures et de différentes générations, soumet les familles à de lourdes pressions, de sorte que l'un des piliers de la cohésion sociale (à côté du marché du travail et du système éducatif) commence, lui aussi, à s'écrouler.

Par exemple, Derwent compte deux fois plus de familles monoparentales (14 %) que la moyenne britannique (7 %). A Naples, l'un des travailleurs sociaux interviewés a relevé que «95 % des cas de jeunes à problèmes ont pour origine des histoires de famille (éclatée) remontant à une, deux, voire trois générations». Mais la situation atteint des proportions beaucoup plus dramatiques dans les deux anciens pays communistes. Ainsi, dans le district Sud de Moscou, près d'un enfant sur trois est élevé par un seul parent. Dans les quartiers roms de Bulgarie, tels que Fakulteta, la famille est la base de l'existence sociale et économique. Cependant, les personnes faisant partie des 20 % les plus pauvres de la communauté – classées comme anomiques – ont vu leurs liens sociaux essentiels (avec leur famille et leurs amis) érodés. Dans ces conditions, les enfants sont de plus en plus exploités pour la mendicité, la prostitution et la traite des êtres humains.

Dépendance accrue vis-à-vis des services sociaux

Face à l'éclatement des structures traditionnelles d'entraide telles que la famille, les services sociaux sont de plus en plus sollicités pour intervenir à titre curatif et préventif. La dépendance vis-à-vis des prestations sociales est forte dans les zones étudiées. Par exemple, la proportion des familles percevant un complément de revenu dans le centre de Naples est de 43 % supérieure à la moyenne de la ville dans son ensemble. A Derwent, à Derby, 32 % des familles ont besoin d'une allocation-logement pour payer leur loyer. A Moscou, un tiers des familles avec des enfants ont besoin d'une aide sociale et d'une assistance financière.

Les filets de sécurité sociale sont indispensables pour empêcher la détresse extrême et la perte totale des droits sociaux, mais lorsque le système édu-

18. Etude de cas de Derwent Community Team: Steve Mc Adam.

catif et le marché de l'emploi semblent incapables d'apporter une solution, ils peuvent aussi générer une mentalité d'assisté. En outre, les personnes ou les familles réclamant de l'aide peuvent facilement être classés comme problématiques ou dysfonctionnelles. Les divers types de structures participatives mises en place (voir le chapitre suivant) permettent de faire circuler cette information – qui peut même parvenir à la police – et d'hypothéquer les chances des intéressés dans d'autres domaines.

En outre, il existe une distinction fondamentale entre le régime de prestations sociales plutôt généreux des Pays-Bas, celui plus chiche de l'Italie et de l'Espagne et la couverture totalement inadéquate des anciens pays communistes. Par exemple, à Fakulteta, en Bulgarie, une très forte proportion des membres de la communauté rom ne remplit pas les conditions requises pour percevoir des prestations (en raison du fait que les intéressés n'ont pas travaillé assez longtemps, qu'ils meurent plus jeunes, etc.). Pourtant, la moitié d'entre eux cite les prestations sociales comme leur principale source de revenus. Cependant, le revenu minimal garanti est inférieur à un euro par jour, soit moins que la somme nécessaire à l'achat des denrées alimentaires et de l'énergie de base.

Exclusion sociale et groupes à haut risque

Toutes les études soulignent que les changements décrits ci-dessus affectent de larges couches de la population dans les zones étudiées. Cependant, certains groupes courent un risque accru de subir plusieurs de ces changements en même temps. En général, les jeunes des quartiers analysés constituent un groupe à haut risque et, dès qu'ils commencent à accumuler les handicaps comme la désintégration de leur famille, l'échec scolaire et le chômage, leur situation peut dégénérer très rapidement.

Les difficultés d'accès aux droits sociaux dans toute une série de domaines peuvent générer un sentiment de marginalisation, de non-reconnaissance du statut de citoyen normal, de « nous et eux ». Le désespoir et la colère ressentis dans cette situation réduisent singulièrement les possibilités de reprendre pied dans un domaine quelconque, celui du travail ou de l'éducation par exemple.

A Naples, l'auteur de l'étude de cas dépeint des « adolescents à la fois dépressifs et agressifs qui, alors qu'il n'ont pas encore 16 ans, portent déjà un passé trop lourd pour leurs frères épaules. Ils viennent de familles (napolitaines) ayant perdu tout espoir, marquées par le chômage, la misère, les

problèmes psychologiques et la dégradation sociale [...] des familles où personne ne se lève le matin parce qu'il n'y a rien à faire et qui pensent que l'école ne sert à rien. Ces adolescents sont la pointe d'un énorme iceberg d'insécurité socio-économique [...] massive dans le quartier, même si tous les jeunes ne sont pas confrontés à une situation aussi dramatique».

A Barcelone, le représentant d'une ONG faisait remarquer: «Il y a une différence entre une personne pauvre et une personne socialement exclue (marginalisée). La première peut amender sa situation en se ménageant un meilleur accès aux ressources économiques. Mais la personne marginalisée a perdu tous ses repères. Il est donc nécessaire d'agir par le biais de programmes éducatifs et culturels transversaux et de créer des espaces où l'intéressé peut interagir avec le reste de la société dans des conditions plus favorables.»

De même, une enquête réalisée auprès de la communauté rom de Bulgarie signale que les 20 % les plus pauvres de ses membres, considérés comme anoniques, «ont perdu tout espoir de changer leur mode de vie et ne tentent même pas de le faire». Tel est le contexte dans lequel il convient d'examiner le problème de la violence chez les jeunes.

3.4. Analyse pays par pays des formes de violence et de criminalité pratiquées par les jeunes

Il est évident que la criminalité et le comportement antisocial ne doivent pas nécessairement s'accompagner de violences. Il existe en outre également une violence des propos et du langage du corps – telle qu'elle ressort de la description des jeunes du quartier espagnol de Naples – qui ne se traduit pas forcément par une agression physique mais peut être malgré tout extrêmement intimidante. Cependant, même au niveau national, il est difficile de trouver des statistiques se prêtant à une comparaison internationale relatives à ces différences. Quant à une comparaison des statistiques au niveau local, il s'agit d'une entreprise quasiment impossible.

Par conséquent, nous avons adopté dans le cadre de cette étude une approche permettant aux parties concernées de chaque pays d'exposer le problème tel qu'elles le perçoivent en illustrant leurs propos à l'aide d'indicateurs éventuellement disponibles. Ce qui nous a permis de constater que la perception du problème et de ses causes varie non seulement d'un pays à l'autre (comme expliqué dans le présent chapitre), mais aussi d'une catégorie d'interlocuteurs à l'autre (voir le chapitre suivant). La distinction est capitale: elle nous permet de comprendre que, si les

questions relatives au comportement antisocial peuvent dominer l'agenda politique, elles ne constituent pas pour autant l'aspect le plus important de la violence impliquant des jeunes. Dans les autres formes de violence, ce sont en effet les jeunes qui sont souvent les victimes de personnes plus âgées. Ces constatations nous fournissent des informations intéressantes que nous analyserons dans le chapitre 4 sur la manière dont les mesures prises en réaction sont invariablement des compromis tendant à refléter les priorités des parties intéressées les plus influentes.

Concernant l'analyse pays par pays, on constate d'emblée que violence et criminalité se conjuguent dans le tissu social de tous les quartiers en un ensemble complexe de causes et d'effets. Les niveaux de violence et de criminalité sont considérablement plus élevés dans les six zones étudiées que dans les autres quartiers de la ville. Une grande partie des jeunes y participent et en sont victimes. Toutefois, la violence et la criminalité impliquant des jeunes revêtent certaines formes communes développées ci-après.

Comportement antisocial

Ce terme est mentionné dans toutes les études de cas et peut recouvrir tout un éventail d'activités. Il peut s'appliquer à des violences telles que les combats de rue et les guerres entre bandes, mais il désigne plus simplement des «incivilités», des nuisances engendrées par le vandalisme gratuit, le bruit, le jet d'ordures sur la voie publique et, en règle générale, un comportement et/ou un langage menaçant. Pareil comportement, même s'il n'est en rien criminel (par exemple dans le cas de rassemblement de jeunes dans les lieux publics), peut être perçu – en raison de son caractère collectif – comme une menace par les tiers.

Les principales victimes sont les résidents locaux, à moins que les jeunes ne transfèrent leurs activités dans les espaces publics d'autres quartiers ou dans les transports en commun. A Derwent, Naples et Moscou, le problème est attribué aux jeunes résidents. Derwent, par exemple, compte un niveau de comportement antisocial trois fois supérieur à la moyenne nationale. L'une des personnes interviewées a ainsi déclaré: «Il y a beaucoup de violence dans la rue, au coin des rues, près des magasins. C'est là que les jeunes traînent et se saoulent généralement. Parfois, ils traînent autour de ma maison et détruisent des choses pour le plaisir. Ils ont tordu une clôture qui venait d'être érigée. Ils ont mis le feu à la poubelle rangée dehors. Ils me crient des choses. Je suis contraint de les ignorer: si je réagissais ou leur disais quelque chose, la situation dégénérerait.»

De même, dans le district Sud de Moscou, les résidents ne perçoivent pas les enfants sans foyer comme leur problème. Ce sont les enfants du district et «les désordres publics mineurs (graffitis, endommagement des ascenseurs et petits délits) qui constituent la plus grave menace».

En fait, le simple fait de se trouver dans la rue est de plus en plus assimilé à un comportement antisocial dans nombre de pays. Comme nous l'avons mentionné précédemment, une enquête réalisée au Royaume-Uni révèle que 75 % des gens interrogés seraient partisans d'un couvre-feu imposé le soir aux jeunes gens.

En revanche, il semble que les habitants de Naples et Barcelone soient nettement plus tolérants, car ils considèrent qu'une rue vibrante accroît la qualité de la vie. Par exemple, à Barcelone, 10 % des jeunes participent à la vie des rues et 3 % seulement sont impliqués dans une forme quelconque d'activité criminelle ou violente. Dans le cadre de débats organisés par des associations communautaires, on a demandé aux participants s'il était intrinsèquement plus antisocial d'être dans la rue avec d'autres jeunes ou de rester chez soi à pratiquer des jeux vidéo violents. L'un des jeunes Barcelonais a résumé parfaitement l'impression générale en déclarant: «Nous aimons notre quartier. Nous en sommes contents et nous sommes fiers d'y vivre, parce qu'il est basé sur la vie dans la rue. Les gens "vivent" dans la rue. Les voisins se connaissent. Vous n'êtes pas seul. Vous avez plus de relations, plus d'amis. Nous aimons que l'endroit soit toujours bondé.»

Il n'empêche que, même à Barcelone, les résidents se plaignent de ce que des groupes d'immigrants se rassemblent dans certains lieux publics et l'on constate également un antagonisme grandissant entre la qualité de la vie des résidents et le secteur des loisirs et du tourisme générateur de bruit. En fait, aussi bien à Barcelone qu'à Amsterdam, le comportement antisocial est lié, dans l'esprit des gens, aux immigrants par opposition à la jeunesse locale. La question de ce comportement est devenue un problème majeur dans toutes les villes et il est urgent d'y apporter des solutions sans menacer les droits personnels et sociaux fondamentaux.

Criminalité et violence à forte motivation économique

Les cambriolages, les menus larcins, le vol à l'étalage et le vol à la tire sont répandus dans toutes les villes mais semblent mentionnés plus fréquemment dans les cités méridionales que sont Barcelone et Naples, ainsi qu'à

Sofia. Par exemple, le vol à la tire et à l'étalage pratiqué par les *meinas* (enfants des rues) de Barcelone constitue clairement un moyen de survie. De même, aux yeux de certains jeunes du quartier espagnol de Naples, le vol à la tire fait partie d'un mode de vie plus large englobant diverses activités informelles, semi-légales et illégales.

Dans la communauté rom de Fakulteta, un représentant a exprimé l'opinion selon laquelle «[...] des garçons de 12 à 16 ans volent des animaux domestiques, des fruits dans les jardins, du matériel moderne, des portables, des chaînes hi-fi, etc. Ils agissent ainsi parce qu'ils n'ont pas de quoi vivre.»

Historiquement, la plus grande part de cette activité s'exerce sur une autre communauté ou dans un autre quartier (par exemple, les jeunes du Raval à Barcelone et du quartier espagnol de Naples s'en prennent à des touristes et à des gens étrangers à leur communauté, tandis que les jeunes des quartiers roms de Sofia dévalisent des maisons appartenant à des Bulgares de souche). De violents conflits locaux peuvent éclater lorsque certains codes de conduite non écrits sont violés, par exemple si des enfants des rues dérobent le portefeuille de résidents du Raval ou volent les commerçants locaux.

Violence domestique

Dans ce contexte, ce sont les femmes et les enfants qui sont les victimes d'une violence généralement exercée par des hommes. La violence domestique est épouvantablement élevée dans toutes les zones étudiées et les jeunes mentionnent constamment cet aspect de leur vie. Il s'agit sans aucun doute d'un symptôme de la désintégration de la famille qui joue un rôle majeur dans la création du cercle vicieux de la violence affectant aussi les jeunes en dehors du cadre familial. Par exemple, elle est trois fois supérieure à la moyenne nationale à Derwent et elle sévit aussi dans le quartier espagnol de Naples et dans le Raval de Barcelone. A Moscou, 80 % des enfants des rues ont fait l'expérience de la violence physique à la maison et un tiers en porte encore la cicatrice dans sa chair, alors que 20 % seulement ont rencontré la violence dans la rue. D'où la conclusion paradoxale suivante: la rue est plus sûre que la maison! Malgré ces chiffres, les implications politiques de la violence domestique sont beaucoup plus faciles à ignorer et, en général, ne sont pas aussi étroitement associées au problème des jeunes par les autorités.

Tableau 4 – Formes de criminalité et de violence

Quartier	Criminalité et violence
Quartier espagnol, Naples	<p>Près de 200 familles appartiennent à la Camorra – rivalités entre familles et meurtres. La violence imprègne les relations et le langage.</p> <p>La proportion de jeunes inculpés de crimes contre les personnes ou contre les biens est supérieure de 61 % à la moyenne de la ville. Les intéressés sont pour la plupart de jeunes Italiens de familles éclatées qui ont abandonné l'école, occupent parfois un emploi d'enfant et parlent uniquement le dialecte local. Il ne s'agit pas d'immigrants.</p> <p>Le vandalisme est pratiqué contre les magasins et les institutions perçues comme étrangères (au nombre desquelles les écoles). La violence domestique est répandue. Les jeunes filles se marient et ont des enfants dès l'âge de 14-15 ans.</p>
Raval, Barcelone	<p>La criminalité et la violence sont globalement cinq à dix fois supérieures à la moyenne de la ville (vol à la tire, vol à l'étalage, vol qualifié avec violence, voie de fait aggravée, meurtre).</p> <p>Près de 10 % des jeunes, soit 850 personnes – dont 75 % de garçons – prennent part à la vie dans la rue caractérisée par une culture brutale et le goût du risque.</p> <p>Différents groupes d'immigrants traînent dans certains parcs et lieux publics la nuit.</p> <p>Près de 3 % des jeunes vivant dans la rue participent à des activités violentes ou illicites, le plus souvent de menus larcins ou des vols à la tire. Ce phénomène a pris de l'ampleur avec les enfants de la rue (<i>meinas</i>) en provenance du Maroc.</p> <p>L'accroissement du tourisme et de ce type d'immigration explique que la violence change de forme et augmente dans le quartier.</p> <p>Des jeunes sont exposés à la violence domestique, à la prostitution (immigrantes nubiles) et à la drogue.</p>
Derwent, Derby	<p>La proportion des crimes avec violence est supérieure de 71,4 % à la moyenne de la ville. 55,9 % des résidents ont peur de marcher dans l'obscurité (deux fois plus que la moyenne nationale). Un acte criminel est commis tous les deux jours par des jeunes âgés de 10 à 17 ans dans le quartier (deux fois plus que la moyenne nationale). Les comportements antisociaux sont trois fois plus répandus que dans l'ensemble de la ville.</p> <p>La violence est omniprésente dans la rue, aux carrefours et près des magasins où les jeunes traînent et se saoulent. Vandalisme, insultes, etc.</p> <p>Le taux de violence domestique est trois fois supérieur à la moyenne de la ville. Le taux de grossesse des adolescentes est deux fois plus élevé que la moyenne nationale.</p>

<p>Slotervaart/ Overtoomseveld, Amsterdam</p>	<p>Le noyau dur se compose de 1 500 jeunes dont 35 % (soit près de 350) vivent à Amsterdam-Ouest. 70 % ont entre 18 et 25 ans. Il s'agit de multirécidivistes ayant un très faible niveau d'instruction, privés d'emploi et issus de familles brisées.</p> <p>45 % des jeunes pratiquant la violence seraient des Marocains de la troisième génération, 30 % des immigrants d'autres origines et 25 % des Néerlandais de souche.</p> <p>Les principales formes de violence sont: le vandalisme, le vol à la tire, le vol et d'autres types de comportement antisocial se manifestant essentiellement dans les gares et certains espaces publics. De graves émeutes ont eu lieu en 1998 et de vives tensions existent entre ces jeunes et les autres résidents.</p> <p>Les violences dirigées spécifiquement contre les jeunes immigrants seraient rares.</p>
<p>Fakulteta, Sofia</p>	<p>Les jeunes Roms représentent 45 % des jeunes gens condamnés alors qu'ils comptent pour moins de 8 % de la population.</p> <p>La plupart des délits sont des vols à la tire et de petits cambriolages. Le niveau de violence est élevé au sein de la communauté: viol, violence domestique, prostitution d'enfants, main-d'œuvre infantine.</p> <p>La communauté rom est elle-même victime de violences: attaques de skinheads, insultes racistes, agressions dans les transports en commun et dans la rue, brutalités policières.</p>
<p>District Sud, Moscou</p>	<p>La criminalité à Moscou augmente rapidement: 23,8 % de plus pendant les huit premiers mois de 2003 dont 40 % dans les lieux publics et 60 % du fait d'adolescents.</p> <p>Un pogrom raciste a éclaté dans le district Sud en 2001 et a causé la mort de plusieurs migrants.</p> <p>On compte 33 000 enfants des rues dont 80 % ont subi des violences physiques à la maison (violences dont un tiers porte encore la cicatrice dans sa chair).</p> <p>73 % des personnes déclarent avoir peur dans la rue et 20 % signalent avoir été réellement confrontés à la violence.</p> <p>La plupart des enfants des rues volent et/ou mendient. Ils consomment énormément d'alcool, de drogue, de colle et de cigarettes. Ils courent un risque élevé de verser dans la criminalité organisée et la prostitution.</p>

Source: études de cas.

La violence domestique ressort d'une catégorie plus large incluant le viol, la prostitution et le harcèlement sexuel. Les jeunes femmes sont de nouveau les principales victimes, tandis que les responsables sont majoritairement des hommes plus âgés. Rares sont les statistiques consacrées à ce

sujet au niveau des quartiers. Le viol serait endémique dans les communautés roms telles que celle de Fakulteta et, malgré des progrès dans ce domaine, la prostitution est encore célèbre dans le Raval, à Barcelone, où elle concerne cependant de plus en plus de jeunes femmes en provenance de pays en développement.

Violence raciale

L'afflux massif de migrants dans une société quelconque, quelle que soit leur race ou leur couleur, génère inévitablement des tensions inter-ethniques entre les nouveaux arrivants et les résidents. A moins que leur intégration ne soit soigneusement gérée et négociée, le risque est grand, également, de voir cet afflux provoquer des violences impliquant souvent des jeunes.

Les interviews suggèrent que les problèmes sont plus graves dans les anciens pays communistes ayant subi des changements beaucoup plus profonds au cours des dix dernières années et disposant de ressources beaucoup plus maigres pour gérer la situation. Ainsi, dans le district Sud de Moscou, un pogrom raciste a été lancé par de jeunes Russes en 2001 et a fait plusieurs morts parmi les personnes d'origine étrangère. Les interviews révèlent que les attitudes racistes sont dangereusement palpables chez les résidents locaux comme chez les travailleurs sociaux. Un résident a été jusqu'à prétendre que «toutes les personnes arrivant à Moscou depuis le Caucase et l'Asie devraient être pendues haut et court».

Dans le quartier de la Fakulteta à Sofia, un des responsables de la communauté rom a déclaré: «Dans le centre, si vous montez dans le tram, les hommes et les garçons bulgares vous crient: "Vous êtes des Tsiganes, des vandales! Montrez vos billets!" Pourquoi se comportent-ils ainsi? Les Bulgares se comportent grossièrement avec nous, ils nous contraignent à descendre du tram et ils nous rouent de coups.»

A Slotervaart, à Amsterdam, l'étude de cas débute également par une description des émeutes ayant opposé en 1998 des Marocains à la police après que des résidents se fussent opposés à l'arrestation de trois de leurs compatriotes pour violation d'un décret municipal.

La proportion des minorités ethniques est très faible à Derby, ce qui n'empêche pas la mention, dans l'étude, de «vives tensions raciales dans

certaines zones et d'un ordre hiérarchique pervers: les Anglais s'en prennent aux Turcs qui s'en prennent aux Pakistanais».

A Barcelone, on observe également des tensions entre différentes vagues successives d'immigrants: les Espagnols autochtones, les Tsiganes, les Marocains et les Algériens, les Pakistanais et les Equatoriens. Cependant, en général, ces conflits semblent davantage contenus à Barcelone et à Naples, ainsi que dans les zones de migration relativement faible comme celle de Derby.

Violence institutionnelle

Les jeunes gens souffrent aussi de la violence perpétrée par les autorités, les adultes et certains segments de la société. Il convient de rappeler que les mesures répressives ne peuvent jamais être ciblées avec une précision absolue. Tous les jeunes estiment que les adultes et la société bien pensante manifestent un comportement agressif à leur égard, qui va de l'ignorance pure et simple à la brusquerie en passant par les contrôles de police d'une fréquence confinant à l'absurde, le harcèlement et les pogroms racistes. Les attitudes de ce type peuvent générer des mentalités machistes et belliqueuses au sein de certains groupes des deux côtés de la barrière et engendrer des cycles répétitifs de violence suivie de répression.

La section suivante décrit plus en détail la manière dont les jeunes eux-mêmes perçoivent cette situation.

3.5. Analyse par les parties concernées des formes de violence et de criminalité pratiquées par les jeunes

Pour comprendre et même pour commencer à évaluer les réactions évoquées au chapitre suivant, il convient de définir clairement leur cible et leur motivation, ce qui implique l'examen des problèmes de trois points de vue différents au moins: celui des jeunes, celui des résidents (et des travailleurs) locaux et celui des décideurs politiques.

La voix des jeunes

Le fait de ne pas entendre la voix des jeunes et de ne pas trouver des espaces de dialogue et de négociation avec les autres parties intéressées (résidents plus âgés, hommes d'affaires locaux, services sociaux, etc.)

conduit à formuler des explications simplistes rejetant le blâme de la situation sur certains types de jeunes, voire sur l'ensemble de la jeunesse. Toutes les études de cas prévoyaient l'interview directe de plusieurs jeunes et la tenue d'un ou plusieurs groupes de discussion avec eux. Le passage suivant donne une idée de leurs opinions.

Quartier espagnol – Naples

L'étude de cas décrit la vie des jeunes Napolitains à risque en ces termes: «Ils mènent une vie dépourvue de points de repère, surtout en ce qui concerne l'autorité parentale et la sécurité. Ils ne rêvent pas à l'avenir, mais pensent uniquement au présent. Ils ne font jamais de plans, car ils savent pertinemment que rien ne tournera comme ils le désirent. Ils ne peuvent pas se projeter dans le futur sous peine d'être submergés par l'angoisse et la rage devant le piège d'une vie d'exclusion à laquelle ils ont peu de chances d'échapper [...] Parfois, ils vandalisent l'école, volent et cassent du matériel scolaire dans la mesure où ce lieu est l'une des institutions qui ne font rien pour eux et se contentent de les transmettre à la société extérieure en se lavant les mains de leur sort [...] Dans d'autres circonstances, ils vandalisent les magasins dans les principales artères commerciales situées à quelques mètres de leur quartier décrépi et perçues comme une vitrine de l'abondance propre à la société de consommation [...] Il leur arrive aussi de canaliser leur rage, dans le stade de football, sur les supporters de certaines équipes du nord du pays qu'ils perçoivent comme le cœur du système dont ils sont victimes [...] Chasser les autres semble leur principal objectif et constitue l'un des obstacles les plus sérieux à toute intervention sociale en leur faveur. Les autres sont des étrangers représentant une menace. Ils provoquent une crainte qui doit être évacuée. Pour qui te prends-tu? Tu te prends pour quelqu'un? Pourquoi es-tu venu ici me baiser? Tu n'es qu'une ordure. En rejetant les autres, ces jeunes essaient de prouver qu'ils sont impénétrables et que l'on ferait mieux de les laisser en paix. Ils essaient d'éviter le risque de paraître vulnérables, de créer une distance entre eux et quiconque susceptible de soulever des questions ou des doutes. Leur comportement violent recouvre un besoin désespéré de protection.»

Raval – Barcelone

A Barcelone, les interviews d'une soixantaine de jeunes et de représentants d'organisations montrent comment les différents groupes de jeunes se bâtissent une carte mentale et une série de stratégies visant à délimi-

ter les frontières sociales et géographiques entre « nous » (la minorité) et « eux » (la majorité ou le reste de la société).

Ces frontières marquent les limites de la sécurité, de la confiance et du respect obtenus au sein du groupe et de l'insécurité, la méfiance et le manque de reconnaissance rencontrés dehors. L'exclusion du marché du travail, l'impression que la réussite scolaire n'entraîne pas forcément un meilleur niveau de vie et la désintégration de la famille renforcent le besoin de trouver d'autres stratégies de construction d'un respect de soi et d'une confiance en dehors des institutions classiques.

La rue est l'endroit par excellence où nombre de jeunes croient pouvoir trouver ce type de reconnaissance et d'excitation, et pouvoir ainsi donner un sens à leur vie. Bien qu'elle exige quelques qualités telles qu'une certaine dureté alliée au sang-froid, la rue n'est pas perçue comme synonyme de violence ou de crime.

Dans l'esprit des jeunes, les questions telles que la drogue (qui leur est vendue par des adultes) et la violence domestique (entre leurs parents, mais aussi entre ces derniers et eux) occupent une place plus importante dans leur esprit que la violence de la rue. Dans notre groupe de discussion, ces jeunes ont également affirmé: « Les voisins pensent que tous les jeunes sont violents. Ils les accusent d'avoir cassé et sali des choses, même lorsqu'ils n'ont rien fait. Les adultes portent plainte pour un oui ou pour un non. Lorsqu'ils voient un groupe de jeunes prenant du bon temps dans un parc, ils s'imaginent aussitôt avoir affaire à une bande de délinquants. En été, les jeunes se promènent dans la rue le soir et les riverains se plaignent à cause du bruit. Mais lorsque les mêmes riverains font du bruit à leur tour, rien ne se passe. Toutes les bagarres ne sont pas causées par les jeunes. Les adultes se battent aussi et souvent de manière encore plus violente. »

Derwent – Derby

A Derwent, les jeunes du groupe de discussion ont très envie d'accéder au statut conféré par l'occupation d'un emploi. Mais ils se disent également effrayés par la violence dans la rue: « En trois mois, on a eu un meurtre, une agression au couteau, des passages à tabac, des bagarres, un truc – une immolation – etc. On essaie d'éviter les bandes de jeunes qui traînent. Nous sommes tous effrayés par ce que nous avons entendu et vu: c'est angoissant [...] c'est terrifiant à la nuit tombée. Ce n'est pas

seulement dehors dans la rue, mais aussi à la maison. J'ai vu des gens fouiller dans mon jardin une nuit. J'ai eu peur qu'ils emportent mon cyclomoteur et j'ai appelé la police qui m'a déclaré ne pas pouvoir envoyer une patrouille sur place avant environ quatre heures: c'est sans espoir.»

La violence domestique et la désintégration de la famille préoccupent également beaucoup les jeunes: «Vous ne pouvez pas voter avant 18 ans, mais personne ne voit d'objection à ce que vous soyez contraint d'élever tout seul un enfant à 15 ans.» Une enquête récente réalisée auprès des jeunes révèle que, pour eux, «les adultes sont agressifs et ont un comportement horrible à leur égard», que «les adultes pensent que les enfants sont la lie de la terre», ou «qu'ils ne cessent de se plaindre de nous». «Beaucoup d'adultes ici donnent le mauvais exemple. Ils se saourent dans leur jardin ou dans la rue et se moquent d'être aperçus par des tiers. Les jeunes les regardent et pensent: "Je ferais bien la même chose!" Personne ne songe à l'université. Si vous en parlez à quelqu'un, il vous dira: "Mon grand-père ne l'a pas fait, mon père ne l'a pas fait et je ne vais pas le faire non plus"» (propos tenus par un réfugié lituanien âgé de 18 ans).

Slotervaart/Overtoomseveld – Amsterdam

Dans le cadre du groupe de discussion, tous les garçons ont déclaré aimer vivre dans la partie ouest d'Amsterdam malgré la mauvaise réputation de cette portion de la ville. L'ambiance y est bonne et de nombreuses cultures y coexistent dans un respect mutuel. Ils se sentent en sécurité dans leur propre quartier, car ils connaissent tous les gens qu'il faut connaître dans la rue et ils ne sont jamais importunés. Selon eux, le problème de la criminalité dans cette partie de la ville est dû uniquement à un petit groupe qui lui confère une mauvaise réputation dans les médias.

«La police dans cette partie de la ville a tendance à se montrer sévère et irrespectueuse à l'égard des jeunes originaires d'une autre culture. Sans la moindre raison, elle vous accuse d'avoir commis un crime, vous arrête ou même vous tire dessus.» Selon les jeunes gens, «C'est la police qui cause la plupart des problèmes dans le quartier. Si elle agissait de manière plus décontractée, tout le monde serait plus détendu. L'accroissement de l'activité policière provoque plus de tension et probablement plus de pro-

blèmes. Si chacun respectait l'autre, quels que soient sa culture et son âge, le quartier deviendrait automatiquement plus sûr.»

De nos jours, les groupes de jeunes exigent la reconnaissance de leur personnalité (y compris sous l'angle culturel, en admettant, par exemple, qu'un immigré de deuxième génération vive entre deux cultures), un nouvel équilibre entre l'autorité et le respect (de la part des parents, de l'école ou des autorités gouvernementales) et un accès aux principales institutions (logement, marché du travail, etc.).

Fakulteta – Sofia

Les citations suivantes traduisent les sentiments des jeunes: «Je n'ai pas terminé l'école. Je ne pouvais pas. Si vous essayez d'entrer dans d'autres écoles, ils ne vous acceptent pas. A l'école n° 92, les enfants vous insultent, déchirent vos cahiers et vous attaquent – ils écrivent "cet endroit n'est pas pour les Tsiganes". J'ai fréquenté plusieurs écoles: la 79, la 97 et la 75. Dans une école bulgare, si des enfants vous attaquent, les instituteurs ne bronchent pas et se contentent de vous dire: "Va en parler au directeur!" [...] Les flics en ont après nous. Dès qu'ils nous voient, ils disent "montre-moi ta carte d'identité!" Ils ne se comportent jamais ainsi avec les Bulgares. Si vous n'avez pas vos papiers sur vous, vous devez payer, les accompagner au commissariat ou leur acheter un cadeau [...] Je parle des policiers du centre-ville, ici c'est différent.»

Interrogés sur la question de savoir s'ils seraient disposés à jouer au football avec des Bulgares, les participants au groupe de discussion des Roms sont unanimes: «Non. Après le match il y a toujours une bagarre. Ils nous hurlent des injures: "Vous êtes des sales et méchants Tsiganes!" Ils nous mettent dehors et nous abreuvent d'insultes. J'ai joué jadis au football mais j'ai arrêté. A l'époque, c'était gratuit, mais maintenant il faut payer. Notre entraîneur a quitté le pays. Ils vous invitent uniquement si vous avez de l'argent.»

Le représentant d'une ONG rom résume ainsi la situation: «Ils ne nous acceptent pas comme des personnes à part entière. S'ils pouvaient, ils nous déporteraient dans un autre pays. Ils préféreraient que nous n'existions pas. Les Bulgares ont des clubs d'informatique, un éclairage des rues. Ici c'est l'obscurité totale, les gens ont peur de sortir.»

District Sud – Moscou

Une enquête réalisée auprès de 400 jeunes (dans le cadre d'un projet baptisé «La jeunesse étudie la jeunesse») et menée à Moscou en 1998-2003¹⁹ révèle que les jeunes ont tendance à se sentir exclus de la société, poussés dans la rue et incapables de changer leur vie. Ils reprochent à l'ancienne génération d'être négative à l'égard de la jeunesse, de provoquer des conflits et de manquer de compréhension. Les enseignants sont perçus comme faisant montre d'une autorité excessive. Les jeunes, interviewés dans le cadre du groupe de discussion, estiment que la société ne leur offre rien. Les parents peuvent être violents ou n'ont aucun temps à leur consacrer. Rares sont les sports et les loisirs pouvant être pratiqués gratuitement. L'école ne veut pas savoir ce qui se passe hors de ses murs: «Les enseignants ne s'intéressent pas aux problèmes des enfants, ils ne veulent pas savoir si leurs parents les battent.»

Pour eux, les causes de la violence ne résident pas dans l'oisiveté, mais dans le besoin pour les jeunes d'être reconnus par leurs pairs: «Les gosses se battent pour gagner une certaine réputation, la gloire. Ils s'en prennent à cette fin le plus souvent à des non-Russes arrivés à Moscou en provenance du Caucase et de l'Asie: cette violence est perçue comme normale, car ils [les non-Russes] ne devraient pas venir ici.»

D'autres recherches révèlent que la jeunesse russe devient de plus en plus chauvine. Dans une enquête réalisée sur l'ensemble du territoire russe et consacrée aux attitudes et aux valeurs de la jeunesse, 52 % des jeunes âgés de 16 à 24 ans interrogés se sont déclarés tout à fait d'accord ou d'accord avec l'idée que la Russie devrait abriter uniquement des Russes de souche.

Opinion des résidents plus âgés

Les résidents plus âgés habitant le quartier de longue date subissent de plein fouet les changements majeurs affectant les quartiers défavorisés choisis pour cette étude. Ils sont les premiers à se sentir menacés par les nouveaux arrivants, qu'il s'agisse de la nouvelle génération ou de migrants. Ils craignent, à tort ou à raison, de perdre la course à l'emploi, au logement et aux services sociaux. En tout cas, c'est une réaction humaine que de rejeter la responsabilité de ses problèmes sur les autres

19. Enquête menée par l'université d'Etat de Moscou (faculté de pédagogie).

et de voir dans les différences culturelles les plus manifestes la source de tous les maux.

Le chapitre suivant montre que les changements et les conflits résultants doivent être gérés si l'on veut éviter de faire peser de graves menaces sur la cohésion sociale. Cette partie présente les principaux aspects de la question dans les quartiers ayant fait l'objet de cette étude. Certaines des tensions les plus dangereuses semblent affecter les quartiers des deux anciens pays communistes. En Bulgarie, par exemple, le problème est presque entièrement perçu sous l'angle raciste. Les anciens résidents des quartiers bulgares et roms ne semblent pas capables de séparer les problèmes de la jeunesse des problèmes généraux inhérents à la taille et à la pauvreté croissantes des quartiers roms. La violence subie et perpétrée par de jeunes Roms est perçue comme le symptôme d'un malaise plus profond. La collectivité locale responsable de Fakulteta à Sofia signale que «l'année dernière, la tension entre les Bulgares a grandi et de nombreux appels à l'aide ont été lancés par les locataires de blocs entiers, dans la mesure où nombre de Roms pénétrèrent par effraction dans des appartements et emportent tout ce qu'ils trouvent [...] Tous les occupants, surtout ceux habitant les étages inférieurs, ont placé des barreaux en métal aux fenêtres, aux portes et aux terrasses. Ils sont contraints de transformer leur maison en prison sans pour autant faire baisser le nombre de crimes.» Par ailleurs, il a été démontré que la communauté rom se sent, elle aussi, extrêmement menacée. Selon la police locale, «Ils sont unis par l'insécurité hors de la communauté et la sécurité à l'intérieur de celle-ci. Un sentiment tribal prévaut.»

Dans le district Sud de Moscou, les résidents ne considèrent pas que les fugues et les enfants vivant dans les rues soient un problème relevant de la communauté: «Ces enfants tendent à rester autour des gares ferroviaires, nous n'en voyons pas beaucoup.» En revanche, les enfants du district qui traînent dans les rues semblent constituer un problème. Les désordres publics de faible niveau (graffitis, endommagement des ascenseurs et vandalisme) sont perçus comme le plus gros problème imputable aux jeunes de la rue. Ces comportements sont principalement interprétés comme la conséquence d'une carence d'attention parentale: «Les mères n'ont pas le temps de surveiller leurs enfants, elles doivent gagner de l'argent.» Tout le monde s'accorde à blâmer la télévision qui encourage l'agressivité juvénile: «Ils montrent tout le temps de la pornographie et de la violence, rien d'étonnant à ce que les enfants soient

comme ça.» En outre, tous les adultes interviewés expriment leur haine [verbale] contre les migrants.

Le niveau d'intolérance des résidents est également élevé dans les quartiers d'Europe du Nord de Derwent à Derby et de Slotervaart/Overtoomseveld à Amsterdam. Par exemple, 50 % (soit deux fois la moyenne nationale) des résidents de Derwent pensent que «les adolescents qui traînent dans les rues représentent un problème».

A Slotervaart/Overtoomseveld, la recherche indique que «tout le monde, y compris la population ethnique, est convaincu qu'il existe un lien entre l'origine ethnique et la criminalité». Le problème est attribué à un noyau dur de 1 500 jeunes dont une large fraction vit à Amsterdam-Ouest. Les interviews suggèrent que 45 % de ces jeunes sont des Marocains de la troisième génération et 25 % des personnes originaires d'autres pays, le reste étant des Néerlandais de souche. Ces jeunes sont perçus comme terrorisant les usagers de certains espaces publics: «Depuis 1999, les passagers habituels fuient la gare (NS Lelylaan) et 60 % du personnel de celle-ci ont été confrontés à la violence verbale et/ou physique²⁰.»

Les mêmes tensions se retrouvent, sous une forme atténuée, chez les résidents des quartiers du centre-ville d'Europe du Sud: le Raval à Barcelone et le quartier espagnol de Naples. Par exemple, deux habitantes, des Espagnoles de souche, s'en sont violemment prises, lors d'une interview, à la communauté marocaine qu'elles jugent responsable de la détérioration du quartier et de l'augmentation majeure de la criminalité dans la rue (alors même que ni ces femmes ni leurs filles n'ont fait personnellement l'expérience du moindre acte criminel).

Cependant, l'essentiel de leur colère se porte sur le conseil municipal qu'elles considèrent comme favorisant les minorités ethniques et les auteurs de troubles au lieu d'aider les victimes. Cette attitude est partagée par des travailleurs sociaux œuvrant sur le terrain qui s'estiment submergés par les demandes émanant de certains groupes. On observe aussi des conflits plus généraux sur l'utilisation des espaces au profit des résidents, du tourisme ou des loisirs. Certains résidents se plaignent de voir tout le centre se muer en un immense centre de loisirs (utilisé de manière

20. Etude de cas de Slotervaart/Overtoomseveld, Amsterdam: Wim Klei, Marieke Megens, Mike Heuves et Rogier den Uyl.

disproportionnée par les jeunes) au lieu de conserver sa vocation de cité vivante et industrielle.

Dans le quartier espagnol de Naples, la violence des jeunes puise ses racines historiques dans la culture locale de la *camorra*. Elle n'est donc pas perçue, dans l'esprit des résidents, comme liée à l'arrivée de nombreux immigrants considérés, au contraire, comme des personnes voulant garder un profil bas afin de travailler le plus possible. Ici, comme à Barcelone, une rue généralement vibrante tend à rendre les gens plus tolérants à l'égard du bruit et du chaos: des nuisances perçues comme un affront dans les villes du nord de l'Europe.

En citant ces exemples, nous n'entendons nullement suggérer que l'ensemble ou même la majorité des résidents en veulent aux jeunes ou aux migrants. Mais les germes de ce ressentiment se retrouvent, à divers degrés, dans toutes les villes. De plus, comme nous le verrons dans la prochaine section, la plupart des projets réussis s'attaquent à ce problème en essayant de construire des espaces sûrs où la colère et le ressentiment peuvent être exprimés librement et où les besoins des différents groupes peuvent être comparés et compris.

Cela est plus facile à dire qu'à faire et requiert l'intervention en finesse de spécialistes expérimentés. Cependant, l'attitude inverse – étouffer ces sentiments en espérant qu'ils disparaîtront – est extrêmement dangereuse. En l'occurrence, les braises du ressentiment peuvent lentement chauffer et finir par provoquer une explosion d'une violence surprenante.

Position des fonctionnaires et des décideurs politiques

Le prochain chapitre analyse plus en détail les différences entre les principales attitudes adoptées par les pouvoirs publics. Soulignons d'emblée que toutes les études de cas révèlent un point commun: à savoir que les fonctionnaires et les responsables politiques sont fréquemment confrontés à une plus grande pression – et ont souvent davantage les moyens – pour trouver des solutions aux symptômes sociaux visibles plutôt qu'aux problèmes individuels fondamentaux. En d'autres termes, dans la plupart des quartiers, il est plus facile d'édicter des mesures répressives contre certains groupes cibles à haut risque afin de nettoyer les rues que de créer des emplois de longue durée.

La distinction entre les problèmes individuels – tels qu'ils sont perçus par les parties concernées comme les jeunes – et les problèmes sociaux auxquels sont confrontés les pouvoirs publics ressort particulièrement bien dans l'étude de cas consacrée au quartier de Slotervaart/Overtoomseveld à Amsterdam. Les seconds semblent inspirer la politique publique, même si celle-ci n'apporte pas nécessairement de solutions adéquates aux problèmes individuels (quand elle ne les aggrave pas). Par exemple, à Slotervaart/Overtoomseveld, le rapport signale que la priorité est accordée aux «symptômes visibles tels que la réduction des comportements (semi)criminels et la régulation de la vie sociale (par exemple la vie dans la rue)». L'approche adoptée est «essentiellement répressive». Et les auteurs du rapport de préciser que «la panoplie d'outils répressifs est efficace en raison de la collaboration étroite entre les différents partenaires judiciaires qui sont parvenus à former une chaîne relativement cohérente». Cependant, sous l'angle de la prévention, force est de déplorer l'absence de toute offre cohérente, orientée sur la demande, à l'intention des jeunes à risque.

Les questions liées aux performances économiques et à l'image d'un pays ou d'une ville tendent également à influencer sur les décisions prises dans d'autres villes. Par exemple, les conditions déplorables de la communauté rom dans des ghettos tels que le quartier de Fakulteta à Sofia constituent l'un des problèmes qui devront être réglés avant que la Bulgarie ne puisse adhérer à l'Union européenne. Au niveau municipal, ces enjeux génèrent une pression considérable en faveur de l'élimination des symptômes du problème. Par exemple, le maire de Sofia a déclaré: «Nous devons les [les membres de la communauté rom] faire partir du territoire. Les maisons devraient être détruites afin de permettre la construction d'infrastructures appropriées. Nous devons nettoyer le quartier. Près de 30 % des intéressés participeront à la construction de leurs futures maisons. Les plus pauvres, ceux qui n'ont pas de logement, seront placés dans des appartements municipaux et devront acquitter un loyer modéré et les charges attenantes.»

Dans le district Sud, à Moscou, les résidents ne perçoivent pas la situation des enfants des rues comme leur problème, mais l'augmentation alarmante du nombre d'enfants dormant dans la rue ternit l'image internationale de la ville: «Les enfants fugueurs ou sans foyer préoccupent vivement les autorités fédérales et municipales, mais les mesures actuelles se concentrent sur leur enregistrement et leur institutionnalisation.» Malgré une série de projets innovants, le discours majoritaire relatif à ces

jeunes issus de familles disloquées privilégie le contrôle institutionnel et l'organisation de leurs loisirs. Par conséquent, les ressources sont affectées aux projets prévoyant le confinement des enfants dans des établissements éducatifs et de loisirs. Selon une ONG russe, la police a toujours tendance à interpréter la prévention comme se résumant à «purger le territoire urbain».

A cet égard, la rénovation du Raval à Barcelone apporte des éléments d'information intéressants. Le programme visait clairement à assainir une portion stratégique du centre historique de Barcelone et à rehausser ainsi l'image nationale et internationale de la ville. Cependant, il fut mené de manière à répondre également à une série d'objectifs sociaux comportant des répercussions très positives pour les jeunes. Toutes les études de cas mentionnent en fait des exemples de progrès dépassant la simple tentative de réagir face à des pressions à court terme. Cependant, dans le cadre de l'analyse des réactions des pouvoirs publics dans le chapitre qui suit, il est important de se rappeler que les jeunes en général et les jeunes immigrants en particulier sont encore principalement perçus comme un problème à contrôler et non comme une ressource pouvant apporter une contribution valable à leur quartier et à leur ville.

4. Réaction des pouvoirs publics face aux jeunes, à la violence et à la criminalité

Ce chapitre débute par une analyse de la marge de manœuvre dont disposent les quartiers pour répondre aux besoins sociaux des jeunes et des autres parties concernées, compte tenu du contexte institutionnel de chaque pays. Si l'on désire inciter les jeunes à participer à certains programmes et projets, les questions fondamentales que l'on doit se poser sont les suivantes: ces programmes ont-ils le pouvoir de changer vraiment leur vie? Comment les programmes utilisent-ils les outils placés à leur disposition pour accroître la cohésion sociale parmi les jeunes?

Les principaux concepts et outils des initiatives locales en faveur de l'inclusion sociale sont:

- la décentralisation du processus de décision et d'affectation budgétaire à des niveaux plus proches du citoyen ou de l'utilisateur final;
- des formes participatives et intégrées d'élaboration et de mise en œuvre des politiques;

- un partenariat entre le secteur public, le secteur privé et la société civile;
- la responsabilisation de la société civile en général et des jeunes en particulier.

Nous analyserons ici la manière dont les jeunes participent à ces initiatives et sont affectés par elles dans les différents quartiers étudiés. Notre but est d'essayer de clarifier les progrès accomplis, de distinguer ce qui fonctionne, de déterminer les contraintes et de définir les conditions requises pour que les stratégies locales en faveur de la cohésion sociale améliorent plus sensiblement la vie des jeunes.

4.1. Décentralisation et recentralisation

Tous les pays étudiés reconnaissent qu'un nombre inacceptable de jeunes est confronté à de multiples formes de misère et d'exclusion sociale requérant donc des solutions diversifiées. Cependant, l'échelle du problème, sa forme spécifique et l'ampleur de la ségrégation spatiale diffèrent considérablement d'un pays à l'autre. On relève aussi des différences importantes sous l'angle du contexte institutionnel et du rôle du secteur public, ce qui explique l'ampleur de la décentralisation des budgets et des pouvoirs au profit des initiatives locales dans la recherche des solutions.

Chaque pays et chaque étude de cas sont, bien entendu, uniques, mais il est utile de les classer dans trois catégories principales: les zones *intra-muros* méditerranéennes (les centres de Naples et de Barcelone), les ensembles de logements sociaux d'Europe du Nord et les quartiers d'Europe de l'Est.

Zones intra-muros méditerranéennes

Malgré des revenus plus élevés dans certaines régions, l'Etat providence est apparu plus tard et s'est développé plus lentement dans les deux pays méditerranéens (Espagne et Italie) que dans le nord de l'Europe. Cependant, on y observe un niveau supérieur de décentralisation régionale (surtout en Catalogne). Les activités informelles et les formes de survie jouent également un grand rôle. Enfin, il semble que les réseaux de la société civile et les organisations bénévoles soient plus développés dans les deux quartiers choisis.

En Italie, diverses initiatives ont été prises en faveur de stratégies territoriales plus préventives de cohésion sociale. Par exemple, en réponse à une initiative des Nations Unies, le Gouvernement italien a fait adopter en 1997 une loi (n° 285/97) qui, pour la première fois, décrit les enfants et les jeunes comme des titulaires d'une série de droits et non uniquement comme la source de divers problèmes. L'un des principaux aspects de cette loi est de doter les dix plus grandes villes italiennes, y compris Naples, d'un financement décentralisé au motif que le secteur bénévole jouera un rôle de plus en plus important dans la mise en œuvre des initiatives sous l'égide des collectivités locales.

Au niveau régional, cette approche a été complétée par une autre loi (n° 328/2000) qui établit le principe de l'élaboration de plans locaux intégrés d'intervention sociale impliquant des partenariats ou des mises en réseau d'organismes publics et privés. Dans le contexte de nos études de cas, cette approche est intéressante, car il s'agit de la seule qui place explicitement une stratégie d'intervention sociale – et non une rénovation physique, une reconstruction économique ou la réduction de la criminalité – au centre du programme.

Les stratégies locales (de quartier) se basent sur huit thèmes associés à autant de groupes sociaux cibles: jeunes, personnes âgées, immigrants, handicapés, toxicomanes, femmes, malades mentaux et lutte générale contre la pauvreté. Il existe ainsi des stratégies locales visant spécifiquement les jeunes, même si elles ne constituent qu'un seul des huit thèmes prioritaires: une caractéristique unique dans les six quartiers étudiés.

La sécurité urbaine est traitée comme une question transversale fondée sur la construction d'un sentiment d'appropriation des principaux espaces publics et de responsabilité communautaire (par exemple instruction civique dispensée de manière informelle par les grands-parents), ainsi que sur une série de programmes préventifs visant les groupes à haut risque (englobant à la fois des victimes et des délinquants potentiels).

Les plans locaux sont élaborés dans le cadre d'un processus participatif impliquant les différents acteurs publics et privés concernés, également représentés au sein de comités territoriaux responsables de la mise en œuvre (voir la section 4.3 consacrée au partenariat pour plus de détails sur la composition, les compétences et les règles de fonctionnement de ces comités). Le processus a considérablement amélioré l'intégration et

la synergie entre les différentes chaînes de prestation de services. En 2002, les plans locaux dans la région de Campanie totalisaient un budget de 231 millions d'euros. Ces plans sont généralement étalés sur quatre ans.

En Espagne, il n'existe aucune initiative nationale parallèle en faveur d'approches locales intégrées de lutte contre l'exclusion sociale dans les quartiers défavorisés. La rénovation du quartier du Raval ne s'inscrit dans aucun programme ou texte législatif du gouvernement régional. En l'occurrence, la principale initiative revient au conseil municipal qui a eu une vision claire de la transformation du centre historique de Barcelone et a pu exploiter des conditions économiques et sociales plus favorables que celles prévalant dans les autres villes étudiées. Néanmoins, le cas espagnol rejoint les autres à plus d'un titre. Premièrement, il est le plus ancien (quinze ans) et le mieux doté (aux alentours de 36 millions d'euros par an pour les seuls investissements physiques). Il donne donc une idée du délai et du niveau d'investissement requis pour avoir un impact sur un quartier confronté à de graves problèmes.

Deuxièmement, contrairement à ce qui se passe à Naples, l'objectif primordial du programme est clairement physique et non social. Il s'agit de transformer la fonction du quartier au sein de la ville en créant un axe touristique et culturel majeur. Néanmoins, ce programme est mené dans le cadre d'une série de garanties claires et transparentes aux résidents existants et s'accompagne d'une série d'initiatives parallèles et innovantes en faveur des jeunes et d'autres groupes sur le front social.

Dans le cas de la rénovation du quartier, le conseil municipal avait une stratégie claire et avait conclu, pour la mettre en œuvre, un partenariat officiel avec les parties intéressées. Du point de vue social, l'intervention a été plus décousue. De nombreux acteurs se plaignent de l'absence d'une stratégie explicite de développement social du quartier. En l'absence de partenariat formel dans le domaine social, les décisions sont plus fragmentaires et éparpillées entre les différents niveaux et services régionaux et municipaux. Néanmoins, cette carence est compensée par l'existence d'un réseau dense et composite d'organisations privées et bénévoles regroupées au sein de comités de coordination sectoriels et régionaux.

Tableau 5 – Budgets et calendrier

Quartier	Programme	Budget	Calendrier
Quartier espagnol, Naples	National: Loi 285/97, financement décentralisé accordé à dix villes Loi 328/2000. Plans locaux intégrés d'intervention sociale. Mise en œuvre par des réseaux sociaux. Initiative de la communauté urbaine.	231 millions d'euros en 2002 pour la région.	4 ans.
Raval, Barcelone	Conseil municipal: les fonds régionaux principaux. Plan à long terme pour la rénovation du district central. Pas de stratégie explicite de cohésion sociale, mais un puissant réseau d'ONG et de collaborateurs locaux.	36 millions d'euros par an pour la rénovation physique. Aucun investissement social n'est prévu, mais les dépenses déjà approuvées devraient être désormais mieux coordonnées.	15 ans. En cours.
Derwent, Derby	National. NDC (<i>New Deal for Communities</i>). Plan intégré de quartier (emploi, lutte contre la criminalité, éducation, santé, infrastructure). Décision prise en partenariat avec le NDC.	9,4 millions d'euros par an, décentralisés au partenariat NDC + un recentrage majeur des fonds principaux.	10 ans.
Slotervaart/Overtoomseveld, Amsterdam	Politique nationale relative aux grandes villes (<i>Grote Steden Beleit</i> ou GSB). Plan intégré pour la sécurité, l'emploi et l'éducation + la qualité de la vie (déségrégation de l'habitat). Stratégie au niveau municipal. Mise en œuvre dans le cadre d'un partenariat avec des conseils de district et d'autres organismes, plus des ONG.	2 millions d'euros par an aux zones GSB. Principalement une meilleure coordination des budgets existants. Investissement physique égal à cinq à dix fois l'investissement social.	Plan de sécurité intégrale = 4 ans.

Fakulteta, Sofia	Programme-cadre pour l'intégration équitable des Roms dans la société bulgare. Stratégie nationale pour la prévention et la suppression des comportements antisociaux. Mise en œuvre par des comités d'Etat, des autorités locales et des ONG.	ND	ND
District Sud, Moscou	Cadres nationaux, programmes et structures municipaux: programme complet contre la criminalité, programme pour la tolérance et contre l'extrémisme, mesures d'urgence de Moscou contre le manque de soins et de foyer dont souffrent les enfants des rues. Mise en œuvre par des organismes d'Etat et des ONG.	ND	ND

Source: études de cas.
ND: non déterminé.

Ensembles périphériques d'immeubles d'Europe du Nord

Le Royaume-Uni et les Pays-Bas peuvent tous deux être considérés comme des pionniers dans la création d'un Etat providence après la seconde guerre mondiale. Cependant, dans une large mesure, les solutions adoptées pour garantir un niveau élevé et uniforme de droits sociaux dans des domaines clés tels que l'emploi, l'éducation, la santé et la prévention de la criminalité ont requis la centralisation des pouvoirs dans des ministères et des services nationaux sectoriels. A l'heure actuelle, nombre de ces pouvoirs sont progressivement transférés à des collectivités locales et des organisations volontaires.

Néanmoins, une fois dissipé l'enthousiasme initial pour l'Etat providence, ces deux pays ont redécouvert l'existence de poches considérables de pauvreté dans certaines régions ou dans certains groupes de la population. Les problèmes affectant lesdites régions empirèrent après la restructuration industrielle provoquée par les premières crises du pétrole au début des années 1970. Par conséquent, depuis la fin des années 1960, la plupart des pays d'Europe du Nord ont connu divers cycles de politiques locales visant à combattre l'exclusion sociale. Lesdites politiques consistaient presque exclusivement en programmes de rénovation physique dans les années 1970, avant d'accorder une importance accrue aux programmes sociaux dans les années 1980, puis aux causes économiques de la misère urbaine dans les années 1990.

En dépit de cette évolution des objectifs, il est incontestable que les techniques traditionnelles d'utilisation des sols et d'investissement physique dominant encore dans tous les domaines. A Slotervaart/Overtoomseveld, à Amsterdam, l'investissement physique serait cinq à dix fois supérieur à l'investissement social, et le même constat vaut pour d'autres régions. De même, il convient de souligner que les programmes locaux de lutte contre l'exclusion sociale d'Europe du Nord et du Sud sont encore extrêmement modestes par rapport aux programmes sectoriels classiques. Une étude réalisée par Michael Parkinson²¹ couvre l'Irlande, le Danemark, les Pays-Bas et la France; elle révèle que la plupart des initiatives «visaient essentiellement à encourager les dépenses supplémentaires d'autres organismes, à réorienter les ressources existantes ou à accroître leur impact en renforçant leur synergie». Chaque initiative lancée aux Pays-Bas, en France et au Danemark reçoit en général environ 2 millions d'euros par an du budget de l'Etat, tandis qu'en Irlande la somme allouée par des programmes locaux n'atteint que 250 000 euros. Les études de cas confirment ce constat.

Les Pays-Bas s'accrochent davantage à leur modèle centralisé, reposant sur une fiscalité lourde, d'Etat providence doté d'un solide système de planification et d'un secteur très développé de logements sociaux. Le niveau des services de logement, d'éducation, de police et de transport en commun demeure relativement élevé, de sorte que la ségrégation sociale dans les quartiers urbains est beaucoup plus faible qu'au Royaume-Uni. Néanmoins, dans les années 1980, la conjonction d'une restructuration industrielle et d'une politique d'encouragement à l'habitat hors du centre-ville provoqua la réduction de 25 % de la population des plus grandes villes et un processus de désagrégation physique et sociale de nombreux quartiers.

Pour pallier ce phénomène, les autorités lancèrent un grand programme de rénovation de l'habitat suivi d'un programme national de rénovation sociale de 500 quartiers urbains par le biais de contrats prévoyant la fourniture d'ensembles intégrés de services en matière d'emploi, d'éducation, de culture et d'aide sociale. Ce programme eut un impact variable et fut critiqué pour s'être surtout mué en «une approche communautaire de l'aide sociale visant à reconquérir l'espace local». Il serait d'ailleurs intéressant de comparer cette approche à celle actuellement suivie en

21. Parkinson, Michael, *Combatting Social Exclusion. Lessons from area-based programmes in Europe*, Joseph Rowntree Foundation, Royaume-Uni, 1998.

Italie. Au milieu des années 1990, le gouvernement lança une autre initiative nationale intitulée «Politique des grandes villes» (*Grote Steden Beleid*) conçue pour accroître la marge de manœuvre des cités néerlandaises désireuses de s'attaquer aux problèmes économiques, sociaux et physiques de certains quartiers. Le quartier amsterdamois de Slotervaart/Overtoomseveld couvert par notre étude de cas fait d'ailleurs partie de ce programme.

Chaque ville participante se voit attribuer un budget sur la base d'un plan intégré visant la réalisation d'une série spécifique d'objectifs (réduction du chômage et de la criminalité, accroissement du sentiment de sécurité publique, etc.). Le contrat conclu dans le cadre du programme couvre trois domaines d'action principaux: emploi et éducation, sécurité et qualité de la vie. A Amsterdam, les quinze conseils de district élus ont conclu divers partenariats visant à mettre le programme en œuvre, notamment avec d'autres districts, des organismes publics ou privés, des ONG, etc., en fonction de l'objectif poursuivi. Notre étude de cas se concentre sur le Plan de sécurité intégrale de Slotervaart/Overtoomseveld.

En résumé, le Plan de sécurité intégrale fait partie d'un programme national. Ses buts et sa stratégie ont été définis au niveau de la ville et sa mise en œuvre s'effectue au niveau du quartier. Les contrats sont conclus pour une durée déterminée de quatre ans, soit un cycle plus proche de l'échéancier électoral que les dix ans du *New Deal for Communities* (Royaume-Uni) ou que les quinze ans prévus pour l'obtention de résultats concrets dans le quartier du Raval (Espagne). Notre étude de cas révèle également que «le Plan de sécurité intégrale est dépourvu de budget: il s'agit davantage d'une stratégie de coordination et d'intégration que d'une approche "nouvelles activités/nouvelles ressources financières" ».

Le Royaume-Uni a adopté une approche différente. Bien que l'un des pionniers de l'Etat providence, ce pays a été aussi l'un des premiers à affaiblir considérablement les fondations de ce modèle en procédant à des séries successives de coupes sombres et de privatisations dans les années 1980 et au début des années 1990. En conséquence, la plupart des infrastructures physiques et des services publics sont dans un état beaucoup moins bon que celui constaté dans nombre de pays européens. Cette situation a contribué à une augmentation massive des inégalités et à un renforcement de diverses formes de misère dans certains groupes sociaux et régions. Pour ne citer que quelques exemples, en 1998, dans les circonscriptions électorales faisant partie des 10 % les

plus pauvres du pays, plus de 60 % des enfants vivaient dans des foyers dépendant de prestations sociales sous condition de ressources. Il est choquant de constater que, en compagnie de la Grèce et du Portugal, le Royaume-Uni compte le plus faible nombre de jeunes de 18 ans scolarisés de toute l'Union européenne et aussi le plus grand nombre de toxicomanes âgés de 14 ou 15 ans.

Si le Royaume-Uni injecte aujourd'hui beaucoup plus de ressources dans les services publics au niveau national, il a explicitement rejeté l'idée de revenir au modèle d'un Etat providence finançant ses dépenses par une lourde fiscalité. Il s'est donc lancé dans une série de programmes visant à rendre les services publics à la fois plus efficaces et plus proches des usagers. La plupart de ces programmes épousent les concepts clés exposés dans ce chapitre: renforcement de la synergie et de la coordination, accroissement des responsabilités conférées à des entreprises privées et à la société civile dans le cadre de partenariats, et recours à diverses méthodes de responsabilisation des usagers et d'élargissement des choix offerts au consommateur.

La décentralisation des services à des niveaux plus proches de l'utilisateur dans le cadre d'initiatives locales fait partie de la stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. On compte actuellement vingt-six zones d'action pour la santé, quinze zones d'action pour l'emploi et vingt-cinq zones d'action pour l'éducation. Cependant, l'initiative la plus ambitieuse et la plus holistique est la stratégie nationale de rénovation des quartiers approuvée en 2001. Elle affecte des fonds aux partenariats stratégiques locaux dans les quatre-vingt-huit collectivités locales les plus démunies. Le programme vedette est le *New Deal for Communities* (NDC) dont les partenariats locaux permettent d'expérimenter la plupart des principes de la stratégie nationale dans trente-neuf quartiers sélectionnés. Notre étude de cas couvre le quartier de Derwent, à Derby, sélectionné en 1999.

Les principales caractéristiques de ce programme national peuvent être résumées comme suit. Premièrement, il prévoit un engagement sur une longue période (dix ans); le calendrier spécifique à Derwent court de 2000 à 2003. Deuxièmement, le financement global est accordé sur la base d'un plan de rénovation du quartier s'attaquant à cinq problèmes: les faibles perspectives d'emploi, le fort taux de criminalité, l'échec scolaire, la mauvaise santé et l'environnement physique. Troisièmement, le plan doit résulter d'une réflexion fondée sur la concertation et apporter la preuve que les solutions proposées reposent sur une sélection des méthodes les plus efficaces.

Le financement complémentaire est d'environ 9 millions d'euros par an, soit davantage que dans la plupart des autres études de cas. Les fonds transitent par le conseil municipal de Derby, mais toutes les décisions sont prises par le partenariat local constitué de dix représentants du secteur et des organismes publics, et de douze résidents cooptés. Ce partenariat doit apporter la preuve d'une large participation de la communauté et de l'adhésion de celle-ci au plan original, ainsi qu'à la conception et au financement de projets individuels.

Quartiers d'Europe de l'Est

La situation régnant au sein des quartiers étudiés situés dans les anciens pays communistes d'Europe de l'Est est totalement différente. En Bulgarie et en Fédération de Russie, le contrôle centralisé de l'Etat sur l'emploi, l'éducation, le logement et la santé, ainsi que sur la loi et l'ordre, a pendant longtemps empêché l'émergence de différences sociales marquées entre les quartiers de la même ville, comme cela s'était passé à l'Ouest. Il n'existe pas non plus dans ces pays de tradition de programmes propres à un quartier ou à une zone urbaine et visant à combattre l'exclusion sociale des jeunes ou de tout autre groupe. Enfin, les termes tels que «participation de la communauté» et «partenariat» éveillent immédiatement des soupçons.

En Bulgarie, la concentration la plus dramatique de multiples insuffisances se rencontre incontestablement dans les quartiers roms de Sofia et d'autres parties du pays. En outre, la communauté rom dans son ensemble a subi de plein fouet la privatisation et la réduction massive de la main-d'œuvre dans l'industrie et l'agriculture. Ces problèmes ont donc considérablement empiré au cours des dernières dix années.

La plupart des réactions des pouvoirs publics visant plus spécialement les jeunes et la violence dans ces quartiers spécifiques ont revêtu la forme de deux programmes-cadres stratégiques nationaux: le Programme-cadre pour l'intégration équitable des Roms dans la société bulgare et la Stratégie nationale pour la prévention et la suppression des comportements antisociaux. Les deux sont coordonnés par des comités interministériels de haut niveau qui s'efforcent de mobiliser des fonds extérieurs. Cependant, la mise en œuvre dépend d'une série de comités locaux composés de représentants du gouvernement central et local, d'une part, et des principales ONG roms, d'autre part.

Le conseil municipal de Sofia a créé une structure de partenariat en vue d'élaborer et d'appliquer une stratégie visant l'ensemble des cinq principaux quartiers roms de la ville. Cependant, il n'existe pas de plans d'aménagement du quartier ou de partenariats locaux en tant que tels. En outre, les plans d'action n'ont toujours pas été approuvés concernant les programmes-cadres, de sorte qu'il n'est pas possible de connaître le budget, le calendrier et les activités concrètes proposés. On en est donc réduit à mesurer le succès des stratégies nationales globales à l'aune de la mise en œuvre de certains projets individuels sur le terrain.

Dans la Fédération de Russie, des facteurs identiques expliquent qu'il est même impossible de choisir un quartier au sens traditionnel du terme. La zone étudiée est le district administratif Sud de Moscou qui compte une population de 1,6 million de personnes: davantage que plusieurs des villes mentionnées dans ce document. Pourtant, les auteurs de l'étude de cas ont estimé qu'il s'agissait de la plus petite unité spatiale se prêtant à une analyse des mesures prises pour répondre aux problèmes de la violence et de l'exclusion sociale des jeunes. La stratégie générale est essentiellement élaborée aux niveaux municipal et national. Les initiatives les plus importantes sont les mesures d'urgence contre le manque de soins et de foyer dont souffrent les enfants des rues et le Programme fédéral pour la tolérance et contre l'extrémisme dans la société russe (et sa composante moscovite intitulée Programme municipal complet de lutte contre la criminalité). Il convient également de signaler un projet de loi sur le soutien de l'Etat à la politique en faveur des jeunes.

Certains organismes administratifs créés récemment au niveau de l'ensemble de l'agglomération sont chargés de la mise en œuvre des mesures visant la jeunesse. Citons notamment: le Comité municipal des relations publiques et le département de pédagogie sociale du Comité de la famille et de la jeunesse. Mentionnons aussi un Conseil moscovite de la jeunesse créé en 1999, présidé par le maire adjoint et comprenant des représentants des organisations de jeunesse et des organismes de l'Etat. Le district administratif Sud possède un Comité territorial de la jeunesse comptant six employés à plein temps. La mise en œuvre sur le plan local dépend généralement d'une série d'organismes étatiques tels que les différents services du Bureau du procureur général, des administrations locales (*Upravas*), des Commissions locales sur les mineurs et la protection de leurs droits, et des clubs de jeunes financés par l'Etat et/ou les vingt-cinq ONG enregistrées opérant dans le district.

Tableau 6 – Décentralisation: résumé quartier par quartier

Quartier	Programme
Derwent, Derby	Formellement, il s'agit de l'exemple le plus ambitieux d'approche locale de la cohésion sociale; il fait partie du programme national NDC (<i>New Deal for Communities Programme</i>). Un budget global décentralisé sur dix ans est affecté à un programme intégré élaboré localement et mis en œuvre par un partenariat où les résidents forment la majorité. Cependant, l'implication des jeunes est fortement gênée par le très faible niveau de mobilisation au sein d'ONG ou d'organisations communautaires.
Raval, Barcelone Quartier espagnol, Naples	Un autre programme très ambitieux à long terme vise la rénovation du Raval. Cependant, la plupart des décisions stratégiques sont prises au niveau de la ville et privilégient l'aspect physique. La mise en œuvre est assurée par un partenariat local. Il n'existe pas de stratégie territoriale équivalente en matière d'intervention sociale mais, contrairement à ce qui se passe à Derwent, cette lacune est partiellement compensée par l'existence d'un réseau social assez dense d'ONG et d'organisations communautaires. Le quartier espagnol de Naples bénéficie d'un plan local d'intervention sociale qui fait largement appel aux réseaux d'ONG et aux organismes étatiques pour sa mise en œuvre. Les budgets et les calendriers sont plus modestes que ceux observés dans les autres quartiers étudiés et ce plan n'est pas non plus aussi bien coordonné avec des stratégies de rénovation physique.
Slotervaart/Overtoomseveld, Amsterdam	A Slotervaart/Overtoomseveld, force est de constater que la politique des grandes villes (GSB) a conféré au conseil municipal une grande marge de manœuvre. Cependant, les programmes locaux visent essentiellement la mise en œuvre (qui est généralement confiée à divers partenariats conclus entre les conseils de district et toute une série d'ONG).
Fakulteta, Sofia District Sud, Moscou	A Fakulteta, à Sofia, ainsi que dans le district Sud de Moscou, les stratégies sont exclusivement élaborées au niveau national (Bulgarie) ou municipal (Russie), et seule la mise en œuvre est confiée à des entités locales: organismes d'Etat et ONG.

Ces projets plus ambitieux et novateurs doivent être analysés dans le contexte d'une mosaïque de stratégies municipales. Nous avons vu, dans le chapitre 2, que le marché du travail local est fortement affecté par des

tendances globales. Il a par ailleurs été expliqué dans la présente section que les principaux services publics modelant la cohésion sociale – tels que la sécurité sociale, l'éducation et la santé – étaient encore souvent contrôlés par des ministères nationaux séparés. Dans les pays où lesdits services se voient (ou se sont vu) conférer un rôle égalisateur important – comme dans les anciens pays communistes ou aux Pays-Bas –, on a pu constater une forte réduction de la ségrégation spatiale et de la concentration de multiples insuffisances dans certains quartiers. Il semble que les stratégies locales puissent compléter et renforcer ces politiques nationales, mais certainement pas les remplacer.

Globalement, le niveau de décentralisation reste encore faible, ce qui limite considérablement la marge de manœuvre des acteurs locaux désireux d'apporter des solutions réelles aux jeunes.

4.2. Intégration: gestion fluide ou réunions interminables?

Afin de pallier le manque de pouvoirs explicites et de budgets au niveau local, les collectivités et les acteurs concernés doivent non seulement mobiliser et coordonner l'ensemble de leurs ressources internes (intégration horizontale), mais aussi parvenir à se faire entendre des services classiques du gouvernement central (intégration verticale). Examinons maintenant comment ces approches fondées sur la concertation permettent d'accroître la cohésion sociale des jeunes.

Toutes les études de cas suggèrent que, si le point d'entrée des stratégies intégrées locales varie, les jeunes sont presque toujours considérés comme un aspect résiduel. Le tableau 7 montre bien que l'élément moteur des mesures adoptées dans chaque domaine reflète la perception du problème par les décideurs politiques, telle que nous l'avons présentée au chapitre 2. Au niveau local, la politique sociale est souvent une mesure résiduelle ou compensatoire visant à contrebalancer les effets de décisions économiques prises ailleurs (ou même d'un projet de rénovation urbaine). La politique de jeunesse ne représente généralement qu'un faible maillon de la politique sociale.

La cohésion sociale occupe la première place dans le quartier espagnol de Naples; la rénovation physique induit les changements dans le quartier du Raval; la sécurité de la communauté est une priorité essentielle à Slotervaart/Overtoomseveld; l'intégration de la communauté rom est

Tableau 7 – Aperçu des politiques suivies

Quartier	Principale priorité ou point d'entrée	Politiques complémentaires	Stratégie locale explicite en faveur de la jeunesse
Quartier espagnol, Naples	Politique sociale intégrée.	Rénovation physique des logements. Initiative communautaire urbaine.	oui. Vaste éventail de projets locaux.
Raval, Barcelone	Rénovation physique à forte connotation sociale.	Vaste éventail de programmes sociaux mais, contrairement à la rénovation physique, cette politique ne correspond pas à une stratégie locale ou à une vision à long terme.	Non. La stratégie municipale en faveur des jeunes n'accorde guère d'attention à la jeunesse à haut risque ou à celle de certains quartiers. Vaste éventail de projets locaux.
Derwent, Derby	Projet de développement territorial intégré.	Emploi, éducation, santé, criminalité, logement et environnement physique.	Non. Vaste éventail de projets locaux.
Slotervaart/Overtoomseveld, Amsterdam	Priorité marquée à la sécurité de la communauté et, dans ce cadre, aux mesures répressives.	Qualité de la vie – réduction du degré de ségrégation sociale grâce à la construction de logements destinés aux catégories plus aisées. Emploi et éducation.	Non.
Fakulteta, Sofia	Intégration de la communauté rom et de ses quartiers.	Lutte contre le comportement antisocial des jeunes. Politique nationale en faveur de la jeunesse.	Non. Projets locaux isolés.
District Sud, Moscou	Enfants des rues.	Politique municipale de réhabilitation des cours d'immeubles. Politiques sectorielles isolées.	Non. Stratégies municipales. Projets locaux isolés.

Source: études de cas.

primordiale à Fakulteta et les enfants des rues constituent une préoccupation essentielle à Moscou.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le quartier espagnol de Naples constitue le seul exemple parmi nos études de cas d'une stratégie explicite pour la jeunesse en tant qu'élément d'une politique sociale intégrée et locale. Mais, même dans ce cas, les jeunes ne sont perçus que comme l'un des huit groupes cibles visés. La stratégie repose sur deux principes fondamentaux: le renforcement des droits des enfants et la consolidation du rôle et des responsabilités de la famille. Les fonctionnaires travaillent de concert avec toute une série d'ONG sur des projets répartis entre quatre thèmes prioritaires.

Premièrement, une série de projets visant à renforcer les ressources existantes, les réseaux et les mécanismes informels au sein de la communauté en vue de combattre l'exclusion. Cette série englobe différents projets – visant la rue et les espaces publics – censés réunir les jeunes et les autres résidents dans le cadre de diverses activités conçues pour susciter un dialogue sur les questions liées à l'environnement local, la situation sociale et l'implication de la communauté.

Deuxièmement, un groupe de projets pilotes vise à accorder un soutien supplémentaire aux familles et aux jeunes à haut risque en dehors du système étatique officiel. L'un des plus intéressants, baptisé «Chance», est décrit plus en détail ci-dessous.

Troisièmement, une série de centres et de structures de support ont été mis sur pied au profit des enfants abandonnés ou dont la famille est incapable de s'occuper. Finalement, différents projets visent la promotion de la culture et de l'identité des jeunes et la fourniture à ces derniers d'espaces de libre expression. Il existe, par exemple, un site Internet géré par des jeunes et analogue à celui décrit ci-dessous dans la section consacrée au Raval, à Barcelone. Notre étude de cas signale que cette stratégie pour les jeunes, explicitement locale, a permis de réaliser des progrès remarquables dans la réalisation de son objectif avoué, à savoir la participation des jeunes eux-mêmes à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques de lutte contre l'exclusion.

L'initiative la plus ambitieuse et la plus ancienne en faveur du changement des conditions sociales, tous quartiers confondus, est sans conteste

celle lancée dans le Raval, à Barcelone, cela, non seulement en raison de la taille et de la durée du projet, mais également parce que le conseil municipal savait exactement ce qu'il voulait faire du quartier et fit adopter un plan de réaménagement de grande envergure lui conférant à la fois le pouvoir et les moyens de mettre sa stratégie en œuvre (contrairement au scénario observé dans les autres quartiers). L'objectif principal n'était pas de renforcer la cohésion sociale, mais d'exploiter intégralement le potentiel du centre de Barcelone en créant un nouvel axe culturel et touristique. Par conséquent, c'est dans cette optique que fut investi l'essentiel du budget. Cependant, le conseil municipal a pris un engagement social très clair devant les résidents, ce qui a considérablement influé sur les conditions rencontrées par les jeunes dans le quartier.

Il a opté pour la réhabilitation des bâtiments existants au lieu d'un réaménagement massif. Les bâtiments emblématiques se sont vu conférer un nouvel usage orienté vers l'intérieur et l'extérieur, et de nouveaux espaces publics attrayants ont été dégagés dans le dédale des ruelles étroites. Deuxièmement, tous les résidents ont reçu la promesse ferme qu'ils seraient relogés dans de meilleures conditions dans le quartier s'ils le désiraient. Cependant, cet engagement ne s'étend pas aux futures générations de jeunes qui éprouvent déjà des difficultés à trouver un logement sur place à un prix abordable. En outre, bien que les sommes engagées soient plus modestes, des investissements considérables ont été consentis dans le domaine des infrastructures sociales, et plus spécialement de celles destinées aux résidents. Enfin, une politique sociale, nettement moins ambitieuse mais ouverte sur l'avenir et autonome, a également été adoptée, de sorte que si le réaménagement du Raval n'a certainement pas été motivé par des préoccupations sociales à l'égard des jeunes, l'étude confirme que l'opération de rénovation physique a été universellement approuvée et a renforcé la fierté et l'identité des jeunes en tant que résidents.

Cette situation diffère totalement de ce que les études de cas ont pu constater dans d'autres endroits tel que le quartier rom de Fakulteta à Sofia où le conseil municipal propose de vider le territoire de ses résidents roms.

Il est parfois plus facile d'améliorer l'intégration dans le cadre d'une politique répressive plutôt que préventive. Le Plan de sécurité intégrale de Slotervaart/Overtoomseveld regroupe quelque 200 projets individuels animés par la collectivité locale, des organismes de l'Etat et des ONG agissant ensemble ou séparément. Les politiques et les projets peuvent être divisés

grossièrement entre ceux qui se concentrent essentiellement sur les mesures répressives et ceux qui privilégient la prévention. Compte tenu de la préoccupation que nourrissent les hommes politiques et les pouvoirs publics à l'égard d'un noyau dur, relativement petit, composé essentiellement de jeunes membres de minorités ethniques qui sèment la terreur dans certains lieux publics, les auteurs de notre étude de cas ont conclu leur analyse en dénonçant «l'accent excessif placé sur la répression.»

Ces mesures répressives reposent aussi lourdement sur un renforcement de l'intégration et de la coordination, par exemple dans le cadre: de la création et de l'exploitation de bases de données communes sur les auteurs de troubles et les points chauds; du renforcement du matériel de surveillance et de l'amélioration de la notification rapide d'incidents aux divers organismes concernés; de l'accroissement des ressources de l'appareil judiciaire et de l'amélioration de la coordination entre les acteurs afin d'accélérer la procédure et d'augmenter la probabilité d'infliger une peine; ainsi que de la participation de la communauté à la surveillance du quartier et à la supervision des jeunes à problèmes susceptibles de persécuter d'autres jeunes et/ou leurs parents. A Slotervaart/Overtoomseveld, notre étude de cas révèle que «la panoplie d'outils répressifs est efficace en raison de la collaboration étroite entre les différents partenaires judiciaires qui sont parvenus à former une chaîne relativement cohérente». Les préoccupations croissantes du personnel politique et du grand public combinées à la relative cohérence de certains des principaux acteurs de la chaîne de justice semblent faciliter la coopération. Par ailleurs, les projets préventifs incluent des initiatives visant à proposer des espaces et des activités sportives aux jeunes, des programmes de réduction de la violence à l'école et une série de projets censés favoriser l'orientation, l'orthopédagogie et la formation des jeunes; dans ce domaine, les pressions des organismes officiels et du grand public sont plus diffuses. Et le rapport de poursuivre que «sous l'angle de la prévention, force est de déplorer l'absence de toute offre cohérente, orientée sur la demande, à l'intention des jeunes à risque. La chaîne de la prévention est quasiment dépourvue de coopération, de consultation en réseau ou d'harmonisation mutuelle.»

Les auteurs de l'étude consacrée à Slotervaart/Overtoomseveld relèvent «une abondance de petits projets mais une dilution des responsabilités», avec peu d'évolution dans les services classiques. Les projets pilotes destinés aux jeunes et animés par des ONG avec un financement à court terme servent ainsi d'excuse aux carences desdits services. Ils se muent en projets pseudo-structurels censés pallier l'incapacité des principaux services

publics à évoluer. Compte tenu de leur modestie et de leur durée trop courte pour produire un effet durable sur la qualité de vie, ils risquent de perdre rapidement de leur crédibilité aux yeux des résidents et des jeunes.

Cette observation vaut pour toutes les études de cas, et plus spécialement pour celles réalisées en Europe de l'Est où une pléthore d'ONG se battent pour obtenir des fonds de donateurs externes en raison des problèmes financiers chroniques affectant les services publics classiques. Par exemple, en Bulgarie, le Programme-cadre pour l'intégration équitable des Roms dans la société bulgare s'inscrit dans une stratégie nationale bien intégrée couvrant huit domaines clés. Le problème cependant ne tient pas à cette stratégie, aux objectifs globaux ou même aux structures. La principale difficulté provient du manque d'intégration et de mise en œuvre sur le terrain. A propos des quartiers roms tels que Fakulteta à Sofia, un représentant du gouvernement central a ainsi déclaré: «Il existe de nombreux projets gérés par des ONG. Cependant, ils ne sont pas viables et prennent fin lorsque les fonds sont épuisés. Il s'agit de petits projets non coordonnés ayant un effet négligeable.»

Certaines tentatives initiales de démantèlement des écoles réservées aux Roms à Fakulteta montrent comment les problèmes de coordination sur le terrain peuvent complètement annuler l'effet bénéfique d'une stratégie au demeurant bien intentionnée. L'étude de cas signale que: «Début 2002, une ONG s'est engagée à transporter par autobus un certain nombre d'enfants roms de l'école de Fakulteta à d'autres écoles situées dans des quartiers voisins. Cependant, il semble que les professeurs des écoles d'accueil, tout comme les parents roms et bulgares, aient été peu informés et mal préparés. Il en est résulté une combinaison de timides engagements, d'abandons en série de la part des enfants roms, de colère des enseignants devant ce qu'ils considéraient comme une intrusion dans leurs responsabilités professionnelles et d'agressions ouvertement racistes de la part de certains parents, enfants et enseignants.»

De même, dans le district Sud de Moscou, notre étude de cas révèle que «lorsqu'un enfant ou un adolescent a besoin d'une aide ou d'une intervention dépendant de plusieurs services, l'absence d'un système efficace de coordination se fait apparemment sentir». Les organismes officiels sont généralement perçus comme «un système de portes tambour se renvoyant indéfiniment les mêmes jeunes et leurs parents sans pouvoir influencer sur leur situation ou leur comportement».

De ce point de vue, le travail effectué par les Centres pour les enfants des rues constitue une innovation majeure dans les divisions traditionnelles entre les divers organismes compétents. De même, la tâche accomplie par le Centre pour la réforme judiciaire et juridique et par l'organisation No to Drug Abuse (non à l'abus de drogue) (NAN) dans le domaine de la justice corrective permet de prendre conscience du fait que les établissements scolaires, les services sociaux et la police ne travaillent pas la main dans la main pour empêcher la négligence à l'égard des enfants et effectuer un travail social avec les délinquants. Néanmoins, ces cas sont isolés et le sentiment général est que «les ONG se disputent les fonds et semblent accorder peu de valeur à la coordination».

En dépit de l'absence d'une stratégie locale explicite en faveur de la cohésion sociale ou d'une structure de partenariat unique, le Raval semble avoir accompli des progrès sur la voie de la coordination horizontale des politiques d'intégration sociale des jeunes. Un exemple est celui de la fluidité des informations circulant entre les écoles, les familles et les ONG censées aider les jeunes à accéder à l'éducation ou au marché du travail. Un autre est celui des réseaux sociaux entourant les éducateurs de rue et les ONG s'efforçant de faire participer les jeunes aux débats sur l'utilisation de l'espace public (les deux exemples sont décrits en détail ci-dessous). La principale raison semble tenir à la présence de fonctionnaires dévoués et à l'esprit ouvert dans divers organes et à différents niveaux du gouvernement local, et à la possibilité pour eux de recourir à un réseau dense d'ONG essayant de conserver l'esprit de leurs principes fondateurs tout en s'organisant sur le terrain.

L'intégration verticale est compliquée par des rivalités entre les différents niveaux de gouvernement. Lorsque les autorités locales désirent s'attaquer aux problèmes des jeunes en associant le réaménagement physique traditionnel à des mesures sociales et économiques, elles doivent invariablement négocier avec d'autres organismes se situant à différents niveaux de gouvernement. Transformer ce puzzle en une chaîne cohérente de services répondant efficacement aux besoins concrets des usagers est perçu comme le principal obstacle dans tous les quartiers couverts dans nos études de cas. Qu'il s'agisse de la collectivité locale elle-même, d'un autre organisme gouvernemental ou d'un partenariat local, l'entité agissant comme médiateur doit être investie de cette fonction par les autres acteurs. C'est justement là que le bât commence à blesser... Par exemple, à Barcelone, un haut fonctionnaire municipal a déclaré: «La rénovation urbaine est entièrement placée sous la responsabilité du conseil municipal. Cependant, le partage des tâches en matière de politique sociale est beau-

coup plus compliqué: l'éducation dépend du gouvernement régional; les soins de santé de base du gouvernement local, mais les soins spécialisés relèvent du gouvernement régional... une complexité qui rend le travail singulièrement plus difficile. On relève souvent des différences dans les critères utilisés, en fonction des sensibilités politiques.»

Il convient de noter que les gouvernements municipaux, régionaux et nationaux sont contrôlés par différents partis politiques dans plusieurs de nos études de cas: une situation qui freine souvent les stratégies intégrées locales en faveur de la cohésion sociale.

L'amélioration de l'intégration horizontale suppose souvent une volonté politique des instances supérieures et un soutien descendant (intégration verticale). Il est extrêmement difficile pour une collectivité ou un partenariat local de forger un consensus avec les représentants locaux des organismes nationaux publics et privés en l'absence de directives claires enjoignant les intéressés de conclure un accord. Dans la plupart des cas, il est nécessaire de disposer d'un certain soutien descendant, d'un support vertical ou d'un mandat garantissant la collaboration des autres acteurs et organismes. Le tableau 8 montre bien qu'un certain nombre de mesures peuvent être adoptées en ce sens.

Toutes les approches locales étudiées se sont inscrites dans le cadre d'une loi ou d'un programme national/régional. La seule exception concerne Barcelone où la ville a disposé de la vision et des ressources requises pour lancer son programme toute seule.

Les comités interservices ou interministériels se sont révélés être un outil important pour construire le cadre d'une coopération entre les organismes nationaux au niveau local. Ils existent au niveau national au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Bulgarie. Leur autorité tient au rang du ministre responsable: un secrétaire d'Etat à l'Intérieur aux Pays-Bas ou le vice-Premier ministre au Royaume-Uni.

Un autre facteur clé tient à l'affectation éventuelle d'un budget séparé au programme local. Même si ce budget ne suffit pas à résoudre à lui seul un problème particulier, il constitue une base de négociation avec les autres acteurs et organismes. On trouve un tel budget à Naples, Derwent et Barcelone (pour le réaménagement urbain). Sofia et Moscou gèrent des projets individuels, tandis que Slotervaart/Overtoomseveld se contente principalement de coordonner les budgets existants.

Tableau 8 – Intégration verticale

Quartier	Intégration verticale
Quartier espagnol, Naples	Loi nationale et régionale. Stratégie au niveau municipal, mise en œuvre au niveau local. Budget séparé.
Raval, Barcelone	Vision et direction fortes de la ville concernant la rénovation physique. Engagement social. Budget supplémentaire alloué au réaménagement.
Derwent, Derby	Stratégie nationale de rénovation des quartiers. Service du réaménagement urbain au sein du bureau du vice-Premier ministre. Fonds spécial pour la rénovation urbaine. Budgets locaux. Statistiques par quartier. Evaluation de l'impact des principaux services publics. Cibles quantifiables. Progrès mesurables.
Slotervaart/ Overtoomseveld, Amsterdam	Programme national: Politique des grandes villes (GSB). Un secrétaire d'Etat à l'Intérieur coordonne un groupe de travail interministériel. Liens avec les maires. Stratégie au niveau municipal. Peu d'argent frais.
Fakulteta, Sofia	Programmes-cadres nationaux. Conseil ministériel pour les minorités ethniques et Commission centrale pour la lutte contre le comportement antisocial au sein du Conseil des ministres. Certains éléments de la stratégie sont définis au niveau municipal. Les ressources dépendent fortement de donateurs étrangers.
District Sud, Moscou	Lois nationales et municipales affectant les enfants des rues. Stratégie au niveau municipal. Ressources.

Source: études de cas.

Un autre aspect clé est le niveau de participation des organismes et acteurs locaux à l'élaboration de la stratégie et non pas uniquement à sa mise en œuvre. Généralement, les villes semblent détenir un quasi-monopole, sauf en ce qui concerne le partenariat NDC à Derwent. Comme nous l'avons déjà mentionné, le programme NDC diffère en effet des autres dans la mesure où il englobe une stratégie explicite du quar-

tier dotée d'un budget décentralisé géré par un partenariat local regroupant l'ensemble des organismes compétents et une majorité de résidents locaux. Reconnaisant les problèmes d'intégration avec les principaux services publics décrits précédemment, l'initiative NDC considère explicitement que l'un de ses principaux objectifs est d'améliorer les services locaux et d'essayer de repenser les modalités de la fourniture des services, y compris par le biais d'une action interorganismes.

De fait, une série d'outils devrait faire partie de la panoplie de toute stratégie de cohésion sociale définie au niveau d'un quartier ou d'une zone d'habitation. Citons notamment:

- la production de statistiques objectives portant sur des zones réduites afin de tracer la dimension spatiale des insuffisances multiples. Cet outil est disponible à Naples, à Barcelone et à Amsterdam, mais pas à Moscou ni en Bulgarie;
- l'évaluation de l'impact des services publics et des politiques traditionnels sur ces quartiers et, par conséquent, la définition de cibles quantitatives en vue de redresser les déséquilibres constatés. A notre connaissance, ces deux outils ne sont disponibles qu'au Royaume-Uni;
- le contrôle des résultats des projets et l'évaluation transparente et participative de l'impact.

Le défi consiste à systématiquement appliquer tous ces outils pour accroître la cohésion sociale des jeunes. Jusqu'à présent, il semblerait que ce processus en soit encore à ses balbutiements.

4.3. Partenariats: dans quelles conditions?

Les partenariats remplissent deux fonctions. Premièrement, ils sont de plus en plus utilisés comme l'un des principaux mécanismes opérationnels permettant d'assurer une meilleure coordination et une gestion participative, comme nous l'avons vu dans le dernier chapitre. Deuxièmement, les partenariats favorisent la participation à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique concernée et son appropriation par des acteurs généralement absents lors de ces deux phases: le secteur privé et la communauté elle-même. La question est de savoir, dans ces conditions, quel est le degré d'implication des jeunes eux-mêmes.

Tous les quartiers étudiés, sauf un, utilisent des partenariats sous une forme ou sous une autre. Certains ont une longue histoire de participa-

tion au développement local. Cependant, dans l'introduction, nous avons vu que les partenariats ne sont jamais neutres: il convient de comprendre leurs buts, leur évolution, les personnes concernées, ainsi que les droits et les responsabilités des participants. L'étude de cet aspect dépasserait l'objectif du présent ouvrage; contentons-nous par conséquent de dégager des six cas des conclusions élémentaires relatives au rôle des jeunes.

Tableau 9 – Partenariats

Quartier	Partenariats
Quartier espagnol, Naples	Comités de coordination de zone: le représentant de la collaboration locale (président), plus les coordinateurs des services sociaux, sanitaires et éducatifs et les représentants des ONG et de la société civile (pour assurer un équilibre). Couvre toute la zone du centre de Naples.
Raval, Barcelone	Procivesa: Société de développement local chargé de la rénovation. La ville détient la majorité des actions, mais des groupes locaux (surtout à vocation commerciale) participent également. Des comités de coordination thématiques permettent la participation des ONG et des résidents. Couvre toute la zone du centre de Barcelone.
Derwent, Derby	Partenariat NDC. Dix des principaux organismes étatiques, plus douze représentants cooptés par les résidents. Couvre exclusivement le quartier.
Slotervaart/ Overtoomseveld, Amsterdam	Partenariat NDC. Dix des principaux organismes étatiques, plus administrée par la municipalité et les districts. Assure la mise en œuvre, dans quatre districts, des politiques décidées par la collectivité locale en matière, surtout, de rénovation, mais aussi de développement social.
Fakulteta, Sofia	Conseil public de Sofia pour les minorités ethniques composé de représentants du gouvernement, de la municipalité et des ONG roms.
District Sud, Moscou	Aucun partenariat au niveau de la ville ou du district.

Source: études de cas.

Le tableau 9 fait clairement apparaître que deux des partenariats (Procivesa à Barcelone et bureau Parkstad à Amsterdam) s'occupent principalement, mais pas exclusivement, de rénovation physique.

Slotervaart/Overtoomseveld s'enorgueillit également de l'efficacité de ses partenariats opérationnels dirigés par la police et conclus en vue d'améliorer et d'accélérer les enquêtes et les procédures judiciaires. Le Comité de coordination de zone couvrant le quartier espagnol de Naples s'occupe essentiellement de renforcer la coordination entre les différents réseaux et organismes locaux compétents en matière de politique sociale. Le Conseil public de Sofia pour les minorités ethniques s'occupe exclusivement d'améliorer la situation des communautés roms dans la ville. Le partenariat NDC de Derwent se distingue des autres en ce qu'il est le seul à inclure à la fois le réaménagement physique et économique, la cohésion sociale et la sécurité de la communauté dans ses cinq catégories thématiques d'objectifs. Aucun partenariat municipal ou local au sens propre du terme n'est opéré dans le district Sud de Moscou.

Le seul exemple manifeste de participation du secteur privé concerne la Procivesa de Barcelone par le biais de laquelle des associations de commerçants et d'autres entrepreneurs locaux manifestent clairement leur intérêt économique pour le programme. Une fois de plus, Derwent se singularise en ce qu'il place une majorité de résidents au sein du conseil compétent; cependant, comme nous l'avons vu, les intéressés sont nommés et non élus (alors que d'autres partenariats NDC comptent des représentants élus de la communauté).

Il s'avère donc que les partenariats servent de plus en plus de méthode de coordination de différents services publics. La moitié vise principalement l'intervention sociale (Naples, Sofia, Derwent), mais aucun ne concerne spécifiquement les jeunes. Dans ce contexte, il n'est guère surprenant que les représentants des différents services de la ville et du quartier/district dominent partout dans les partenariats, sauf à Derwent. La participation du secteur privé et de la communauté est souvent réduite à une simple interface et ne permet en aucun cas une appropriation. Dans aucune des études de cas, il existe une représentation formelle de la jeunesse dans les partenariats. Nous verrons d'ailleurs, dans la prochaine section, que cette absence de toute représentation formelle de la jeunesse limite sérieusement la capacité des partenariats à mobiliser les jeunes et à leur conférer des pouvoirs.

L'une des plus grosses lacunes à combler concerne la nécessité de former des partenariats plus durables et plus transparents entre le secteur public, d'une part, et les ONG et les associations de quartier travaillant avec les jeunes, d'autre part. Concernant l'implication des parties intéressées, le

secteur public a de plus en plus tendance à recourir à un réseau d'ONG pour fournir certains services. Il convient de souligner une fois de plus que ce deuxième niveau d'associations, de coopératives, d'organisations caritatives et autres entités à but non lucratif – composant ce qu'il est convenu d'appeler l'«économie sociale» ou le «troisième secteur» – ne personnifie et ne représente en aucune façon la communauté, même s'il comprend souvent en son sein les membres les plus actifs et les plus créatifs de la société. Il n'empêche que, dans la plupart des quartiers étudiés, les ONG sont à la pointe du combat pour le renforcement de la cohésion sociale chez les jeunes (Chance à Naples; TEB Association de jeunesse, Casal d'Infants et Can Xatarra à Barcelone; No to Drug Abuse (non à l'abus de drogue) (NAN) et Enfants de la Rue à Moscou). Les enseignements pouvant être tirés de certains de ces projets sont exposés en détail dans la prochaine section.

L'une des principales questions soulevées par les études de cas concerne la manière de gérer les liens de plus en plus complexes entre le secteur public et les ONG, afin de proposer des alternatives sociales cohérentes aux jeunes à haut risque. Les projets visant la jeunesse doivent acquérir une légitimité auprès du secteur public. Nombre de représentants d'ONG interviewés rapportent que, dans ce contexte, ils sont tenus d'asseoir une double légitimité: aux yeux des organismes publics et aux yeux de leur propre communauté. Dans le premier cas, ils doivent démontrer à leurs bailleurs de fonds qu'ils répondent en fait à un besoin insatisfait des jeunes de manière au moins aussi efficace en terme de coûts que ne le ferait le secteur public. Cette approche implique souvent des pressions en vue de réduire les salaires et les coûts, et d'éviter de toucher à des sujets sensibles.

Dans ce contexte, les ONG – surtout dans les pays d'Europe de l'Est – se plaignent souvent de ce que le secteur public les considère comme des supplétifs de seconde catégorie. Par exemple, dans le district administratif Sud de Moscou, l'étude de cas révèle que «l'approche dominante à l'égard des organisations de la société civile peut être décrite comme cooptative: les acteurs non gouvernementaux sont perçus comme partie intégrante des structures officielles ou bien comme des fournisseurs de services résiduels ou des organismes d'application dotés de compétences limitées en matière de démocratie participative [...] La plupart des organisations locales entretiennent des liens étroits avec l'administration municipale et locale, de sorte que les activistes considèrent fréquemment leurs ONG comme une porte d'entrée dans la fonction publique».

A Barcelone, les ONG expriment aussi une critique commune: «L'administration publique locale estime que la subsidiarité s'arrête à elle. Les ONG n'interviennent dans l'élaboration des programmes qu'en émettant des idées et en résolvant les problèmes immédiats qui surgissent [...] L'administration plaide en faveur de la transmission des problèmes aux ONG, mais sans leur fournir les ressources requises, de sorte que les conditions n'étant plus tolérées par les travailleurs du secteur public (bas salaires) sont répercutées sur les organisations locales.»

Par ailleurs, des observateurs internes et externes dénoncent le dangereux manque de transparence et de contrôle de qualité dans certaines situations. A Sofia, un universitaire nous a déclaré: «Nous comptons de nombreuses organisations liées à différentes structures de pouvoir (structures politiques, partis, gouvernement central) se répartissant des sommes énormes [...] Elles établissent ce qu'il est convenu d'appeler "des coalitions de distribution" qui se moquent du coût social de leurs entreprises. En effet, prétendre améliorer la situation peut se révéler une activité très lucrative [...] Les programmes financés par des donateurs étrangers soulèvent de nombreux problèmes, à la fois dans la manière dont ces derniers définissent les principaux buts des projets et dont ils répartissent lesdits projets entre les différentes organisations. Il n'existe aucun système de contrôle.»

Le grand perdant, lorsque cet ensemble complexe de relations et d'intérêts devient incontrôlable, c'est la population et les jeunes de quartiers tels que Fakulteta. Des promesses sont faites, de l'argent dépensé, et tout indique que la part du lion va à la communauté rom. Néanmoins, sur le terrain, ni les quartiers bulgares ni les quartiers roms ne perçoivent beaucoup de changements. Le rapport consacré à la Fakulteta conclut que «la seule manière de changer cette situation est d'accroître le niveau de base de l'information et d'établir des procédures plus transparentes à tous les stades: conception de la stratégie, fixation des budgets, sélection des projets, contrôle des résultats et évaluation de l'impact». C'est ce que nous verrons dans la dernière section de ce chapitre.

Les projets visant la jeunesse doivent également consolider leur légitimité aux yeux des jeunes et de la communauté. Les ONG sont, quant à elles, tenues de justifier leur action devant leurs membres et les communautés locales qui exigent souvent une position plus militante. Pour y parvenir, beaucoup insistent sur la nécessité de conserver un certain niveau d'indépendance en réduisant les frais de bureau et autres frais généraux au

minimum, et en s'assurant les services d'un certain pourcentage de volontaires de base: «Dans notre ONG, on compte près de 50 employés et 150 volontaires. Ces derniers appartiennent à différents mouvements sociaux et ce sont eux qui nous jugent réellement. Ils ne participent bénévolement que s'ils sont convaincus de la justesse et de l'opportunité de notre action. On dénombre aussi quelque 1 000 membres acquittant une cotisation. Ils exigent d'être informés. Ce type de relations nous aide à faire bouger les choses.» (ONG Barcelone)

L'étude du cas de Derwent soulève certaines questions importantes sur l'établissement d'une légitimité auprès des jeunes dans leur ensemble. Premièrement, la question de l'échelle du temps: la jeunesse est une période relativement courte dans la vie d'un individu et les jeunes doivent pouvoir percevoir les résultats avant de passer à l'âge adulte. Deuxièmement, la participation des jeunes est souvent un phénomène cyclique: les générations et les modes changent, de sorte qu'il faut constamment faire preuve d'innovation pour maintenir un intérêt. En outre, la mobilisation de la communauté et de la jeunesse demande beaucoup de temps aux travailleurs sociaux spécialisés et aux jeunes eux-mêmes. Il faudrait donc concevoir des récompenses pécuniaires et autres venant reconnaître et valider cet effort.

4.4. Responsabilisation des jeunes

La présente section analyse certains enseignements pouvant être tirés des études de cas et concernant la manière de mobiliser et de responsabiliser les jeunes. Les études prouvent que certaines conditions et méthodes permettent en effet d'accroître le niveau de cette responsabilisation. Cependant, cet aspect des choses semble constituer le maillon faible de la chaîne d'efforts visant à renforcer la cohésion sociale des intéressés. Au stade de la région et de la ville, les exemples abondent d'objectifs et d'engagements vagues n'étant généralement pas appuyés par un budget ou des instruments de mise en œuvre. La plupart des enseignements valables sur la manière de responsabiliser les jeunes en leur faisant découvrir leur pouvoir doivent donc être tirés des projets menés à l'échelle locale.

Capital social existant – Les premières composantes de base

La responsabilisation des résidents en général et des jeunes en particulier doit être perçue comme la première et la principale composante de

base des stratégies visant à renforcer la cohésion sociale d'un quartier. Elle ne saurait être reportée à un stade ultérieur ou reléguée au second plan. Les dangers d'une telle attitude ressortent clairement de l'étude du cas de Derwent, à Derby. Au niveau stratégique, l'initiative NDC (*New Deal for Communities*) (nouvelle donne pour les collectivités) accorde probablement plus d'importance à la responsabilisation de la communauté que tout autre projet local lancé au Royaume-Uni. Dans la pratique, cependant, cet objectif se révèle difficile à atteindre. Le partenariat NDC de Derwent a établi un groupe chargé d'étudier ce thème. Cependant, ledit groupe – de même que le comité de partenariat – ne comprend toujours pas de représentants des jeunes. En général, force est donc de constater un manque de participation des jeunes à la définition des projets.

Comme nous l'avons déjà signalé, cette situation explique que nombre de jeunes gens interviewés dans le cadre de nos groupes de discussion avouent ignorer l'existence de la plupart des projets et nourrir à leur égard une attitude détachée, voire indifférente. Afin de combattre cet état de choses, le partenariat NDC de Derwent a mis en place une stratégie impressionnante de communication avec la communauté, reposant sur un bulletin de liaison et une station de radio FM. Il a aussi accru sa visibilité en organisant plusieurs festivals de quartier. Il semble cependant que ces efforts ne soient toujours pas suffisants pour dissiper, chez les jeunes, le sentiment que le programme est fait *pour eux* et non *par eux*. Cette situation a fait naître des pressions sur les responsables du programme qui se sentent tenus de remporter un certain nombre de succès rapides afin de susciter l'intérêt des jeunes. Dans ce contexte, la plupart des jeunes ont du mal à tenir compte de la durée du programme (fixée initialement à dix ans).

Les auteurs de l'étude de cas consacrée à Slotervaart/Overtoomseveld, à Amsterdam, signalent également que nombre des jeunes migrants «ne considèrent pas toujours les projets comme la réponse adéquate à leurs problèmes. Par conséquent, ils ne participent pas aux programmes et restent hors d'atteinte».

Il est facile d'affirmer que l'acuité de ces problèmes pourrait être considérablement réduite en faisant participer des jeunes aux projets dès les premiers stades de l'élaboration et de la mise en œuvre. Cette tâche n'est cependant pas aussi simple qu'elle n'en a l'air et dépend surtout du niveau d'auto-organisation et du capital social des groupes concernés

lors du lancement du projet. Par exemple, le Raval à Barcelone et le quartier espagnol de Naples semblent avoir été le berceau de formes plus affirmées d'auto-organisation et d'autoréglementation de la communauté que les grands ensembles d'habitation d'Europe du Nord étudiés dans nos cas. Cette tradition repose sur des circuits de solidarité mis en place au sein de la famille étendue – surtout au niveau des rues ou des blocs de rues – ainsi que des groupes ethniques. Elle présente parfois également des connotations violentes et/ou illégales telles que le contrôle toujours exercé par les familles de la *camorra* à Naples et par l'économie informelle dans les deux villes. En général, cette auto-organisation incite davantage la communauté à se replier sur elle-même qu'à s'ouvrir au monde extérieur.

Cependant, elle se traduit aussi par un second niveau d'organisation pouvant servir de forum à la résolution des conflits internes et à la négociation avec le monde extérieur. Dans le Raval, on compte quelque 106 ONG et groupes communautaires s'étant organisés eux-mêmes en une série de groupes de coordination thématiques afin de renforcer la synergie et de tenter d'élaborer des stratégies conjointes et des positions communes face aux pouvoirs publics. Ces ONG et groupes ont aussi créé une plate-forme des résidents du quartier. Dans le quartier espagnol de Naples, on compte aussi un réseau d'associations communautaires et de coopératives, ainsi qu'un comité de coordination.

L'existence de ces réseaux ne se traduit pas automatiquement par la responsabilisation des résidents. Dans certains cas, lesdits réseaux peuvent même jouer le rôle de filtre, réduisant l'accès direct au projet et perpétuant certains conflits historiques (et souvent personnels). Toutefois, ils constituent malgré tout une bien meilleure situation de départ que celle prévalant dans des quartiers comme Derwent «quasiment dépourvus d'infrastructures volontaires ou communautaires sur lesquelles il serait possible de bâtir quelque chose».

La situation est encore beaucoup plus compliquée dans les zones urbaines étudiées en Europe de l'Est. En dépit de liens familiaux extrêmement forts, on ne dénombre aucune organisation formelle locale dans le quartier de Fakulteta. Le niveau de confiance entre la communauté rom, le reste de la société bulgare et l'Etat demeure effroyablement bas, de sorte qu'une série d'ONG doivent intervenir, à un deuxième niveau, comme intermédiaires entre la communauté et le secteur public.

Dans le district Sud de Moscou, on déplore l'absence de tradition d'auto-organisation de la communauté des résidents. Comme dans tous les pays au passé communiste, l'ancien régime a laissé derrière lui une profonde méfiance à l'égard de la capacité du secteur public à s'engager, à déléguer des pouvoirs aux résidents et à construire des partenariats. Avec une population totale environ quarante fois supérieure à celle du Raval, le district Sud compte quatre fois moins d'ONG, et encore la plupart d'entre elles sont des antennes locales d'initiatives lancées au niveau national ou municipal.

Cependant, bien que la situation varie considérablement d'un cas étudié à l'autre en ce qui concerne le niveau général de l'organisation de la communauté locale, elle est uniformément mauvaise en ce qui concerne l'organisation et la responsabilisation des jeunes résidents. Dans tous les quartiers, une pléthore d'ONG de deuxième niveau se concentrent sur les problèmes de la jeunesse. Leurs initiatives les plus intéressantes s'attachent spécifiquement à responsabiliser les jeunes et permettent de tirer un certain nombre d'enseignements (voir ci-après). Cependant, nous avons été incapables de trouver une seule organisation communautaire composée de jeunes résidents et reconnue comme telle par les autres jeunes du quartier. Modifier cette situation exigera du temps, des ressources, des compétences considérables et un engagement sincère.

Perception du problème par les jeunes

Compte tenu de la pénurie d'organisations communautaires capables d'exprimer les problèmes, besoins et aspirations des jeunes, la première étape doit porter sur l'engagement sérieux de tous les niveaux à construire des canaux de dialogue. L'une des premières conditions à l'instauration d'un tel dialogue est un respect minimal. Pour les autorités, un tel respect exige un changement fondamental d'attitude: elles ne doivent plus voir dans la jeunesse uniquement un problème social, mais une ressource potentielle. Nous avons vu, dans le chapitre 2, que ce changement a été l'une des premières revendications des jeunes dans la quasi-totalité de nos groupes de discussion. Il est surprenant que, malgré la misère physique noire qui règne dans de nombreuses communautés, l'exigence de respect prime souvent sur les revendications matérielles (obtention d'un emploi, prestations, etc.).

Compte tenu du haut degré de méfiance qui règne entre les jeunes, le reste de la société et les pouvoirs publics dans tous les quartiers étudiés, il est manifeste que ce respect n'émergera pas spontanément d'un côté comme de l'autre. Il devra être gagné de haute lutte. De plus, l'étude de la situation extrêmement tendue régnant à Fakulteta révèle que les grandes stratégies promises de changement social peuvent se révéler dangereuses en allant à l'encontre du but recherché. L'analyse de tous les cas d'étude révèle qu'il vaut mieux élaborer une stratégie reposant sur des pas modestes mais tangibles (mesures à effets rapides) – portant par exemple sur des espaces ou des bâtiments publics emblématiques – renforcés ensuite par des changements plus ambitieux à long terme.

La question est de savoir qui prend l'initiative et comment contrôler la direction dans laquelle les choses évoluent. Nous présentons ci-dessous certaines approches suivies dans le cadre des cas étudiés et les leçons que l'on peut en tirer.

Parcours complets visant à résoudre les problèmes des jeunes considérés individuellement

Le premier type de réactions consiste à concevoir des parcours ou des itinéraires en vue d'apporter une solution individuelle plutôt que collective. Des variantes de cette approche ont été adoptées par des projets gérés par des ONG telles que Chance à Naples, New Perspectives à Amsterdam et Can Xatarra à Barcelone.

Le contact entre l'ONG et le jeune s'établit généralement à la suite d'une demande émanant de l'établissement scolaire, d'un travailleur social, de la collectivité locale ou de la police. Le parcours peut prévoir une brève période intensive d'encadrement individuel (New Perspectives) ou une période d'étude d'un à deux ans assortie de conseils individuels (Can Xatarra à Barcelone et Chance à Naples).

Tout travail avec des jeunes devrait obéir à un certain nombre de principes communs. Premièrement, on observe généralement une période initiale de contact, de motivation et de dialogue, suivie d'une analyse conjointe de la situation de la jeune personne. Cette étape englobe l'identification préliminaire des atouts internes et externes (par exemple le renforcement des capacités et des compétences de l'intéressé, la localisation des réseaux sociaux pouvant être sollicités, etc.), ainsi que des

Tableau 10 – Parcours complets en vue de résoudre les problèmes des jeunes considérés individuellement

Projet et statut	Principales caractéristiques	Principales méthodes
<p>Chance, quartier espagnol, Naples</p> <p>ONG créées dans le cadre des plans locaux intégrés d'intervention sociale.</p>	<p>Faible supplément de coût en raison du prêt des locaux et du détachement du personnel.</p> <p>Trois centres comptant chacun trente élèves originaires de familles éclatées.</p> <p>Programme de deux ans menant au certificat d'études ou à une formation professionnelle.</p> <p>Deux modules de quinze élèves.</p> <p>Un enseignant pour cinq élèves et tutorat par des travailleurs sociaux.</p> <p>Suivi psychologique.</p>	<p>Sélection initiale.</p> <p>Conclusion d'un contrat avec la famille précisant clairement l'itinéraire personnel choisi.</p> <p>Versement de 5 euros par semaine.</p> <p>Réunions fréquentes avec les parents.</p> <p>Cérémonies organisées en vue de célébrer les succès.</p> <p>Enseignement en prise avec les réalités de la vie des jeunes.</p> <p>Instauration d'un climat de confiance; règles souples mais fermes; constructions d'espaces préservés permettant le dialogue en toute sécurité.</p>
<p>New Perspectives Slotervaart/ Overtoomseveld, Amsterdam</p> <p>ONG – l'un des 200 projets lancés dans le cadre du Plan de sécurité intégrale.</p>	<p>700 délinquants âgés de 12 à 18 ans.</p> <p>Huit à dix semaines d'orientation individuelle intensive.</p> <p>Enseignement individuel.</p> <p>Parcours préparant à la réinsertion scolaire ou à l'accès au marché de l'emploi.</p> <p>Disponibilité vingt-quatre heures sur vingt-quatre.</p> <p>Un conseiller pour quatre jeunes.</p>	<p>Contact initial en vue de vérifier la motivation.</p> <p>Analyse conjointe de la situation du jeune. Identification des meneurs.</p> <p>Négociation d'un programme d'action avec la famille, l'école et l'employeur éventuel.</p> <p>Conseillers d'éducation ayant eux-mêmes connu des problèmes identiques.</p> <p>Suivi et aide en cas de condamnation et de liberté conditionnelle.</p>
<p>Exit and Success Can Xatarra, Raval, Barcelone</p> <p>ONG fondée par le conseil municipal.</p>	<p>Trente-six élèves.</p> <p>Ecole normale le matin et formation spéciale (approuvée) l'après-midi.</p> <p>Parcours préparant à un certificat d'études ou à la formation professionnelle.</p> <p>Equipe multidisciplinaire de conseillers d'éducation.</p> <p>Conseils et aide individuels.</p>	<p>Accord précis.</p> <p>Limites – Droits et responsabilités.</p> <p>Nous t'aiderons si tu es prêt à t'aider toi-même.</p> <p>Apprendre «en faisant» (apprentissage par l'action).</p> <p>Activités fondées sur l'univers réel des jeunes.</p> <p>Ventilation des limites des sujets et des catégories de personnes.</p> <p>Travail collectif et en équipes.</p>

points problématiques. Un programme d'action individuel est alors dressé et revêt souvent la forme d'un contrat entre le travailleur social ou le réseau de soutien et le jeune. Ledit contrat précise que l'intéressé a des droits et des responsabilités. Parfois, comme chez Chance ou Can Xatarra, le programme s'articule autour d'un schéma prévoyant de manière détaillée certains travaux en classe ou en groupe.

La phase suivante est celle de la mise en œuvre. Tous les projets comprennent certains éléments communs de méthodologie tels que le dialogue, le respect mutuel et la confiance. Les conseillers et les formateurs doivent pouvoir aussi bien écouter qu'expliquer, ce qui implique un environnement plus souple et plus convivial que l'enseignement conventionnel sans pour autant exclure le respect de règles claires et d'une discipline. L'attitude adoptée peut se résumer ainsi: «Je t'aiderai aussi longtemps que tu es prêt à coopérer et à t'aider toi-même.» Les activités sont habituellement conçues autour des expériences des jeunes et essaient de définir une série de petites étapes tangibles. Ces succès sont célébrés et valorisés non seulement avec l'intéressé mais avec sa famille et l'ensemble du réseau social.

Les conseillers et les professeurs travaillent de concert avec d'autres institutions sociales telles que les établissements scolaires, les travailleurs sociaux et le système judiciaire. Ils sont en mesure de recommander et d'obtenir des changements en matière d'obtention de prestations sociales de nature à modifier matériellement la vie des intéressés. Ils s'efforcent également de renforcer les réseaux sociaux extérieurs (capital social) des jeunes. Chance, à Naples, rencontre tous les mois les familles en vue notamment de démontrer à celles qui ont abandonné tout espoir face à d'immenses contraintes matérielles et psychologiques que leur enfant est en mesure de réaliser quelque chose. New Perspectives, à Amsterdam, identifie et essaie de rallier à sa cause les meneurs.

Ce travail requiert une main-d'œuvre abondante et qualifiée. Le rapport entre les conseillers/enseignants et les jeunes semble être d'environ un à trois. Les équipes sont multidisciplinaires et requièrent le soutien de spécialistes chargés d'aider tous les participants (personnel et jeunes). Les conseillers assument un rôle capital et devraient, autant que faire se peut, avoir des origines ou un vécu analogues à celui des jeunes. Chance est parvenu à réduire le coût additionnel de son projet en obtenant le détachement d'une partie du personnel et en obtenant le prêt gratuit de certains bâtiments. Cependant, le coût réel de ce programme reste élevé.

Enfin, la plupart des parcours visent à offrir aux intéressés une deuxième chance ou de nouvelles perspectives en matière d'accès à l'éducation ou au marché du travail. Toutefois, de l'avis général, l'accès au marché du travail constitue pour certains un objectif à très long terme. Certaines ONG avouent carrément qu'il est déconseillé de faire naître de faux espoirs dans ce domaine, compte tenu du fait «qu'il n'y a pas assez de travail pour tous». L'objectif fondamental est de renforcer l'estime de soi, le sens de l'identité culturelle et la capacité à influencer sur son avenir comme antidote aux attitudes à la fois autodestructrices et préjudiciables au reste de la société. En d'autres termes, les taux de succès de ces projets ne doivent pas uniquement se mesurer par rapport au nombre de jeunes ayant décroché un emploi à plein temps. Il est nécessaire de tenir compte du coût social de l'inaction (vies gâchées et individus tributaires de l'aide sociale) ou de l'isolement de certaines portions de la société (par le biais de l'emprisonnement ou d'autres mesures répressives).

Deux ONG moscovites luttant pour une justice des mineurs réparatrice ont adopté une variante de cette approche: No to Drug Abuse (non à l'abus de drogue) (NAN) et le Centre pour la réforme judiciaire et juridique. Elles observent toutes deux un processus analogue d'analyse conjointe et un programme d'action réunissant les amis, la famille, les professeurs et les entraîneurs sportifs. Cependant, en l'occurrence, la victime est transférée au centre du cercle et le programme inclut une série d'activités conçues pour renforcer son sens de la responsabilité active.

Espaces de dialogue et d'expression

La plupart des approches fondées sur des parcours complets privilégient le renforcement du sens de l'identité des jeunes et l'appartenance à leur environnement immédiat (famille, école, camarades, etc.). La priorité est accordée à la construction d'un capital social qui crée des liens. La plupart des participants à ces initiatives sont sélectionnés ou envoyés par des organismes sociaux. Cependant, il existe un autre ensemble de programmes dépendant du libre choix des intéressés et de leur attirance pour les activités proposées; toutes les études de cas mentionnent trois domaines clés dans ce contexte: le sport, la musique et la technologie de l'information (souvent liée aux médias sous forme d'émissions de radio ou de télévision locale).

Ces activités et les haltes-accueil ou associations créées autour d'elles servent aussi à construire un capital social: la capacité de travailler collectivement dans une équipe ou un groupe et de nouer des relations non violentes avec d'autres groupes. A cet égard, une distinction fondamentale doit être observée entre la manière dont certaines de ces activités ont été programmées dans le passé et l'approche adoptée par les ONG dans les études de cas. Par exemple, on relève une forte tradition de sport organisé et de manifestations de masse dans les anciens pays communistes que sont la Bulgarie et la Russie. Par le passé, le principal objectif était de détourner l'énergie des jeunes vers des activités saines et patriotiques en espérant qu'ils seraient ainsi trop occupés ou trop fatigués pour faire des bêtises. Depuis l'effondrement du communisme, le financement de nombre de ces activités de diversion n'est plus assuré, ce qui a laissé un grand vide. Les mêmes opinions sont exprimées par les résidents et certains responsables du secteur public en Europe de l'Ouest: leur but est d'occuper les jeunes et de les sortir de la rue.

Beaucoup d'ONG consultées dans le cadre des études de cas prétendent qu'en mettant ainsi l'accent sur le problème social (les jeunes traînant dans la rue) plutôt que sur les besoins des jeunes, on a créé une série de centres de jeunesse et d'activités vieillots. Ces centres sont incapables de rivaliser avec la fascination qu'exercent sur les jeunes d'autres structures vantées par les moyens de communication de masse (mais dont la fréquentation suppose généralement des moyens financiers trop élevés pour eux).

Dans le Raval, à Barcelone, les éducateurs de rue précisent que les activités proposées aux jeunes doivent être «sensuelles» (c'est-à-dire conformes aux dernières tendances de la mode et de la culture des jeunes), professionnelles et utiles (dans un sens culturel plus large et pas forcément en matière d'accès à l'emploi). L'organisation non gouvernementale TEB de Barcelone fournit un exemple très intéressant de cette approche. Il s'agit d'une halte-accueil spécialisée dans l'informatique et créée par une poignée de jeunes enseignants vivant dans le Raval. Elle est gérée comme une association composée de jeunes d'origine espagnole et immigrée. Le programme d'activités annuel est décidé par les jeunes membres eux-mêmes et dépasse largement le cadre de simples classes d'initiation à la programmation et de locaux mettant des ordinateurs à la disposition des visiteurs.

Les jeunes du centre ont conçu et mis au point un site web baptisé Ravalnet afin de renforcer la coopération entre les organisations et associations locales. Le contenu de ce site, créé par les jeunes eux-mêmes, est désormais considéré comme la base de ressources IT officielle du quartier (il s'est d'ailleurs révélé très utile dans le cadre de l'étude de cas). Ravalnet inclut un forum sur lequel les jeunes et d'autres groupes du quartier débattent des conditions sociales, polémiqument, discutent des plans et coordonnent leurs activités. Il a aussi créé une station radio Internet sur laquelle les résidents locaux, issus de cultures très nombreuses, peuvent composer leurs propres programmes. Le site connaît un tel succès que la collectivité locale et les associations d'autres quartiers ont sollicité les jeunes de TEB pour qu'ils les aident à établir leur propre site.

Reconquête des rues

Une autre approche permet aussi de rapprocher les réseaux sociaux des jeunes et de leur culture. Elle reconnaît explicitement que nombre de jeunes ne sont pas orientés vers des parcours complets et des activités volontaires centrées autour du sport, de la musique ou de la technologie de l'information, ou bien refusent d'y prendre part. Elle essaie aussi d'intégrer le fait que, pour certains jeunes, la perspective de plusieurs années d'études – perçues comme inutiles, ennuyeuses, voire humiliantes – sans garantie de décrocher ensuite un emploi décent ne semble pas aussi attrayante que la rudesse, l'impétuosité et l'instantanéité de la vie dans la rue.

Les cas étudiés montrent que les attitudes à l'égard de la vie dans la rue varient énormément d'un pays à l'autre. Les résidents, jeunes ou vieux, tendent à lui prêter beaucoup plus de vertus dans les cités méditerranéennes de Naples et Barcelone que dans les villes d'Europe du Nord (où, à Derwent, un débat fait rage sur l'opportunité d'imposer un couvre-feu aux jeunes). Le cas étudié à Barcelone prouve aussi que seule une minorité de jeunes participe régulièrement à la vie dans la rue et qu'une minorité encore plus petite est impliquée dans des activités illégales ou violentes.

Néanmoins, il est clair que le prestige entourant un certain type de rudesse et les symboles et les tentations inhérents à la société de consommation font peser sur ces jeunes le risque de verser dans l'illégalité et la violence. De même, il est évident que les résidents du monde entier se

sentent à la fois inquiets et furieux lorsqu'ils sont confrontés à certaines manifestations de comportement antisocial de la part de jeunes dans des lieux publics.

Dans certains endroits comme le Raval à Barcelone, cette situation a provoqué le retour à une profession qui commençait à se faire rare depuis la bureaucratisation de nombreux services sociaux: l'éducateur ou l'animateur de rue. Ces personnes sont généralement des jeunes ayant connu eux-mêmes la rue et dont le premier objectif est d'aller à la rencontre d'une jeunesse imperméable aux deux approches décrites précédemment afin de gagner sa confiance. Cette tâche est loin d'être facile et, dans ce domaine aussi, les études de cas permettent de tirer une série de leçons.

Premièrement, comme indiqué à propos du quartier espagnol de Naples, elle suppose un éducateur ayant l'expérience personnelle de la rue et comprenant les mécanismes sociaux informels régissant la survie, l'acquisition d'un statut et le maintien d'un certain ordre social dans cet univers. Ces mécanismes peuvent recouvrir des formes positives et spontanées d'auto-organisation, une économie informelle ou des activités criminelles et violentes. Pour se faire accepter, l'éducateur de rue doit parvenir à instaurer un équilibre subtil entre tolérance et collusion. Mais le point de départ doit être la reconnaissance de ces modes de vie parallèles et de ces formes différentes d'identité culturelle, ainsi que le désir de mettre les gens en mesure de trouver eux-mêmes la solution à leurs problèmes au lieu de les intégrer de force dans certains moules standard pour leur ouvrir le droit à une aide.

Deuxièmement, l'éducateur de rue s'occupe davantage de groupes que d'individus: un travail qui requiert de l'expérience et une compréhension intuitive de la dynamique de groupe, de la pression uniformisante et du rôle des meneurs. Troisièmement, pour asseoir sa crédibilité, l'éducateur de rue doit être à même d'obtenir des ressources supplémentaires et d'intervenir efficacement sur la chaîne sociale (bonnes relations avec les établissements scolaires, les services sociaux, le système judiciaire, etc.). Ce qui l'amène souvent à conseiller à des jeunes de participer aux deux types d'initiatives décrites ci-dessus. Dans ce contexte, il est important de mentionner le travail de pionnier mené dans des conditions extrêmement difficiles par les animateurs du projet Enfants de la rue à Moscou. Ce travail gravite autour d'une série de centres (sept à Moscou) dans lesquels des enfants trouvés dans la rue (ou bien courant le risque sérieux de manquer

de soins) peuvent participer à un programme après les heures d'école, souvent en compagnie de leurs parents. Cependant, le fonctionnement desdits centres dépend d'un réseau de jeunes travailleurs des rues bien formés ayant la capacité d'appeler à la rescousse diverses institutions peu habituées jusque là à travailler en étroite coopération.

Enfin, certains des projets les plus ambitieux visant la rue essaient de créer un environnement sans danger permettant d'étaler les controverses relatives à l'utilisation de l'espace public entre les résidents adultes et les jeunes appartenant à divers groupes ethniques. Tel est le cas de l'ONG el Casal d'Infants financée par le conseil municipal de Barcelone afin d'animer un projet pilote intitulé «Apprendre le quartier»: des éducateurs de rue travaillent avec différents groupes pour exposer leurs vues sur ce qu'était le quartier, comment il a évolué et ce vers quoi il devrait tendre.

A Derwent, ces discussions permettent de garantir une certaine dose de sensibilité et de flexibilité sociales au stade de la conception des espaces et bâtiments publics emblématiques. L'accueil unanimement positif obtenu par le projet de rénovation du Raval à Barcelone prouve que le succès dans ce domaine peut avoir une influence majeure sur la fierté, l'optimisme et l'énergie des jeunes résidents.

Jeunes citoyens et jeunes entrepreneurs

L'étude publiée récemment par le Conseil de l'Europe dans le numéro 8 de la série «Tendances de la cohésion sociale», intitulée *Les jeunes et l'exclusion dans les quartiers défavorisés: s'attaquer aux racines de la violence*, montre que d'autres régions d'Europe ont poussé plus loin ces approches en associant directement les jeunes à la réhabilitation physique (mise en œuvre et, dans une moindre mesure, conception) et à la démocratie locale en établissant des conseils de la jeunesse chargés de débattre de l'avenir de leur quartier et d'émettre des recommandations.

Une autre tendance consiste à impliquer les jeunes dans l'élargissement du rôle d'entrepreneur qui inclut initialement la création de petites entreprises, mais qui peut revêtir aussi un aspect plus social privilégiant la conception, la mise sur pied et la gestion de projets d'intérêt général. Le financement et le marketing alternatifs présentent une importance vitale pour le succès de ces initiatives. Il est capital d'élaborer des politiques

orientées vers les jeunes sur le marché du travail, du côté de l'offre comme de la demande. Les parcours intégrés ne sauraient à eux seuls modifier la situation lorsque le travail manque et lorsque les jeunes sont les derniers à être servis. Cependant, aucune de ces approches n'est mentionnée dans les cas étudiés.

4.5. Evaluation des changements et des résultats

A l'exception éventuelle de Barcelone, les cas étudiés sont tous trop récents et/ou modestes pour produire un impact majeur sur le quartier concerné. Le plan d'urbanisme couvrant le quartier espagnol de Naples et le partenariat NDC de Derwent n'ont commencé à entrer en application qu'en 2000. Le Plan de sécurité intégrale de Slotervaart/Overtoomseveld, à Amsterdam, a été lancé en 1999 mais le manque d'argent frais complique l'évaluation des seuls effets de la nouvelle politique en ce domaine. A Moscou comme en Bulgarie, la présente étude porte sur la mise en œuvre de projets isolés. Les stratégies générales (en faveur notamment des enfants des rues) n'ont été que récemment approuvées à Moscou et ne sont pas encore mises en œuvre à Sofia.

Tous les quartiers, à l'exception de Fakulteta à Sofia, semblent avoir enregistré une amélioration absolue des indicateurs de cohésion sociale et de violence au cours des dernières années. Le mérite en revient incontestablement avant tout à l'amélioration des conditions macroéconomiques globales. A Sofia, les mêmes facteurs expliquent la dégradation considérable de la situation. Tous les quartiers, sauf celui de Sofia, ont connu aussi une amélioration relative des statistiques criminelles et tous les quartiers, à l'exception de Fakulteta et de Slotervaart/Overtoomseveld, ont connu une amélioration relative des conditions socio-économiques (qui continuent cependant à accuser un retard inacceptable par rapport au reste de la ville, voire du pays).

A Barcelone, l'amélioration physique notable du quartier étudié a aussi produit un impact profond sur la fierté et l'identité des résidents. Tous les rapports, sauf celui visant Derwent, relèvent des lacunes dans la transparence non seulement des évaluations, mais aussi de la conception de la stratégie, de la sélection des projets et du contrôle des résultats. Derwent suit la tendance générale britannique en faveur des politiques fondées sur des preuves, mais cette attitude s'est soldée en l'occurrence par une attention excessive portée aux mesures quantitatives (rendement) au détriment des mesures qualitatives (impact). Les coûts de gestion sont élevés.

Tableau 11 – Méthodes d'évaluation

Quartier	Calendrier et changements	Existence d'une évaluation
Quartier espagnol, Naples	Plan d'urbanisme 2000. Chance 1998.	Au niveau des projets individuels par l'université. Chance: la majorité des participants obtient un certificat de fin d'études. Une proportion importante suit ensuite une formation professionnelle. Certains finissent par obtenir un emploi. Réduction significative du comportement antisocial.
Raval, Barcelone	La rénovation a débuté en 1988. Amélioration relative de la situation socio-économique qui reste cependant inférieure à celle des autres quartiers. Amélioration relative des statistiques relatives à la violence et à la criminalité.	Au niveau des projets individuels. Autoévaluation.
Derwent, Derby	La NDC a été lancée en 2000. Les bâtiments viennent juste d'être terminés. Les projets individuels ont réussi. La criminalité et la crainte qu'elle inspire ont baissé, mais demeurent encore à un niveau trop élevé.	Evaluation externe par l'université de Sheffield. Accent sur le contrôle et sur les résultats quantitatifs.
Slotervaart/ Overtoomseveld, Amsterdam	New Perspectives a été lancé en 1992. Le Plan de sécurité intégrale a été lancé en 1999. Amélioration de la situation socio-économique qui reste cependant inférieure à celle des autres quartiers. Réduction de la criminalité et de la violence qui restent cependant à des niveaux inacceptables	Au niveau des projets individuels. 70 % des participants au projet New Perspectives cessent leurs activités criminelles.
Fakulteta, Sofia	Le programme-cadre pour les Roms a été élaboré en 1999, mais il n'est toujours pas mis en œuvre. La situation a empiré sur tous les fronts.	Aucune. Les projets existants sont trop modestes et trop récents pour produire un impact.

District Sud, Moscou	Stratégie 2003: interventions depuis 1996. Amélioration de la situation macroéconomique. Amélioration des statistiques criminelles.	Aucune. Les projets sont trop modestes pour produire un impact global. NAN est parvenu à empêcher un enfant sur cinq de récidiver.
-------------------------	---	--

Un besoin se fait clairement sentir en faveur de systèmes de contrôle et d'évaluation des modifications de la cohésion sociale des quartiers. De ce point de vue, le *Guide méthodologique pour l'élaboration des indicateurs de la cohésion sociale*, que publiera le Conseil de l'Europe, pourrait combler une grave lacune.

Au niveau des projets, des évaluations plus détaillées ont révélé qu'il serait possible d'améliorer sensiblement la cohésion sociale chez les jeunes. Cependant, une telle entreprise requiert du temps, du personnel et de l'argent: un investissement à comparer au coût financier élevé lié au maintien de nombreux jeunes en prison et au coût social énorme inhérent à une vie passée à essayer de nuire à la société au lieu de l'aider.

5. Conclusions et lignes directrices pour une stratégie centrée sur les jeunes

5.1. Responsabilisation des jeunes

- Cette tâche doit constituer la clé de voûte de toute stratégie locale au niveau d'un quartier. Elle ne saurait être reportée à un stade ultérieur ou reléguée au second plan.
- Le problème doit être compris du point de vue des jeunes et aussi des autres parties intéressées (locales ou pas).
- Les jeunes et les immigrants ne doivent plus être perçus comme un problème, mais comme une ressource unique. Toutes les énergies doivent servir prioritairement à mobiliser les ressources internes et externes des jeunes eux-mêmes.
- La priorité ne doit plus être accordée à l'intégration mais à la reconnaissance de l'identité, de la culture et de la capacité de tout un chacun de déterminer son propre avenir au sein d'une société cohésive.

- Le rôle des mécanismes informels de survie et de protection économiques et sociales doit être pris en considération lors du choix des activités.
- Les réseaux sociaux doivent faire preuve d'une capacité d'adaptation sans enfreindre certaines limites. L'aide ne doit être consentie qu'à ceux qui désirent s'aider eux-mêmes. La liste des actions doit être négociée entre les jeunes et les réseaux (et si possible formalisée dans un contrat définissant clairement les droits et les responsabilités de l'intéressé).
- Cela signifie qu'il faut construire des espaces et des canaux permettant l'échange sans risques d'idées entre les parties intéressées, d'une part, et entre celles-ci et les réseaux intervenant dans le domaine social, d'autre part.
- Les espaces peuvent être physiques ou culturels. La musique, le sport et la technologie de l'information ne devraient pas être uniquement perçus comme des moyens d'évacuer les jeunes des rues, mais comme des canaux de communication attrayants permettant d'exprimer diverses personnalités individuelles et collectives. Les bâtiments et les espaces publics ont un impact majeur sur l'estime de soi et doivent aussi répondre à des besoins sociaux et culturels.
- Parallèlement, il est indispensable d'élargir les horizons sociaux et physiques en organisant des échanges, des visites, etc.
- Les éducateurs de rue et les conseillers peuvent jouer un rôle crucial.
- Les écoles peuvent devenir des intermédiaires privilégiés à condition d'élargir leur champ d'action.
- Les itinéraires ou parcours négociés individuellement constituent une méthodologie précieuse et l'étude des bonnes pratiques dans ce domaine peut se révéler riche d'enseignements.
- Les activités pour les jeunes doivent être manifestement pertinentes, «sensuelles» (c'est-à-dire conformes aux dernières tendances de la mode et de la culture des jeunes), professionnelles et utiles. Elles doivent permettre d'atteindre rapidement des résultats modestes, mais tangibles. La célébration et la reconnaissance des succès sont importantes.
- L'accès sur le marché du travail constituera toujours un but essentiel, mais il ne faudrait pas faire naître de faux espoirs. Les parcours doivent accroître la confiance en soi, l'autonomie et la capacité d'agir individuellement et collectivement, indépendamment des perspectives d'emploi.

5.2. Décentralisation

- Tout changement requiert un cycle de planification-mise en œuvre-évaluation dont la durée varie entre dix et vingt ans: une caractéristique dont il est indispensable de tenir compte au niveau des mécanismes de financement.
- Les projets pilotes ne peuvent pas éternellement pallier les carences des services traditionnels. Leur confier indéfiniment un rôle pseudo-structurel finit par provoquer leur épuisement et leur rejet.
- Le calendrier et les modalités de la transmission du projet pilote aux services classiques doivent être clairement prévus.
- Il existe une marge considérable d'implication beaucoup plus importante des communautés locales dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des services dans le cadre de limites fixées au niveau national (ou régional). Encore faut-il que lesdites limites soient clairement établies et que l'on s'abstienne de faire naître de faux espoirs.
- Il convient d'accorder plus d'importance à l'élaboration d'une vision sociale et économique cohérente, et d'une stratégie spécifique à chaque domaine. L'urbanisme doit aussi tenir compte de l'évolution des fonctions socio-économiques.
- Toute stratégie à long terme de cohésion exige la capacité d'apporter des avantages dans des domaines clés échappant largement au contrôle local: emploi, éducation, santé, etc., de sorte que les mécanismes de coordination verticale doivent être clairement définis.

5.3. Gestion participative et intégrée

- Il convient d'accorder une attention accrue à la clarification des lignes verticales de soutien et de coordination par opposition à la simple coordination horizontale.
- Les programmes stratégiques ou cadres et les structures interservices ne se suffisent pas à eux-mêmes. Il est essentiel d'asseoir leur légitimité et de définir leur niveau de soutien (budget, pouvoirs) au sein de la hiérarchie.
- Une direction venant d'en haut constitue un complément indispensable au renforcement de l'autonomie locale. Il est crucial de définir une vision, des objectifs clairs et des limites.
- Il est important de disposer d'indicateurs transparents et locaux de la cohésion sociale et de la violence chez les jeunes afin de pouvoir cibler l'intervention.

- Les services et les dépenses classiques de l'Etat doivent être vérifiés au niveau de leur impact sur les zones et les groupes visés.
- Il faut assigner aux services traditionnels des objectifs et des budgets précis concernant les zones et les groupes visés.
- Il faut instaurer à long terme une meilleure compréhension entre les partis afin d'éviter une concurrence excessive et un double emploi entre les niveaux de gouvernement, tels qu'ils pourraient résulter de l'exercice de différentes formes de contrôle politique.
- Les principaux objectifs et modalités de la coopération horizontale doivent être rendus plus transparents. Le but essentiellement poursuivi est-il répressif et repose-t-il sur des flots d'information destinés en priorité à la police et aux tribunaux, ou au contraire sur des flots empruntant la direction opposée (à savoir le signalement par la police de problèmes sociaux en vue d'une action préventive menée par les écoles, les services sociaux et les ONG)?

5.4. Partenariats

Sur la base des points mentionnés ci-dessus, il convient de préciser clairement les buts, le mandat, les compétences et les droits des partenariats.

- Les jeunes eux-mêmes doivent être étroitement impliqués comme partenaires et comme travailleurs, ce qui requiert des règles de confidentialité et certains changements de style.
- La méthode de sélection des partenaires doit être transparente et représenter un équilibre entre la légitimité au niveau local et auprès des institutions traditionnelles (validation par les organisations œuvrant sur place ou lors de réunions locales, etc.).
- Les partenaires ont des droits, mais assument aussi un ensemble de responsabilités à la fois à l'égard du partenariat lui-même et de leur base (information régulière, débat démocratique, etc.). Ces conditions sont indispensables à la poursuite de l'exercice de leurs fonctions.
- En général, les ONG et le secteur privé doivent se voir conférer un plus grand rôle dans la définition des objectifs, la conception des stratégies, la sélection des projets et l'évaluation des résultats. Ils ne peuvent pas être réduits à la fonction d'exécutant bon marché. En retour, chaque ONG doit remplir une série de conditions en matière de transparence et de coordination avec les autres organisations non gouvernementales.

- Le maintien des structures de partenariat et des équipes de mise en œuvre au niveau local exige du temps et des ressources financières et humaines adéquates. Cet effort ne saurait être ramené à un simple coût de transaction induit par la mise en œuvre du projet. Un partenariat qui fonctionne bien peut se révéler un puissant outil de renforcement de la cohésion sociale. Cependant, ce bon fonctionnement ne saurait être considéré comme acquis et doit être efficacement soutenu et contrôlé.
- Sous peine d'être rapidement épuisés, les partenaires locaux doivent être convaincus que leur engagement est une expérience positive leur apportant à la fois: un sentiment de réalisation personnelle, des informations, la participation à des débats et des décisions importantes, un statut, la possibilité d'observer d'autres expériences, une part d'amusement et, dans certaines circonstances, une compensation financière pour le temps investi.

5.5. Evaluation

- On déplore de graves lacunes en matière d'évaluation des stratégies locales de renforcement de la cohésion sociale chez les jeunes et d'analyse de leurs effets sur les niveaux de violence.
- Ces lacunes – qui entachent la plupart des stratégies locales de développement économique et social – sont l'un des principaux obstacles à l'élargissement et à l'intégration des résultats. S'il est possible d'identifier une série de bonnes pratiques et de résultats prometteurs, rien ne permet de savoir si lesdits résultats justifient les moyens mis en œuvre et dans quelles conditions il serait possible de les transposer.
- Des progrès sont en cours dans certains pays, mais l'accent est surtout placé sur le rendement quantitatif et non sur la mesure qualitative des incidences sur la cohésion sociale.
- En outre, on déplore un manque manifeste d'outils permettant à la fois à la communauté et aux parties privées concernées de participer à l'évaluation. Cette situation engendre un climat de suspicion et complique le processus d'appropriation par les parties concernées, processus indispensable à l'avènement d'une société providence.

II. Etude de cas sur les quartiers espagnols à Naples, Italie: analyse et recommandations à partir de l'expérience du projet Chance

Frédéric Lapeyre, Institut d'études du développement de l'université catholique de Louvain, Belgique

1. Introduction

Les quartiers espagnols sont situés dans le cœur historique de Naples. Ils symbolisent pour le visiteur de passage tout le folklore de la vie quotidienne napolitaine avec sa théâtralité, son chaos, sa vitalité et sa dominante populaire.

Mais c'est surtout un territoire marqué par un chômage massif et une très grande précarité socio-économique qui ont des effets dévastateurs sur les individus et les familles. L'exclusion de l'accès à un emploi décent d'une grande partie des habitants se traduit par une forte présence des activités informelles qui sont autant de stratégies de survie dans un contexte de privations matérielles. Une autre conséquence de cette situation, c'est la présence de la criminalité organisée (la *camorra*) et, surtout, de la culture de la *camorra* qui imprègne les comportements de nombreux habitants de ces quartiers. Mais la violence n'est pas forcément de nature criminelle. Elle est surtout une violence quotidienne des gestes, des paroles, de la façon de s'exprimer, de traiter l'autre et, en particulier, dans les rapports de genre.

Dans les quartiers espagnols, les familles défavorisées naissent, grandissent et vivent dans la peur du lendemain du fait de l'insécurité physique mais surtout socio-économique, et cela affecte en profondeur leur mode d'être au monde. Dans ce contexte, les jeunes ne réussissent pas à parler de leur futur car ils vivent au jour le jour, préférant ne pas essayer de se projeter dans le futur car ils savent déjà que rien de bon ne les attend. Ce sont des jeunes qui ne font pas de plan, conscients que rien ne se passe jamais comme ils le voudraient.

Ces jeunes à risque qui traînent dans la rue et ne vont plus à l'école, ce sont les irréductibles avec lesquels l'école et les services sociaux ont échoué, ceux qui ont déjà eu des problèmes avec la justice, les perdants

de la vie. Ce sont des adolescents dépressifs et agressifs qui n'ont pas 16 ans et possède déjà un passé trop chargé pour leur âge. Ils viennent de familles qui ont perdu toute espérance, marquées par le chômage, la misère, les problèmes psychiques et la dégradation sociale. Des familles qui souffrent d'une forte ghettoïsation spatiale mais aussi culturelle et linguistique, car ils ne parlent que le dialecte. Ces adolescents sont la pointe de l'iceberg d'un problème beaucoup plus vaste de précarisation socio-économique massif dans ces quartiers défavorisés, même si tous les adolescents ne sont pas dans des situations aussi dramatiques.

Le rapport qui suit étudiera la question de l'intervention sociale au profit des jeunes exclus des quartiers espagnols. A partir d'une approche territoriale, nous allons dresser un état des lieux de la situation socio-économique du territoire, étudier les besoins et les priorités des populations, analyser le réseau d'intervention sociale existant, identifier les acteurs participant à celui-ci et leur mode de coordination et de concertation, et questionner le sens de cette intervention dans un contexte comme celui des quartiers espagnols. Dans ce cadre, nous insisterons sur l'importance du contexte institutionnel et politique pour expliquer la dynamique d'intervention en insistant:

- sur le rôle moteur qu'a joué la loi 285 de 1997, présentée par la ministre Turco, qui va offrir un nouveau cadre d'intervention dans lequel vont prendre place les initiatives les plus innovantes à Naples en matière d'aide à l'enfance et à l'adolescence;
- sur la nouvelle loi-cadre 328 de 2000 portant sur l'établissement d'un système intégré d'interventions sociales et de services sociaux;
- sur la dynamique lancée dans le domaine social dans la seconde moitié des années 1990 par le maire de la commune de Naples, Antonio Bassolino (devenu par la suite président de la région), puis son successeur Rosa Russo Iervolino.

Nous nous concentrerons sur l'analyse du projet Chance qui est avant tout un projet de mise en réseau pour le sauvetage relationnel, éducatif et social de l'adolescent en situation difficile, dans une perspective de développement humain au sein de quartiers très défavorisés. Le projet Chance dépasse de loin l'objectif explicite d'aider ces adolescents à obtenir un diplôme à travers un parcours original ou le fait de maintenir ces adolescents dans une structure scolaire jusqu'à la fin de l'obligation

de scolarité. L'objectif fondamental de Chance est d'abord celui de construction sociale à partir de l'adoption d'une approche territoriale visant à valoriser et mobiliser les ressources présentes sur le territoire et à renforcer le lien social au sein de celui-ci.

D'un point de vue méthodologique, nous avons mené, lors de la semaine où nous avons été accueillis par le module des quartiers espagnols du projet Chance, de nombreuses interviews auprès des différents acteurs engagés à divers niveaux dans le projet. Nous avons rencontré les responsables du projet, les enseignants, les éducateurs sociaux, les autorités publiques, les services sociaux, les psychologues, mais aussi les adolescents participant à ce projet, leurs parents, les habitants du quartier, des membres d'associations locales, d'organisations syndicales, etc. Notre objectif n'était en aucun cas d'évaluer ce projet mais plutôt d'essayer de mieux comprendre le travail qui est mené dans le cadre du projet Chance dans le domaine de la lutte contre l'exclusion des adolescents, d'identifier les problèmes auxquels il est confronté, le type de réponses qu'il y apporte, et la nature innovante de celles-ci.

Il faut reconnaître que ce travail d'analyse a été largement facilité non seulement par la disponibilité et la qualité des personnes engagées dans ce projet mais surtout parce que ce projet s'est constitué dès le départ comme une structure de recherche. Dans ce cadre, il a :

- adopté une démarche réflexive originale créatrice d'un savoir et de pratiques d'un type nouveau;
- effectué un énorme travail de capitalisation de ce savoir tiré de pratiques de restitution et d'échange systématiques par l'ensemble des acteurs;
- mis en place un processus d'apprentissage collectif avec un véritable travail d'équipe qui permet que ce ne soit pas seulement l'individu qui apprend mais tout le collectif.

Au-delà du projet Chance, nous analyserons aussi plus brièvement d'autres initiatives sociales dans les quartiers espagnols qui ont des conséquences pour les conditions de vie des adolescents.

Enfin, dans une dernière partie, nous identifierons des lignes directrices pour l'intégration des jeunes dans les quartiers défavorisés. Nous insisterons sur trois éléments fondamentaux: le besoin de construire les bases d'une régulation conjointe créant une possibilité d'action commune

entre les institutions et les adolescents; l'importance de reconnaître que l'adolescent détient une ressource rare qu'est sa propre participation, et donc son autonomie, et qu'il est fondamental de créer un espace de la parole pour les jeunes, de les écouter et d'essayer de comprendre leurs demandes explicites ou non; et la nécessité d'ouvrir l'horizon de projection de soi chez ses adolescents en leur faisant prendre conscience de la diversité du monde et de la pluralité des «possibles», afin de les orienter vers un monde nouveau d'action et de réaction.

Ce rapport est nourri de toutes les rencontres que nous avons faites lors de notre séjour dans les quartiers espagnols et du matériel écrit que l'on m'a transmis dans ce cadre. Je voudrais remercier le coordinateur du projet Chance dans les quartiers espagnols, Marco Rossi-Doria, pour m'avoir accueilli chaleureusement et m'avoir fait entrer dans la réalité des quartiers espagnols et de l'intervention sociale destinée aux adolescents de ces quartiers défavorisés de Naples. Je remercie aussi toutes les personnes rencontrées pour leur disponibilité et les informations précieuses qu'elles ont bien voulu me transmettre et, en particulier, Maria-Rosaria, Rosa, Wanda, Evelina, Carla, Caroline, Salvatore et Lino. Je remercie aussi Francesca Ricciardi pour la transcription des interviews. J'assume, bien entendu, la seule et entière responsabilité de mes propos et de mon analyse.

2. Description du lieu de vie

2.1. L'espace physique

Les quartiers espagnols font partie du centre historique de Naples et sont compris entre la rue Toledo (aussi appelée Via Roma) et les axes Augusteo-Pontano, Corso Vittorio Emanuele, S. Pasquale et Concezione à Montecalvario. Ils sont caractérisés par une très forte identité issue de la culture et des pratiques populaires qui ont fait la réputation des lieux depuis plusieurs siècles. Ils ont été construits entre 1550 et 1750 et tirent leur nom du fait qu'ils sont le résultat d'une volonté d'expansion de la ville voulue par le vice-roi espagnol Don Pedro da Toledo afin notamment d'héberger les garnisons militaires espagnoles. Ce territoire apparaît, dès l'origine, comme un territoire de construction dense, populaire et surpeuplé, et se caractérise aussi par la présence d'activités liées à la concentration de militaires, c'est-à-dire la prostitution et la contrebande. Toutefois, la prostitution auparavant diffuse dans la partie basse des quartiers espagnols s'est déplacée vers d'autres quartiers et n'existe quasiment plus.

Ce territoire est marqué par un réseau de rues étroites et pentues (car situées au flan de la colline de San Martino) organisées de façon orthogonale, qui débouche dans sa partie basse sur la grande artère commerciale de Naples qu'est la Via Toledo. Bien que ce quartier soit à dominante résidentielle, une de ses caractéristiques est la présence de nombreuses activités économiques et productives (artisanat, petits commerces pour la population locale, mais aussi activités informelles) exploitant la rue de manière particulière et qui contribuent à en faire un quartier animé très éloigné de l'image du quartier dortoir.

Le passant qui découvre ce quartier est frappé par sa vitalité et l'impression de chaos provoqué par la circulation chaotique des voitures et mobylettes, et l'occupation des rues étroites par les habitants, artisans et vendeurs de rue. Les quartiers espagnols sont à ce titre une zone assez typique de certaines villes méditerranéennes avec son aspect populaire et chaotique. Ce ne sont pas un souk ou une médina, mais ces quartiers ont certaines racines communes héritées historiquement de l'influence arabe et espagnole.

Le foisonnement d'activités qui envahissent les rues du quartier est aussi source de dysfonctionnement et de désordre (nuisance sonore, circulation, problème d'accès des services de secours au cœur du quartier espagnol), contribuant à rendre les conditions de vie dans le quartier difficiles. Comme nous le dit Giovanni Laino, professeur en urbanisme et l'un des responsables de l'association des quartiers espagnols:

«Il y a une dégradation diffuse aussi bien de l'espace physique que de l'organisation de la vie dans le sens où il y a des comportements irréguliers très répandus dans l'usage des choses publiques, dans la façon dont on gare la voiture, où l'on met dans la rue les ordures et les déchets solides encombrants, dont sont gérées les parties communes des bâtiments, dont on occupe l'espace public [...] Et tout cela fait la différence avec un quartier central de la moyenne bourgeoisie élégant et tranquille.»

Les quartiers espagnols, ce sont 170 îlots composés d'un total de 600 bâtiments habités par 3 000 familles, soit environ 15 000 personnes. C'est aussi 900 *bassi* où habitent au moins 3 000 personnes. A cela il faut ajouter 259 locaux accueillant une activité artisanale, 360 petits commerces orientés quasi exclusivement vers la population du territoire, 196 dépôts et 223 garages. Le parc de logement est composé d'appartements de moyenne et petite taille appartenant à des petits propriétaires et étant souvent en mauvais état. Mais le stéréotype de la vie dans les

quartiers espagnols provient de l'existence des *bassi* qui sont les logements situés au rez-de-chaussée qui avaient autrefois des fonctions non résidentielles (dépôt, échoppe, écurie, passage conduisant à la cour intérieure de l'immeuble). Ces logements étaient jusqu'à un passé pas très éloigné presque toujours des taudis sombres et humides d'une seule pièce caractérisés par la présence d'une seule source d'air et de lumière (la porte d'entrée) et des sanitaires vétustes.

Dans les années 1980, notamment grâce aux aides à la rénovation qui ont suivi le tremblement de terre, des travaux d'aménagement ont été faits dans de nombreux *bassi*. Ces travaux ont visé notamment la séparation de l'espace habitable avec l'aménagement d'une cuisine, d'une chambre à coucher et d'un salon. Il n'en demeure pas moins que les principaux problèmes attachés à ce type d'habitation (notamment le manque d'aération et de luminosité) demeurent. Les *bassi* sont synonymes de surpopulation et de promiscuité pour des familles nombreuses confinées dans deux pièces, mais aussi d'envahissement de la rue qui devient l'espace de jeu pour les enfants et un prolongement de l'habitat où les membres de la famille s'installent lorsqu'il fait chaud à l'intérieur. Comme nous le dit un habitant des quartiers espagnols:

«Si tu n'as pas d'espace dans la maison, ton salon devient la ruelle et quand il y a une partie de football à la télévision tu déplaces la télévision et les sièges dehors pour la voir en famille comme si cet espace était le tien.»

Les *bassi* sont très majoritairement occupés par des familles napolitaines installées dans le quartier depuis longtemps et en location. L'autre groupe important d'habitants de *bassi* et en constante progression: ce sont les immigrants, principalement des Sri Lankais, qui acceptent des conditions de logement très difficiles aussi bien au niveau de la qualité (insalubrité et promiscuité) que du coût (loyer exorbitant soutiré par des propriétaires peu scrupuleux exploitant leur situation illégale) en contrepartie de la possibilité de s'insérer dans un territoire poreux leur garantissant une certaine sécurité et la possibilité de développer des réseaux et des activités communautaires.

D'un point de vue architectural, mis à part une dizaine de bâtiments bourgeois, les habitations qui prédominent ont été construites selon le modèle des bâtiments de petites tailles de deux ou trois étages destinés aux couches populaires (artisans, petits commerçants et ouvriers). Un des traits marquants de ce territoire est que, bien qu'il y ait eu de nombreuses interventions et transformations de l'habitat afin de faire face à la forte

pression démographique (notamment à travers la surélévation et le redécoupage des espaces habitables), il n'a pas connu de transformation radicale. Cette situation explique la forte tension sur le stock de logements et une grande difficulté à en trouver un inoccupé.

2.2. L'espace social

Les quartiers espagnols se distinguent de bien d'autres quartiers défavorisés de grandes villes européennes par la mixité sociale qui y demeure. Nous sommes en présence ici d'une situation de coexistence de différentes couches sociales qui se différencient aussi bien d'un point de vue culturel que matériel. Cette relative mixité sociale fait l'originalité des quartiers espagnols où il n'y a pas spatialement une distinction très claire entre la localisation des exclus et celle des mieux lotis. Comme nous le dit un habitant du quartier:

«Dans ce quartier ont toujours coexisté la misère et l'opulence dans le même bâtiment. Au rez-de-chaussée habite le pauvre, le sous-prolétariat, mais au fur et à mesure que l'on monte les étages la situation économique des occupants change et il n'est pas rare de trouver aux étages supérieurs un avocat ou un représentant d'une autre activité libérale. Ils ont toujours cohabité même si les interactions sont limitées.»

Pour Giovanni Laino, l'un des principaux éléments permettant de différencier les couches sociales, ce n'est ni le revenu ni la qualité du logement, mais bien le mode de perception du revenu (activités légales, informelles ou illégales), le niveau d'instruction de la famille, le type d'intégration dans le marché du travail et enfin la valorisation de la culture du travail au sein du milieu familial ou bien de la dépendance vis-à-vis de l'assistance sociale. Schématiquement, on distingue cinq grands groupes sociaux dans la stratification sociale des quartiers espagnols:

- un groupe composé des classes moyennes et basses de travailleurs employés majoritairement dans le secteur public et qui vivent dans le quartier plus comme résidents que comme habitants. Ceux-ci n'habitent jamais dans les *bassi*. Ils supportent avec difficulté les modes de vie et abus des autres groupes. Les jeunes de ce groupe tendent à quitter le quartier dès qu'ils le peuvent, vivant l'émigration vers de meilleurs quartiers comme un signe de promotion sociale. Ils ont un revenu garanti du fait de leur stabilité de l'emploi et certains sont propriétaires de leur logement;
- un groupe que l'on pourrait associer au prolétariat où il y a des problèmes diffus de chômage et peu d'investissement dans l'éducation

mais une grande culture du travail: disposant souvent d'une faible qualification et ne possédant pas d'emplois publics, leur lien avec le travail est précaire. Ce sont des familles vulnérables mais saines, touchées qu'épisodiquement par des expériences de déviance. Elles sont implantées depuis longtemps dans les quartiers espagnols et participent à la culture populaire et à la vie des quartiers espagnols. Elles ont le plus souvent leur habitat en location;

- un large groupe réunissant le sous-prolétariat urbain: les symptômes de la vulnérabilité économique et sociale y sont aigus: échec et abandon scolaire, maternité précoce, expérience d'incarcération, promiscuité familiale, etc. Ils doivent faire face à un problème structurel de chômage et leur revenu familial est issu le plus souvent de leur participation à des activités informelles, voire criminelles, auxquelles viennent s'ajouter les allocations sociales diverses fournies par l'Etat. Ce groupe donne vie aux réseaux informels souvent irréguliers. Une grande partie de ces familles est touchée par des processus d'exclusion. Les quelques centaines de familles qui ont des membres associés aux activités camorristes appartiennent aussi à ce groupe qui, ces dernières années, s'est réduit du fait qu'une partie de ses membres a été tuée dans des règlements de compte ou est en prison. La vie de la rue est souvent aux mains de ce sous-prolétariat urbain dont la logique de reproduction est tournée vers les réseaux illégaux et le clientélisme politique. Les jeunes de ces deux derniers groupes émigrent très rarement des quartiers espagnols et lorsqu'ils le font, c'est pour aller dans d'autres quartiers défavorisés de la périphérie de Naples;
- un groupe d'apparition plus récente constitué de nouveaux résidents propriétaires qui, du fait des prix attractifs liés aux nombreux problèmes des quartiers espagnols, ont la possibilité d'acheter un appartement et de le restaurer: ces résidents sont le résultat du processus encore très limité de «gentrification» sur les bords des quartiers espagnols résultant des efforts importants de la commune pour réhabiliter ces quartiers. Ils acceptent de subir les inconvénients du quartier en échange d'une position centrale dans la ville et d'un style de vie original. On compte dans ce groupe de nombreux enseignants et universitaires. Ils sont cependant peu actifs dans la vie du quartier dont ils sont surtout résidents;
- et, enfin, le groupe des immigrés: ceux-ci sont arrivés massivement ces dix dernières années et sont de plus en plus présents. Le

nombre des immigrés légaux ou non est en constante progression à Naples, estimé à environ 16 000. Or, les quartiers espagnols situés au cœur historique de Naples sont caractérisés par une forte concentration d'immigrés par rapport aux autres quartiers. Cela s'explique, d'une part, par la plus grande facilité d'y trouver un toit pour loger les immigrés sans papiers qui louent à des prix exorbitants des espaces insalubres et, d'autre part, par sa proximité aux zones d'activités productives de revenu (notamment les artères commerciales pour les vendeurs de rue du secteur informel ou la proximité avec les quartiers bourgeois pour les activités domestiques). Le pourcentage d'immigrés temporairement présents (catégorie administrative des services sociosanitaires qui donne une idée du nombre d'immigrés en situation irrégulière) dans le centre historique dont font partie les quartiers espagnols était de 17 %, soit 70 % supérieur à la moyenne de la commune de Naples. Une grande partie des immigrés travaille dans le secteur du travail domestique (assistance à domicile pour les personnes âgées ou malades, ménages, etc.). Les Sri-lankais forment la communauté immigrée la plus représentée au sein des quartiers espagnols où ils habitent le plus souvent des locaux utilisés avant pour la prostitution ou comme dépôts. Certains arrivent aussi à louer de petits logements moins insalubres après quelques années. Organisés d'un point de vue communautaire, les liens sociaux sont forts parmi les immigrés et ils contribuent à la vie du territoire à travers des petits commerces et restaurants ethniques.

La relation des populations présentes depuis longtemps dans les quartiers espagnols avec ces immigrés nouvellement arrivés illustre très bien le concept de ville poreuse qui est souvent utilisé au sujet de Naples, en référence à sa capacité, probablement plus grande que n'importe quelle autre ville en Europe, à accueillir une présence importante d'activités informelles et d'individus en dehors des lois, qu'ils soient des travailleurs immigrés illégaux ou des individus impliqués dans des organisations criminelles. Comme nous le dit une jeune immigrée sri lankaise habitant dans les quartiers espagnols: «Ici personne nous demande nos papiers. On se comporte bien, on n'ennuie personne et eux nous laissent tranquilles.»

Si, dans le langage des rues, on trouve un usage fréquent de termes racistes ou discriminatoires, dans les faits on ne trouve pas d'antagonisme fort entre la population napolitaine des quartiers et les immigrés

qui s'y sont installés, et l'on trouve même une certaine compréhension pour les immigrés. C'est en partie dû au fait que la criminalité, les actes violents et incivils proviennent des organisations camorristes et des jeunes locaux, et ne sont pas associés principalement aux immigrés qui, dans la plupart des cas, travaillent dur dans le secteur informel. Comme nous le dit une habitante des quartiers:

«Tant qu'ils se comportent bien, les rapports sont bons et nous leur voulons du bien [...] Les pauvres, ils doivent vendre des sacs dans la rue pour nourrir leurs familles restées au pays et doivent vivre dans des conditions très difficiles jour après jour tout en prenant le risque que la police les contrôle et séquestre leur marchandise.»

3. Etat des lieux des problèmes et besoins

3.1. Données de base

La dernière publication de la Commission nationale sur l'exclusion sociale estimait que la pauvreté touchait 2,6 millions de familles en Italie, soit un total de près de 7,5 millions de personnes consommant moins de la moitié de la consommation médiane en Italie. Le phénomène est particulièrement fort dans le sud de l'Italie où sont situés près de 66 % des familles pauvres en Italie.

Une image précise de la pauvreté à Naples est difficile à reconstruire, car les chiffres de la pauvreté (conditions de vie, consommation) ne sont quasiment jamais désagrégés jusqu'au niveau de la ville et encore moins de ses quartiers. Toutefois, il est possible depuis quelques années d'avoir une meilleure idée de la situation grâce aux efforts de la commune de Naples de développer une meilleure connaissance de la réalité sur son territoire, à travers les plans de zone que nous verrons plus en détail dans le chapitre 4 de ce rapport. Dans ce cadre, la commune a rassemblé des statistiques administratives à partir d'une approche territoriale qui a consisté à définir une série d'unités territoriales de base (UTB). Les UTB de 48 à 52 sont les districts avec la plus grande concentration de problèmes sociaux. L'UTB 51 correspond au centre historique de Naples dont font partie les quartiers espagnols. Nous allons analyser ci-dessous les principales caractéristiques de cette UTB, l'une des plus défavorisées de Naples. Il faut insister sur le fait que cette UTB est plus large que les seuls quartiers espagnols où la situation est dans la plupart des cas encore plus difficile que ce qui apparaît pour l'UTB 51 en général.

Tout d'abord, un indicateur intéressant de la précarité économique de ce territoire est le nombre de bénéficiaire du revenu minimal d'insertion (RMI), mis en place de manière expérimentale en 1998. Le tableau 12 nous montre la répartition des bénéficiaires en fonction de leur UTB de résidence.

Tableau 12 – Distribution des bénéficiaires par unités territoriales de base (UTB)

Circonscription	UTB	Fréquence	Pourcentage
Non indiquée	Non indiqué	200	4,9
Chiaia, San Ferdinando Posillipo	UTB 44	141	3,5
Bagnoli Fuorigrotta	UTB 45	133	3,3
Pianura Soccavo	UTB 46	529	13,0
Arenella Vomero	UTB 47	61	1,5
Piscinola Chiaiano Scampia	UTB 48	341	8,4
Stella S. Carlo all'Arena	UTB 49	421	10,3
Miano Secondigliano S. Pietro	UTB 50	416	10,2
Avv. Mont. Mercato Pendino	UTB 51	554	13,6
S. Giovanni Barra Ponticelli	UTB 52	888	21,8
Poggioreale S. Lorenzo, Vicaria	UTB 53	385	9,5
Total		4069	100,0

Source: Comune di Napoli, «Piano Sociale di Zona 2003, le aree di priorità: area contrasto alla povertà», commune de Naples, Naples, 2003.

Les zones où est concentré le plus grand nombre de bénéficiaires du RMI sont donc les quartiers S. Giovanni, Barra, Ponticelli (UTB 52), suivis de la zone du centre historique (UTB 51) et de celle de Soccavo, Pianura (UTB 46). Comme nous le verrons plus loin, ces trois zones seront aussi le champ de l'intervention du projet Chance pour les adolescents à risque d'exclusion. Dans le centre historique, il y a près de 43 % de bénéficiaires du RMI de plus que la moyenne pour la ville de Naples. La forte précarité socio-économique de ces bénéficiaires est principalement liée à la taille de la famille (familles nombreuses) et à l'absence de travail. Il y a en particulier une relation forte entre pauvreté et pauvreté infantile, car plus d'une famille sur deux (56 %) qui a présenté un dossier pour le RMI était composée d'au moins un mineur, et 13 % des familles demandeuses du

RMI étaient composées de trois et plus mineurs. La question de la vulnérabilité des jeunes est particulièrement importante dans un territoire où la part des jeunes de 0 à 20 ans est de 23 %, tandis que celle de 0 à 13 ans est de 15 %. Le nombre élevé de jeunes dans ce district nécessite la mise en place d'actions spécifiques pour la promotion des droits des enfants et des adolescents, et pour la lutte contre la précarité économique et sociale dont les jeunes sont les premières victimes.

Dans le domaine des mineurs, c'est dans l'UTB 51 dont font partie les quartiers espagnols que le taux d'absentéisme à l'école élémentaire est le plus fort à Naples; il y atteint 1,23 %, tandis que le taux correspondant à l'école secondaire inférieure est aussi l'un des plus élevés avec plus de 2,5 %. Or les taux moyens pour Naples en général sont respectivement 0,66 % et 2,13 %; et lorsque l'on exclut ceux entrés à nouveau et les transferts, ces taux descendent même à 0,21 % et 1,17 % (Osservatorio sulla dispersione scolastica del Comune di Napoli). Il faut aussi noter que les taux moyens pour l'Italie sont respectivement de 0,08 % et 0,33 %. Le tableau 13 nous montre l'ampleur du problème.

Tableau 13 – Nombre de signalisation de jeunes absents de manière répétée à l'école

	Nombre	Moyenne pour Naples	Ecart à la moyenne en %
Absents	164	120,1	36,6

Source: Comune di Napoli, «Piano Sociale di Zona 2003, Il profilo di comunità per Unità Territoriale di Base – UTB 51», commune de Naples, Naples, 2003.

Le problème de la désertion et de l'abandon scolaire est le plus souvent associé au travail au noir et à la microdélinquance. C'est pourquoi un autre indicateur des problèmes des jeunes est le taux des mineurs liés à des actes répréhensibles contre les biens et les personnes. Ce taux est particulièrement élevé dans l'UTB 51 avec 515 jeunes, soit un taux près de 61 % supérieur à la moyenne. En revanche, il faut noter que le problème de la toxicodépendance est moins important que dans d'autres zones défavorisées, car un faible nombre d'usagers est répertorié, notamment parmi les mineurs, comme le montre le tableau 14.

Tableau 14 – Taux d’usagers de drogue par groupe d’âge

Groupe d’âge	Taux	Taux moyen pour Naples
De 14 a 24 ans	1,6	5,6
De 25 a 39 ans	10	12,8

Note: Taux d’usagers: usagers par groupe d’âge/population de l’UTB du même groupe d’âge.

Source: Comune di Napoli, «Piano Sociale di Zona 2003, Il profilo di comunità per Unità Territoriale di Base – UTB 51», commune de Naples, Naples, 2003.

Néanmoins, l’UTB 51 se caractérise par un nombre important d’habitants souffrant de troubles mentaux. Il est important de souligner ici que, dans de très nombreux cas, ces troubles mentaux sont dus à l’extrême précarité socio-économique que doivent affronter de nombreuses familles et à l’ampleur et la diversité des problèmes qui affectent ces familles marginalisées. En effet, les trois quarts des troubles mentaux sont liés à des syndromes phobiques, affectifs, délirants ou schizophréniques, qui trouvent leurs racines dans le vécu et le passé des habitants de ces quartiers très défavorisés soumis à la forte pression de la survivance au jour le jour.

Enfin, le problème principal à la source de la grande précarité socio-économique de nombreuses familles à Naples, c’est le chômage qui atteint dans ces quartiers les plus défavorisés des niveaux records en Italie mais aussi en Europe. Comme nous le dit un responsable du syndicat UIL (Unione Italiana Lavoratori) à Naples:

«Le chômage atteint ici des niveaux très élevés avec une moyenne pour Naples et sa province de 19-20 %, c’est-à-dire plus de dix points supérieurs à la moyenne nationale. Mais ce niveau est encore beaucoup plus élevé dans certaines zones de Naples où il atteint près de 50 %.»

La misère économique et sociale tout comme le problème structurel du travail des enfants sont liés à cette donnée de base pour la compréhension de la dynamique sociale à Naples qu’est l’existence d’un chômage structurel de masse et d’une vaste sphère informelle permettant la survie des familles. Pour une très grande partie des familles des quartiers espagnols – mais c’est le cas un peu partout à Naples – l’accès à l’emploi est le problème principal et leur première demande sociale. Etant exclus du marché du travail formel, les groupes sociaux les plus défavorisés ont de grandes difficultés à se projeter dans le futur et vivent au jour le jour

faute d'une certaine sécurité économique, du fait tout d'abord d'une transformation globale de la structure productive défavorable à la création d'emploi (et réduisant l'emploi manuel et artisanal auparavant important dans ces quartiers), mais aussi du manque de qualification et de mobilité des habitants des quartiers défavorisés qui affectent leur employabilité; ceux-ci se trouvent le plus souvent exclus du marché du travail formel et d'un emploi décent. Ils sont condamnés à effectuer des activités dans le secteur informel ou à entrer dans la sphère de la criminalité organisée, dont notamment la vente de cigarettes de contrebande qui assure un revenu à de nombreuses familles.

Cette caractéristique essentielle du marché du travail pose un gros problème en termes d'intervention sociale pour les plus démunis. Pour les éducateurs travaillant aux côtés des jeunes, il y a par exemple un conflit entre les laisser dans la rue ou les soutenir dans leur effort de s'engager dans le monde du travail qui le plus souvent prendra la forme de la participation au secteur informel. Comme le note un éducateur social: «Entre l'illégalité d'un travail au noir et finir dans un parcours criminel, il y a une grande différence qu'il faut prendre en compte même si dans le même temps il faut mobiliser toutes les ressources disponibles sur le territoire (notamment les centres de formation et les centres de l'emploi) pour donner la possibilité aux jeunes d'accéder à un emploi décent ou bien de rester à l'école.»

Une habitante des quartiers espagnols reproche ainsi à l'Etat son manque de compréhension de la réalité socio-économique de ces quartiers, et notamment de la question du travail des enfants. Elle nous déclare:

«A mon époque, on allait travailler très tôt et l'Etat n'intervenait pas, mais aujourd'hui on oblige l'enfant à aller à l'école même quand il ne veut pas et le résultat est qu'il traîne dans la rue alors que cela serait mieux s'il pouvait travailler et gagner une paye honnête qui le détournerait des mauvaises fréquentations.»

3.2. De la question de la violence et des jeunes dans les quartiers espagnols

Un des traits particuliers de Naples est l'omniprésence de la criminalité organisée (la *camorra*) et la culture diffuse qui lui est associée. La guerre des bandes camorristes dans les années 1980 a provoqué un nombre impressionnant de meurtres et d'emprisonnement dans les quartiers espagnols qui, à bien des égards, avaient toutes les caractéristiques d'une zone de guerre avec les conséquences psychologiques que cela implique

pour les populations qui y habitaient. Il n'est pas rare dans ce quartier qu'un membre d'une famille ait été tué lors d'un règlement de compte entre clans camorristes rivaux ou soit en prison. Ainsi, par exemple, le 18 février 1998, un jeune âgé de 14 ans qui avait quitté l'école malgré l'obligation scolaire fixée par la loi et qui gérât de manière abusive les places de parking devant un supermarché était assassiné par balles par deux hommes sur un cyclomoteur pour se venger de son frère, tueur pour une famille camorriste, mais qui avait décidé de collaborer avec la justice.

Dans les quartiers espagnols, on peut relever des symptômes de zones de guerre liés à la guerre entre les différentes familles camorristes. Même si la situation n'est plus aussi meurtrière que dans les années 1980 où les fusillades étaient courantes, les quartiers espagnols demeurent marqués par une logique sécuritaire où les familles camorristes fortifient leur maison, sécurisent leur territoire et où les individus (enfants compris) associés directement ou indirectement à ces familles vivent plus ou moins dans la peur et préfèrent rester sur leur territoire où ils se sentent protégés. Comme nous l'indique un éducateur social:

«Presque chaque rue a son clan, c'est une caractéristique de la criminalité organisée de Naples qui est très parcellarisée et divisée. Les jeunes vivent cette culture camorriste qui est très présente sur le territoire, et nombre d'entre eux font partie de près ou de loin à des familles engagées dans les activités criminelles. Du coup, même s'ils ne sont pas directement impliqués dans cette réalité camorriste, ils la vivent au jour le jour à la première personne.»

C'est donc un territoire où la violence règne de manière souveraine et où la camorra, et surtout la culture de la camorra, imprègne les comportements de chacun. Les rues des quartiers sont le règne de ces adolescents au regard déjà endurci par la vie qui traînent par bande dans les rues, dévalent à toute allure les ruelles sur des mobylettes offertes avec des ressources rarement obtenues de manière légale, jouent au football et crient dans la rue, mettent des claques aux passants, etc. Même les jeunes enfants utilisent par exemple fréquemment l'expression «tu dois mourir» qu'ils lancent à l'école, dans la rue et dans les tribunes du stade, et pour eux ce n'est pas une métaphore puisqu'il y a régulièrement des personnes de leur entourage (famille, amis, voisins) abattues dans les rues de leur quartier. Réussir à être une personne pacifique dans cet environnement constitue un véritable défi.

Il faut toutefois nuancer cette description de la violence et de l'insécurité qui règne dans les quartiers espagnols, car, d'une part, ces problèmes ne sont pas plus élevés que dans certains autres quartiers défavorisés de Naples.

Plusieurs habitants regrettent, à ce sujet, le fait que les quartiers espagnols aient une mauvaise réputation à l'extérieur et que, dès qu'un incident arrive dans les quartiers espagnols, l'information est répercutée dans les médias en stigmatisant le quartier alors qu'il se passe la même chose ailleurs. D'autre part, même s'il existe aussi un vandalisme diffus à l'intérieur du quartier qui est l'œuvre de bandes de jeunes, il existe des formes d'organisations informelles internes du territoire qui assurent aussi une relative sécurité pour les habitants. En effet, en général – excluant les règlements de compte camorristes – quand on est habitant, on peut être relativement tranquille, on ne se fait pas attaquer ou voler sa voiture dans le quartier. Il y a une sorte de contrôle du territoire qui se fait moins par les institutions publiques que par le chef camorriste local qui assure un semblant d'ordre dans sa zone. Comme nous le dit un éducateur: «Dans les quartiers espagnols, il y a des zones où il n'y a pas d'agression et surtout pas contre le voisin. Si elles ont lieu, c'est sur des touristes égarés ou sur les artères commerçantes aux frontières des quartiers espagnols, mais pas à l'intérieur du quartier.»

Mais la violence n'est pas forcément de nature criminelle. Elle est surtout une violence quotidienne des gestes, des paroles, de la façon de s'exprimer, de traiter l'autre et, en particulier, au niveau des rapports de genre. C'est aussi une violence domestique diffuse et des problèmes d'abus sexuels. Le fait que ces jeunes parlent fort avec des paroles et des gestes chargés de violence traduit d'abord une grande peur et un sentiment d'abandon. Dans les quartiers espagnols, les gens naissent, grandissent et vivent dans la peur du lendemain du fait de l'insécurité physique mais surtout matérielle, et cela affecte en profondeur leur mode d'être au monde. La violence est donc d'abord dans la parole et dans l'expression corporelle. Elle se traduit autant dans la façon de parler à voix très forte que dans le choix des mots où les grossièretés et les gros mots sont largement présents. Les paroles de ces adolescents sont des paroles brûlantes qui cherchent à susciter l'excitation, à provoquer des réactions. C'est avant tout une communication agressive où l'on n'accorde pas le statut d'interlocuteur à l'autre. L'usage dominant qu'ils font de la parole comme attaque se traduit par le fait qu'ils s'attendent à avoir une réaction de même type, c'est-à-dire agressive. La défense adoptée par ces jeunes pour se protéger consiste le plus souvent à une identification avec l'agresseur et à considérer l'autre comme un réceptacle de choses mauvaises et violentes. Une des caractéristiques du langage de ces jeunes exclus c'est d'être un langage plus raciste, plus discriminatoire, plus intolérant. Ils ont un vocabulaire très développé en qui concerne toutes les paroles servant à stigmatiser, exclure, blesser l'autre.

Ces jeunes à risque qui traînent dans la rue et ne vont plus à l'école, ce sont les irréductibles avec lesquels l'école et les services sociaux ont échoué, ceux qui ont déjà eu des problèmes avec la justice, les perdants de la vie. Ce sont des adolescents dépressifs et agressifs qui n'ont pas 16 ans et possèdent déjà un passé trop chargé pour leurs jeunes épaules. Ils viennent de familles qui ont perdu toute espérance, marqués par le chômage, la misère, les problèmes psychiques et la dégradation sociale, des familles où personne ne se lève plus le matin car il n'y a rien à faire et qui considèrent que l'école ne sert à rien, des familles qui souffrent d'une forte ghettoïsation spatiale mais aussi culturelle et linguistique, car ils ne parlent que le dialecte.

La question de la figure parentale pour ces adolescents est très complexe. Il existe une différence fondamentale entre, d'une part, la maternité biologique et, d'autre part, la personne qui, concrètement, prend en charge la responsabilité parentale. Nombreux d'entre eux ont plusieurs mamans. Il y a la mère biologique et, le plus souvent, la grande sœur qui se charge réellement d'élever les enfants et qui est aussi appelée «maman» ou un dérivatif de maman. Il y a donc une pluralité de mamans, porteuse de confusion et d'angoisse chez l'enfant. Cette confusion est accentuée par la maternité précoce et les familles déstructurées qui donnent lieu à une confusion générale des rôles où les sœurs ne sont pas des sœurs mais des enfants-mamans qui dès l'âge de 10 ans jouent déjà le rôle de mère pour leurs jeunes frères et sœurs, des mères de 14 ou 15 ans qui sont biologiquement des mères mais qui sont toujours psychiquement des enfants.

C'est la raison pour laquelle les assistantes sociales rencontrées insistent sur le fait que le problème de ces adolescents difficiles, ce n'est pas l'abandon scolaire en tant que tel qui n'est qu'un symptôme, mais la famille et le déficit d'autorité parentale aboutissant à ce que l'enfant soit laissé à lui-même sans figure adulte de référence positive sur laquelle il pourrait se construire. L'une d'elles remarque ceci:

«La raison pour laquelle des jeunes font ce qu'ils veulent, ne vont pas à l'école et parfois ont des comportements déviants doit être cherchée dans l'histoire de la famille. 95 fois sur 100, les histoires individuelles des adolescents difficiles trouvent leurs racines dans cette histoire familiale d'une, deux ou trois générations.»

Les adolescents de ces quartiers défavorisés ont peu de choses en commun avec les autres adolescents d'un point de vue évolutif: leur appartenance à des familles à problèmes multiples et graves est source de déséquilibres, stress et violence, tandis que leurs relations avec d'autres groupes d'adolescents sont presque inexistantes du fait entre autres de

leur manque de socialisation dans le tissu social de l'école résultant de leur absentéisme chronique. Par ailleurs, ils sont confrontés à des devoirs et responsabilités d'adultes. Plus que des adolescents, ces jeunes semblent psychiquement une combinaison complexe entre attentes, peurs, besoins infantiles et comportements pseudo-adultes.

Un des traits communs de ces adolescents, c'est l'obsession de la protection. Leurs formes de représentation de la réalité sont fortement fictionnels. Ils tendent à développer des scénarios et des langages symboliques qui les aident à gérer les situations difficiles auxquelles ils doivent faire face. Le besoin de protection physique est lié à la difficulté qu'ils rencontrent à construire une représentation rassurante de leur environnement et qui se traduit par l'agressivité du langage et des gestes. Cette obsession de la protection, le besoin excessif de protection, est une des manifestations caractéristiques de l'enfance défavorisée, et c'est un phénomène qui commence très tôt.

Dans un univers violent où les conflits sont réglés par les coups et les hurlements et non par la parole, les jeunes cherchent, dès leur plus jeune âge, la protection d'un plus grand et plus fort qu'eux; c'est la manifestation d'un mécanisme d'autodéfense d'un enfant qui cherche seulement à se protéger dans une situation qu'il perçoit totalement hostile. A travers ce comportement, l'enfant se transforme avec le renforcement progressif de l'idée selon laquelle l'enseignant, la relation avec l'autre, la parole ne sert à rien et que seul vaut l'intervention d'un plus grand qui va terroriser les autres pour le protéger. Ce que l'on peut prendre pour un comportement camorriste précoce n'est, en fin de compte, que la réponse à l'obsession de protection de l'enfant. Ce n'est donc pas purement un comportement négatif mais aussi un comportement vital. Comme le remarque Cesare Moreno (1997), ce n'est pas l'enfant de ces quartiers qui est précocement camorriste, mais c'est le camorriste qui reste un enfant car une série de comportements criminels ne sont que des réponses infantiles à des problèmes qui pourraient en fait être abordés de manières différentes.

La vie dans les quartiers espagnols s'assimile, pour une part importante des adolescents qui y vivent, à une vie dans des conditions extrêmes. C'est pourquoi on y voit se développer des comportements qui montrent des analogies avec ceux d'autres univers extrêmes comme les goulags et les camps de concentration, toute proportion gardée bien entendu. Prévoir sa vie plus d'un jour à l'avance n'a en effet aucun sens. Cette solution de vivre

au jour le jour reste un des facteurs importants de l'échec scolaire et de la désaffiliation sociale de ces adolescents. Ce n'est pas une invention de leur cerveau mais, pour citer Varlam Chalamov, «une sorte d'instinct animal propre aux détenus, l'instinct des muscles²²». Certaines des mères de famille rencontrées déplorent cette violence des jeunes en bande qui leur fait peur mais elles reconnaissent en même temps implicitement le caractère structurel de cette violence lorsqu'une d'elles déclare par exemple:

«Il y a des cas particuliers, des cas de délinquances, mais on ne peut pas généraliser et dans l'ensemble il y a surtout le problème de la pauvreté et du chômage dont sont victimes les jeunes.»

Ces enfants et adolescents en situation difficile vivent au jour le jour car pour eux chaque jour est différent du précédent. Ils ne dorment pas toujours dans la même maison, ils ne voient pas toujours la même figure parentale, une fois la mère, une autre fois la grand-mère, une autre fois encore la grande sœur. Il n'y a pas de continuité d'un point de vue psychologique, ni même physique car ces adolescents dorment une fois dans leur maison, une autre fois chez des oncles et tantes, ou encore ailleurs. Chaque jour, ils doivent recommencer à zéro, affronter des situations différentes, sans possibilité de se construire dans un environnement sociospatial stable. Leur vie est une vie sans point de référence, notamment parentale, sans sécurité. Ces adolescents ne possèdent donc pas une démarche anticipative mais seulement une démarche axée sur le présent. Ils ne font jamais de plans car ils savent trop bien que rien ne se passe jamais comme ils le voudraient. Ils ne peuvent se projeter dans le futur car, s'ils le faisaient, ils seraient envahis par l'angoisse et la rage de vivre une vie d'exclu à laquelle ils ont très peu de chance d'échapper. Le futur correspond à un projet, mais pour les adolescents à risque de ce quartier, imaginer le futur est une chose très problématique, source d'angoisse et de rage qui peuvent se traduire de multiples façons, comme nous l'ont indiqué des assistantes sociales du quartier:

«Certaines fois, ils vont vandaliser l'école, voler et casser les équipements parce que l'école représente pour eux les institutions qui ne font rien pour eux, les laissés-pour-compte de la société [...] D'autre fois, ils vont vandaliser les magasins des artères commerçantes qui, à quelques dizaines de mètres de leur quartier défavorisé, sont la vitrine de l'abondance de la société de consommation [...] Ou encore ils vont canaliser leur rage au stade en insultant et en agressant les supporters de certaines équipes du nord perçu comme le centre politique et économique du pays et donc responsable de l'injustice sociale dont ils sont victimes.»

22. Chalamov, Varlam, *Récits de Kolyma*, Editions du Rocher, Paris, 2003.

Eloigner l'autre semble le premier objectif de ces jeunes et constitue un obstacle majeur pour l'intervention sociale à leur égard. L'autre est étranger, porteur de menaces, il suscite des craintes, d'où le besoin de l'éloigner. «Qui tu es?» «Tu es personne!» «Pourquoi vous êtes venus m'embêter?» «Tu n'es qu'une ordure!» A travers ce rejet de l'autre, ils cherchent à montrer qu'ils sont impénétrables, qu'il faut les laisser en paix. Ils cherchent à éloigner le risque de se trouver vulnérable, d'où la nécessité de prendre leur distance vis-à-vis de l'autre porteur de remise en question. Leur comportement violent cache en fait un besoin désespéré de se protéger. «Ferme tes toilettes» est probablement la phrase ou plutôt l'injonction la plus utilisée par ces adolescents pour accueillir toute tentative de parler avec eux de la part des enseignants. Face aux multiples problèmes graves qu'ils doivent affronter depuis leur plus jeune âge, ces adolescents se défendent en fermant toutes les voies d'accès de leur corps et de leur esprit. Au départ, les personnes engagées dans l'aide auprès de ces jeunes se heurtent à ce mur qui interdit toute relation entre l'adulte et l'adolescent. Mais ce n'est pas seulement de leurs paroles que les adolescents cherchent à se protéger, c'est aussi de leurs regards, de leurs attentions. C'est pourquoi ils déchirent leurs dessins ou les premières paroles écrites, ils détruisent ce qu'ils viennent de fabriquer afin d'éviter ce regard qui, comme la parole, est porteur d'élément critique.

Pour terminer cette partie sur la violence et les jeunes, il faut mettre l'accent sur le problème particulier de la violence symbolique, mais aussi physique, dont sont victimes les jeunes filles. Le champ de réalisation de celles-ci est fortement limité par la place sociale de la femme dans le quartier. Son rôle se réduit à celui de femme mariée et de mère au foyer; et sortir de ce schéma serait tomber dans des catégories très stigmatisantes. Dans ce contexte, la vie des adolescentes change radicalement une fois fiancée, car elles voient se réduire considérablement leur autonomie d'action. Dans les quartiers espagnols, la relation homme-femme est encore très marquée par la tradition de la domination masculine qui se traduit par de nombreux cas de violence conjugale, une transposition, en somme, au sein du couple de la violence de l'environnement social.

Dès l'âge de 14-15 ans, les jeunes femmes sont fiancées avec celui qui sera leur époux dans les trois quarts des cas et les maternités précoces sont fréquentes dans les quartiers espagnols où l'on observe une grande permissivité à cet égard. A partir de ce moment-là, elles abandonnent leur scolarité pour rester à la maison élever leurs enfants. Comme nous le dit une assistante sociale du quartier:

«Parmi les problèmes auxquels les femmes doivent faire face, il y a celui culturel lié au fait que les femmes sont censées rester au foyer et faire des enfants. Du coup, les jeunes femmes n'ont pas de futur si ce n'est d'être femme au foyer, de faire les travaux domestiques et de supporter les coups de son mari sans se rebeller, car, culturellement, ces coups sont un signe d'affection.»

Dans ce contexte socialement, économiquement et culturellement difficile, les jeunes femmes n'ont pas de possibilité de s'épanouir. D'ailleurs, nulle d'entre elle ne prétend vouloir devenir médecin ou avocat, mais préfèrent au contraire des formations de coiffeuse ou d'esthéticienne, les seuls métiers qu'elles pensent pouvoir faire dans le meilleur des cas et qui, de plus, peuvent être exercés à domicile, sans sortir du quartier.

3.3. Les institutions face à la régulation autonome

Les quartiers espagnols sont caractérisés par une régulation autonome forte, se traduisant notamment par la généralisation des pratiques informelles et délinquantes. On peut observer, à travers l'analyse des quartiers espagnols, l'existence de deux régulations rivales qui coexistent plus qu'elles ne s'affrontent: une régulation de contrôle issue des institutions et une régulation autonome issue des pratiques populaires et camorristes. Institutions et pratiques populaires coexistent en s'efforçant de s'ignorer. En effet, le temps et l'espace de la vie social du quartier sont toujours sous l'influence de rituels et de comportements typiques de cette régulation autonome. Ces territoires de forte précarité socio-économique sont marqués par des codes spécifiques et imperméables de l'extérieur. Dans un tel environnement, l'école peut être perçue comme une institution inutile ou même antagoniste par rapport à la culture du territoire et aux logiques d'acteurs qui conduisent les jeunes à effectuer très tôt des activités rémunératrices informelles, voir illégales, et à abandonner l'école.

De manière générale, les Napolitains entretiennent une relation complexe et problématique avec la loi. Les cadres légaux et réglementaires existent, mais peu de choses sont faites pour les faire respecter – la question du port du casque sur les vélomoteurs en est l'exemple le plus récent. Dans ce contexte, personne n'est incité à les respecter et il en résulte une vie chaotique marquée par une culture de la transgression mais aussi du don – don de son capital social pour obtenir des avantages des institutions ou échapper à leurs sanctions. Une majorité de personnes est convaincue que la mobilité sociale s'obtient à travers les connaissances relationnelles plutôt qu'à travers des procédures publiques transparentes. Un éducateur social nous fait remarquer ceci:

«Ce que l'on appelle la culture camorriste est plutôt la culture de la faveur. Il n'existe pas vraiment de perception du fait qu'il y a des droits et des devoirs, mais prédomine plutôt l'idée un peu médiévale selon laquelle il existe une autorité qui concède des faveurs et des privilèges. Cette mentalité de la faveur et du privilège est selon moi une des caractéristiques de la société napolitaine et est particulièrement présente dans des quartiers comme les quartiers espagnols.»

Cette mentalité affecte profondément le rapport des citoyens aux institutions. La relation est d'autant plus complexe que la coexistence d'activités formelles, informelles et illégales résulte en bonne partie d'une forme de contrôle social qui délimite tacitement une sorte de zone de non-droit permettant, dans un contexte de chômage de masse, la reproduction des populations les plus vulnérables à travers l'accès à des opportunités de revenus (contrebande, travail dans le secteur informel, vendeur de rue, etc). Ces stratégies de survie mises en place par les populations sont le résultat du fait que, comme nous le dit Giovanni Laino, l'Etat providence dans les villes du sud de l'Italie a été déficient et n'a, jusqu'à ces dix dernières années, fait que peu de choses pour lutter concrètement contre la marginalisation socio-économique de ces populations vulnérables.

Dans cette perspective, les écarts qui frappent le visiteur entre le cadre légal – la régulation de contrôle – et ces «arrangements» réels au niveau de la vie du quartier ne doivent pas être interprétés seulement comme une manière de tricher avec la loi mais comme des réponses à des lacunes des institutions et à leur incapacité à répondre aux problèmes structurels qui frappent ce quartier. Ils permettent aux populations défavorisées d'assurer tant bien que mal leur accès aux biens essentiels. Ils ne se réduisent donc pas à des réflexes affectifs de défense et répondent à une rationalité stratégique donnant lieu à de vraies organisations collectives élaborées par les exécutants eux-mêmes. Dans des conditions socio-économiques bien souvent extrêmes, les habitants les plus défavorisés de ces quartiers font preuve d'une capacité de survie impressionnante, comme lorsque l'on voit la mère de famille dans le besoin se mettre à vendre des cigarettes de contrebande dans un stand improvisé sur le trottoir pour nourrir sa famille.

Paradoxalement, les interviews ont montré un sentiment largement partagé parmi les habitants des quartiers espagnols d'être abandonnés par les institutions. Mais comme le font remarquer des assistantes sociales du quartier, les racines de ce sentiment d'abandon sont plus subjectives qu'objectives. Il existe depuis quelques années un vaste réseau d'inter-

vention sociale sur le territoire qui se mobilise pour ces populations, mais le problème reste que l'ampleur et la nature des problèmes auxquels les familles sont confrontées sont tels qu'il est impossible de répondre à leurs demandes sociales. Ne voyant pas de réponse institutionnelle à leur demande d'accès à un travail et à un logement décent, ces habitants jugent que les institutions ne font rien pour eux et développent une vision négative des institutions. Une assistante sociale des quartiers espagnols reconnaît ceci :

« Dans la pratique, nous n'arrivons pas à résoudre leurs problèmes prioritaires car les problèmes à l'intérieur du quartier sont, par exemple, que les logements disponibles n'existent pas et que s'ils prévoient de se marier cela pose un problème car ils ne veulent pas déménager en dehors du quartier, parce que leurs moyens de subsistance – travail au noir, activités informelles et parfois criminelles – sont enracinés dans l'appartenance à leur territoire. C'est leur façon de vivre et nous, les services sociaux, ne sommes pas en mesure de leur donner du travail ou une maison, même si l'on contribue à résoudre les urgences sociales et à améliorer leurs conditions de vie. Ces gens sentent donc que leurs problèmes ne sont pas pris en compte par les institutions qui apparaissent pour eux comme porteuse d'une culture parallèle ne partageant pas les mêmes objectifs qu'eux. »

Si l'intervention de l'Etat-providence a été insuffisante par le passé compte tenu de l'ampleur et de la complexité des problèmes sociaux affectant ces quartiers défavorisés, il faut toutefois reconnaître, comme le notent plusieurs personnes interviewées, que l'éthique de la responsabilité et l'initiative privée sont aussi un peu déficientes dans les quartiers espagnols où il y a, dans certains groupes sociaux, une certaine culture d'assisté attendant passivement que les institutions leur donnent quelque chose.

Par ailleurs, un reproche important de plusieurs habitants des quartiers espagnols était le trop peu de présence policière au sein du quartier et son action peu satisfaisante. Comme nous le dit une habitante quinquagénaire née dans les quartiers espagnols :

« Il faudrait plus de présence des institutions, de l'Etat, parce que le quartier est abandonné à lui-même. Que fait la police? Pourquoi n'est-elle pas plus présente sur le territoire? Voir une patrouille de police dans la rue fait toujours du bien, mais elles sont trop rares et, de toute manière, les policiers n'interviennent pas pour dire aux jeunes qui traînent dans la rue à 2 heures du matin de rentrer chez eux [...] Et puis quelle confiance on peut avoir dans les institutions? Parfois, il vaut mieux s'adresser à la *camorra* qu'à la police pour être tranquille. »

Toutefois, des efforts ont aussi été faits ces dernières années pour assurer une plus grande présence territoriale des institutions à travers, par

exemple, des investissements de rénovation urbaine (stimulé par le potentiel touristique associé à la situation géographique des quartiers espagnols en plein centre historique de Naples), mais aussi par l'inauguration d'un poste de police, d'un poste de gardien de la paix et d'une caserne des carabinieri en plein cœur des quartiers espagnols. Ces changements ont une forte valeur symbolique en termes de présence de l'Etat dans un quartier «difficile», marqué par la *camorra* et les comportements délictueux.

Marco Rossi-Doria insiste sur le fait que cet accroissement de l'intervention publique dans les quartiers espagnols (pavement des routes, éclairage public, amélioration des lignes électriques, rénovation d'édifices, soutien des artisans, etc.) depuis les années 1990 contribue à changer progressivement l'image que les habitants ont de leur quartier et l'image qu'ils ont des institutions.

3.4. Capital social et initiatives citoyennes

Les quartiers espagnols sont marqués par un tissu relationnel dense, une certaine sensibilité commune, une vie de quartier avec son folklore, mais il faut se garder de toute idéalisation, car, comme nous le fait remarquer Giovanni Laino, Naples n'est plus la ville précapitaliste d'autrefois. Les réseaux de solidarité qui existent reposent avant tout sur les liens familiaux au sens large, compte tenu de la vision élargie de la famille. Le capital social se fonde sur ces liens sociaux courts mais extrêmement forts qui ont résisté plus qu'ailleurs en Europe au processus de modernisation. La vie communautaire se vit donc avant tout au niveau de sa famille mais aussi de son bâtiment, de sa rue ou de sa zone, mais elle demeure fortement limitée et fermée au monde extérieur car c'est de celui-ci d'où peut venir une menace. Il en résulte une grande méfiance vis-à-vis de celui qui est étranger à ces réseaux primaires. Ainsi, si la vie de la rue est marquée par le théâtre des sentiments et une grande chaleur humaine, les relations profondes de confiance et de solidarité sont limitées en dehors du cercle familial élargi. Un des éducateurs sociaux nous dit ceci:

«Il y a une solidarité épidermique, mais les liens forts sont ceux qui sont au sein de la famille, des liens de parenté et d'appartenance qui sont d'autant plus forts que dans les *bassi* il y a une proximité physique, voire une certaine promiscuité.»

C'est grâce à ces liens sociaux primaires que les familles défavorisées peuvent avoir accès à leurs besoins essentiels et continuer d'aller de l'avant malgré leur situation très précaire; ces liens constituent un système de protection non seulement en termes de logique reproductive mais aussi

d'un point de vue de la sécurité physique des personnes. Un éducateur note, en particulier, la façon dont le territoire est protégé vis-à-vis de la menace extérieure, avec notamment un système informel d'observation et d'identification sur la personne qui entre dans le quartier afin de juger si elle constitue une menace ou non pour la communauté.

Il y a donc bien un capital social très important dans les quartiers espagnols, mais ce n'est pas un capital social «connexionniste» visant une construction sociale étendue au sein de la communauté. C'est plutôt un capital social défensif, renfermé sur lui-même, qui n'est pas un moteur aux initiatives citoyennes sur le territoire. La pratique de la concertation, du dialogue et de la participation n'appartient pas ou peu à la culture locale. Giovanni Laino déplore ce peu de culture politique et d'engagement citoyen. Si mobilisation il y a, c'est le plus souvent dans le cadre d'un réseau d'intérêt comme dans le cas du comité pour faire pression sur la commune au sujet du RMI et non pas d'un projet politique comme le cas des comités de quartiers de Charleroi ou des comités de base brésiliens. Dans les années 1970, il y avait eu une mobilisation politique dans les quartiers espagnols où les citoyens s'étaient organisés pour l'auto-réduction des factures d'électricité, mais ce type de culture de la participation directe reste très peu développé. On peut noter toutefois l'initiative des commerçants qui ont lutté pour que la commune ramasse mieux les ordures ou le projet «Nido di mamma» porté par des mamans des quartiers espagnols qui, comme nous le verrons plus loin, ont créé une structure d'accueil pour les enfants en bas âge. Une assistante sociale des quartiers espagnols nous cite aussi l'exemple des familles qui s'organisent d'elles-mêmes pour offrir de meilleures conditions d'études à leurs enfants en les envoyant réviser le soir dans une famille ayant une maison plus spacieuse et en collectant une petite somme pour payer un étudiant qui fera faire les devoirs aux enfants. Mais un éducateur social reconnaît, au sujet de la citoyenneté active, que «Naples n'est pas à l'avant-garde de ce point de vue».

Toutefois, cette situation est compensée par l'implication d'acteurs intermédiaires comme les associations et les coopératives présentes sur le territoire et engagées dans le processus participatif lancé par la commune et la région dans le cadre des plans de zone et de la programmation territoriale. Il y a donc, sur le territoire, une pression de la démocratie associative à travers de nombreuses petites organisations qui essaient de représenter les intérêts des populations et d'être leur porte-parole, même si les citoyens ont souvent un comportement passif vis-à-vis du milieu associa-

tif. L'association des quartiers espagnols est dans ce cadre la plus importante initiative d'organisation de la population pour la promotion de leur territoire. Elle est devenue au fil des années et des interventions la plus importante structure de volontariat fournissant une assistance aux populations, à travers notamment la création d'un portail social ouvert vingt-quatre heures sur vingt-quatre afin de tenter de résoudre les problèmes issus de la réalité des conditions très difficiles de vie dans les quartiers. Un des responsables de l'association des quartiers espagnols reconnaît qu'à travers l'association la commune a eu un interlocuteur sur le territoire afin d'engager des initiatives territoriales d'amélioration des conditions de vie des populations. A ce titre, l'association a été un vecteur d'innovation et de sensibilisation d'un point de vue de la culture d'approche intégrée. C'est par l'intermédiaire de cette association qu'avait été créé l'unique poste en Italie d'enseignant de rue ou que s'est ouvert, après trois ans de négociations difficiles avec la commune, le nouveau centre social des quartiers espagnols dans le cadre de l'initiative communautaire Urba.

4. Politiques et initiatives sur le territoire

4.1. Importance du contexte politique et institutionnel

Ces dix dernières années, le système de protection sociale étatique en Italie a profondément changé, passant progressivement d'un modèle d'Etat-providence redistributif de nature assistanciel à un modèle de bien-être social fondé sur le partage des responsabilités et la création d'opportunités à partir de politiques d'activation. Cette transformation s'est accompagnée de la constitution d'un système élargi de gouvernance locale auquel participent aussi bien les autorités publiques que la société civile. Le territoire local est fondamental car il constitue dès lors l'espace dans lequel les acteurs interagissent pour favoriser l'intégration sociale des personnes socio-économiquement désavantagées.

Un très large consensus existe parmi les personnes interviewées pour dire que la dynamique innovante mise en place ces dernières années en matière de politique de l'enfance et de l'adolescence est le résultat d'un profond changement politique et institutionnel. Celui-ci résulte, d'une part, de la mise en place à Naples, dans la seconde moitié des années 1990, d'une nouvelle administration de gauche dirigée par Antonio Bassolino, qui s'est fixé alors pour tâche de changer les modes d'intervention sociale traditionnellement de nature passive et liés à un système clientéliste. D'autre part, il y a

une coalition de centre-gauche au pouvoir en Italie beaucoup plus sensible à la problématique sociale et soucieuse d'innover dans ce domaine.

C'est la loi 285 de 1997 présentée par le ministre Turco qui va offrir le nouveau cadre d'intervention dans lequel vont prendre place les initiatives les plus innovantes à Naples en matière d'aide à l'enfance. Cette loi était la réponse de l'Italie aux recommandations des Nations Unies et, en particulier, à la Convention de New York de 1989 sur les droits de l'enfant, qui insiste notamment sur l'importance de l'accès à l'éducation, une condition essentielle à une citoyenneté active mais aussi le meilleur moyen de renforcer la capacité des individus à lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Dans ce cadre, les enfants et les adolescents sont titulaires des droits à la croissance, à l'instruction, à la santé et encore d'être préservés de la violence, des abus et de l'exploitation sexuelle et économique.

La loi 285/97 avait l'originalité d'être dirigée vers les enfants et adolescents en tant que personne et de porter sur la promotion de tous leurs droits en insistant sur les situations de souffrance et d'exclusion sociale. Auparavant, il y avait des instruments dirigés vers les problèmes mais non vers les personnes porteuses de droits. Le plus souvent existaient des petits instruments du ministère de l'Intérieur pour la prévention des situations à risque de criminalité ou la prévention de la criminalité, mais il n'y avait pas d'instrument financier d'envergure dans le budget national pour intervenir en faveur des jeunes à risque d'exclusion sociale. L'autre innovation majeure était que les ressources étaient transférées de manière très souple aux communes des dix plus grandes villes italiennes, dont Naples, c'est-à-dire l'institution publique la plus proche des citoyens. La commune était alors responsable du financement de projets sur la base d'une commission d'experts de très haut niveau qui avaient une grande expérience de terrain et connaissaient les difficultés d'application de cette loi. Enfin, la dernière originalité de cette loi était de promouvoir la mise en place de réseaux pour une politique d'intervention sociale intégrée dans le cadre de laquelle le rôle du secteur associatif était légitimé et renforcé. Les activités menées dans le cadre de la loi 285/97 ont permis un processus d'intégration aussi bien au niveau interinstitutionnel (école, Agences sanitaires locales (ASL) et la commune) qu'au niveau des relations avec le secteur social et les organisations de la société civile. Une assistante sociale des quartiers espagnols met l'accent sur le fait que l'administration communale n'est pas partie de zéro mais s'est appuyée sur les initiatives d'intervention sociale existantes. Elle a essayé de valoriser leurs expériences, de les consolider et de les insérer dans un réseau d'intervention sociale intégrée.

L'objectif était de valoriser les pratiques de partenariat en favorisant les opportunités de rencontre (voir de confrontation), de discussion et d'élaboration d'idées et de projets visant l'amélioration des conditions de vie de la population à travers la construction d'un vaste réseau d'intervention sociale. La loi 285/97 prévoyait notamment des procédures diverses permettant de confier la gestion de certains services publics au secteur associatif. L'objectif de la réforme du système d'assistance sociale et de la promotion de l'économie sociale ces dernières années découle de cette volonté d'améliorer la qualité et l'efficacité des prestations, de flexibiliser l'offre de services et de réaliser des services plus dynamiques qui répondent mieux aux besoins des personnes en situation vulnérable.

Le processus initié à partir de la loi 285/97 s'est consolidé au niveau de la région Campanie (dont fait partie Naples) avec la nouvelle loi-cadre 328 de 2000 portant sur l'établissement d'un système intégré d'interventions sociales et de services sociaux. Avec cette loi, on voit se renforcer la coopération entre les principaux acteurs locaux pour la mise en place de politiques municipales de l'amélioration des conditions de vie des populations. Les communes deviennent alors les principaux protagonistes de la programmation et de la mise en œuvre de ces nouvelles politiques sociales. Elles assument le rôle fondamental de coordination et de direction du système élargi de gouvernance locale en assurant la concertation institutionnelle avec tous les intervenants dans le secteur social et le secteur associatif, afin d'élaborer le plan sociosanitaire urbain. À ce titre, la loi 328/2000 offre une opportunité de promouvoir et de renforcer le développement de parcours d'intégration des ressources sociales et de communication collective entre les services sociaux et le secteur social privé. La loi 328/2000 précise que les interventions du système intégré doivent être réalisées selon les finalités de la loi 285/97 (droits et opportunités pour l'enfance et l'adolescence).

L'article 19, point 3, de la loi 328/2000 identifie les acteurs qui peuvent participer à l'accord de programmation pour l'adoption du plan de zone: les communes concernées, les Unités sanitaires locales, les organismes non lucratifs à utilité sociale, les coopératives et autres organismes mutualistes, les associations et les entités de promotion sociale, les fondations et entités de patronage, les organismes de volontaires, les entités reconnues par les différentes confessions religieuses. Cette loi a pour objectif de développer une logique de responsabilité collective et de mettre en place de nouveaux systèmes de gouvernance locale permettant d'utiliser au mieux les ressources existantes et les synergies potentielles,

tout en répondant plus adéquatement aux besoins des populations à risque de pauvreté et d'exclusion. La loi-cadre attribue un rôle central aux communes qui, d'une part, supervisent la politique sociale sur le territoire en tant que titulaire de la fonction administrative concernant l'intervention sociale et, d'autre part, participent à la programmation régionale.

La commune de Naples, en accord avec les principes définis par la loi 328/2000, s'est engagée dans la réalisation de plans de zone afin d'améliorer la qualité de vie urbaine, de favoriser la construction de liens sociaux et de promouvoir des parcours d'intégration sociale. La grande innovation a été de prévoir la concertation dans le plan de zone aussi bien au niveau central qu'au niveau périphérique. Les thèmes de la participation citoyenne à la programmation et à l'évaluation des services publics ont été au centre de la démarche proposée dans le cadre des plans de zone, comme nous allons le voir dans le chapitre suivant.

4.2. Plans de zone (PZ)

La programmation de l'intervention sociale à partir d'une approche zonale met l'accent sur le territoire en tant que facteur de risques mais aussi de ressources existantes ou potentielles dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. A travers les PZ, les acteurs sociaux locaux sont invités à penser leurs initiatives à partir du territoire, d'y promouvoir du lien social et de mobiliser ses ressources, avec pour objectif d'apporter des réponses innovantes et faisables aux problèmes de la population, et notamment des jeunes, et de remédier aux carences et dysfonctionnement du système d'intervention sociale au niveau local.

Le plan social de zone doit remplir deux objectifs majeurs:

- apporter une meilleure connaissance des besoins du territoire. Pour cela, à l'analyse des statistiques administratives il faut ajouter les informations qualitatives recueillies à travers la mobilisation des acteurs locaux intégrés au réseau territorial d'intervention sociale qui sont à l'écoute des besoins et problèmes de la communauté locale;
- renforcer le partenariat local. Le succès du PZ dépend de la capacité des différents partenaires du réseau de construire ensemble des mécanismes de coopération capable d'améliorer le système d'intervention sociale et d'exploiter au mieux toutes les synergies.

Le plan de zone urbain est désagrégé selon les dix unités territoriales de base (UTB), sous la responsabilité de dix coordinations territoriales composées du président de la circonscription, du coordinateur des services sociaux, du directeur du district sanitaire, des institutions scolaires, de formation des représentants des organisations sociales et de la citoyenneté active. Les plans de zone par UTB ont pour fonction:

- de réaliser l'analyse du territoire à partir des lignes directrices données;
- d'analyser les caractéristiques des usagers par secteur et par territoire d'un point de vue sociosanitaire;
- de cibler des objectifs stratégiques et prioritaires d'intervention sociale sur la base des analyses faites;
- de définir les modalités d'organisation des services, les ressources financières, matérielles et humaines disponibles;
- de définir les modalités pour garantir l'intégration des services et des prestations;
- de définir les modalités d'évaluation et de vérification des résultats;
- de définir les modalités pour la coordination avec les organes périphériques de l'administration d'Etat.

Les plans de zone dans la région Campanie en 2002 ont programmé environ 231 millions d'euros pour la politique sociale, dont 42 % proviennent des ressources propres des communes, 16 % des ressources des Agences sanitaires locales et 30 % des transferts du Fonds national des politiques sociales (Regione Campania, 2003, p. 8). Le PZ est construit autour de huit domaines thématiques: lutte contre la pauvreté, mineurs, personnes âgées, immigrés, handicapés, toxicodépendances, femmes et santé mentale.

Les innovations les plus significatives du plan de zone se situent surtout à quatre niveaux:

- au niveau méthodologique et de la programmation participative: le processus d'élaboration du PZ a renforcé les pratiques de concertation territoriale avec la mise en place de nouveaux organismes intégrés de programmation comme le Comité territorial intégré (avec la

fonction de planification sociosanitaire intégrée); l'institution de consultation territoriale du secteur associatif avec la fonction de concertation territoriale et une représentation au sein du Comité citoyen de lutte contre l'exclusion sociale; le processus d'élaboration du profil de communauté (reconnaissance des besoins, des acteurs et des ressources); la responsabilisation du niveau territorial (circonscription et UTB) des fonctions d'analyse des besoins et évaluation de la qualité;

- au niveau des contenus et de la planification exécutive, avec l'élargissement des secteurs prioritaires au secteur des femmes et de la santé mentale; la promotion d'un secteur associatif de qualité à travers la stabilisation d'un système conventionnel avec la Banca Etica et la réserve du fonds pour la coopération sociale; l'offre de services actifs et mobiles pour répondre à la nouvelle pauvreté et une contribution financière accrue aux services dirigés vers les jeunes et les adolescents;
- au niveau de la réorganisation des départements et des services avec l'unification de certains bureaux centraux stratégiques, un investissement significatif en termes de structure, d'équipement et de formation des services sociaux territoriaux, de la mise en place d'un parcours de formation générale pour les dirigeants et les travailleurs du secteur social, un renforcement des services dans les secteurs prioritaires et enfin une augmentation des ressources en personnel à partir d'une requalification des profils en fonction des besoins de la population;
- au niveau cognitif: la connaissance du territoire et de sa population – avec ses caractéristiques, problèmes et besoins – est une condition nécessaire à la programmation, au suivi et à l'évaluation de l'intervention sociale au niveau territorial et central. Le profil de la communauté est réalisé à partir du croisement d'indicateurs quantitatifs issus de banques de données existantes, c'est-à-dire d'informations disponibles sans supplément de coût. Ces indicateurs ont été choisis par un groupe de travail interinstitutionnel entre le Département sociosanitaire ASL et le Département social de la commune de Naples. Les données sont réorganisées par UTB afin d'avoir des informations spécifiques sur les différents districts d'intervention sélectionnés et de pouvoir comparer les caractéristiques et l'évolution des différents UTB. Ces informations sont disponibles non seulement pour les acteurs institutionnels et les organisations de la

société civile, mais aussi pour les citoyens afin de stimuler le débat et de promouvoir une citoyenneté active. Si les indicateurs de base dans le profil de communauté sont fournis par le centre – la commune –, le processus de connaissance du territoire n'est pas à sens unique du centre vers le territoire car, au sein des UTB, les acteurs dans le domaine social vont confronter les données de ce document avec leurs connaissances spécifiques du terrain, approfondir qualitativement certains points et le compléter. La coordination territoriale intégrée joue un rôle important dans ce contexte. La communication centre-territoire est au cœur des préoccupations des PZ, car elle permet un processus d'intégration des connaissances sur le territoire.

Avant de détailler les orientations des plans de zone en faveur des jeunes, il faut noter que le parti pris d'une responsabilité élargie et partagée nécessite une redéfinition des rôles et des responsabilités des différents acteurs du réseau d'intervention sociale dans le cadre de laquelle les organisations de la société civile et la communauté locale acquièrent une voix plus forte. Or, la gestion associative de l'intervention sociale et des services sociaux ne se fait pas sans problèmes du fait du manque de culture de participation, d'interventions du niveau politique qui bloquent le niveau technique, de la crise d'identité des travailleurs sociaux qui doivent affronter ces changements radicaux de l'intervention sociale, de la nécessité d'acquérir de nouvelles compétences, du manque d'organisation et de clarté dans la distribution des rôles, du manque de mobilisation des personnes appartenant aux différentes entités faisant partie du bureau du plan, du manque d'intégration entre le coordinateur et les autres composants du bureau du plan, etc.

Plans de zone en faveur des jeunes

La complexité des phénomènes sociaux liés à la sphère de l'enfance et de l'adolescence nécessite la prise en compte de nouveaux besoins et de nouvelles problématiques (intégration sociale, multiethnicité, abus et mauvais traitements, etc.) qui requièrent des cadres analytiques et opérationnels originaux pour l'intervention sociale. Le défi consiste à intégrer pleinement les jeunes dans la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques de lutte contre la précarité et l'exclusion, en tâchant d'être plus attentifs à leurs exigences et aspirations, à leurs droits, à leur volonté de communiquer. Cela signifie donner la priorité au travail préventif réunissant la famille, les institutions publiques et les organisations de la société civile afin d'éviter la violence et les abus à

travers un travail éducatif et social visant le développement de l'identité, de la socialisation et de la citoyenneté des jeunes de ces quartiers défavorisés. Ce travail ne se substitue pas au travail répressif visant à faire respecter les lois et à punir les abus, mais il le complète et en accroît la portée potentielle en renforçant le sens civique de la population.

Concernant les jeunes, les PZ se sont alignés sur les objectifs de la loi 285/97 en cherchant à améliorer la programmation et la gestion des interventions en faveur des enfants et adolescents. Les deux axes de la programmation régionale ont été, d'une part, le soutien et la valorisation de la responsabilité familiale, et, d'autre part, le renforcement des droits des mineurs. Les lignes directrices de la nouvelle programmation issues de l'expérience passées sont les suivantes:

- adoption d'une approche territoriale dans la mise en œuvre et la gestion des activités à partir d'une logique de mise en réseau et d'intégration des différents services et acteurs. L'objectif est de valoriser la communauté, dans son ensemble, comme ressource pour l'action et la lutte contre l'exclusion. Cela nécessite non seulement de mettre en contact les citoyens avec le réseau formel d'assistance existant afin qu'ils puissent les activer, mais aussi de soutenir les réseaux informels de solidarité (de type familial, amical ou communautaire) qui émergent spontanément dans une communauté;
- développement du soutien à la cellule familiale d'origine et renforcement des services d'accueils des mineurs dans des structures de type familial extérieur à l'administration;
- intervention d'assistance aux familles à travers: *a.* l'information et l'orientation des familles afin de faciliter leur accès aux services; *b.* l'assistance aux mineurs à risque et à leur famille d'origine à travers la mobilisation du réseau pour des interventions à domicile visant la médiation familiale, l'aide à la gestion des conflits familiaux et les risques de crise psychosociale; *c.* le tutorage afin d'assister les mineurs en difficulté issus de familles cumulant les problèmes sociaux;
- développement et renforcement des services et des initiatives pour et avec les adolescents afin de faire croître leur autonomie, responsabilité et participation dans la vie civique à travers, d'une part, des activités de socialisation, de communication et d'expression dont ils

sont les protagonistes, et, d'autre part, des parcours de formation et de préparation au travail.

Afin d'atteindre ces objectifs, la commune de Naples a soutenu toute une série d'activités reposant sur la mise en réseau des organismes publics et des organisations de la société civile dans les quatre domaines suivants:

- le tutorage, la promotion sociale et la prévention des handicaps sociaux. L'idée est d'offrir de nouvelles opportunités aux jeunes à risque à travers la prévention, l'éducation et la formation. On notera, par exemple, le projet d'activités ludiques récréatives en plein air, «Il parco di Gigi e Paolo», pour la promotion d'une culture respectueuse de l'environnement social et écologique; le projet «SollicitAzioni», pour diffuser la culture de la légalité et la citoyenneté; ou encore le projet «Laboratori di Educativa Territoriale», qui assure la présence de travailleurs sociaux qualifiés sur tout le territoire afin d'assurer des activités d'animation culturelle et sociale de rues avec les jeunes à risque, favorisant ainsi la communication entre les jeunes et les adultes, et entre les jeunes et les institutions;
- l'assistance à la cellule familiale et le soutien des jeunes à risque. Il est question ici de valoriser la cellule familiale et de soutenir les fonctions éducatives de la famille à travers tout un système d'intervention et d'exploitation de synergies, dont notamment l'insertion des mineurs dans des activités variées. Parmi les différentes activités, on notera «Baby care», qui fournit un soutien à domicile aux familles pour la garde et le suivi des enfants; «Chance», l'école de la seconde opportunité pour les jeunes en situation de rupture scolaire (ce projet sera traité en détail dans le chapitre suivant); «Sportelli Lavoro», qui consiste en l'animation de deux centres de l'emploi (dans les quartiers espagnols et le Rione Sanità), avec pour objectif l'insertion sociale des jeunes de 15 à 30 ans à travers des activités d'information, d'orientation et de formation, et la proposition de stages et de soutien aux projets de travail indépendant; ou encore «Fratello maggiore» dans le cadre duquel un parcours de formation – autour des thèmes de la connaissance de soi, de la médiation et de la gestion des conflits – est proposé aux frères aînés de familles à risque. Le grand frère aura dans un second temps une fonction de tuteur à l'égard de ses petits frères;

- le retrait de la cellule familiale et le soutien aux jeunes en difficulté: accueil des jeunes en situation d'abandon ou sur décision du tribunal des mineurs dans des centres d'hébergement, dans des instituts socioéducatifs ou dans des communautés d'accueil;
- la promotion du rôle des jeunes et de leur culture. L'objectif est de valoriser l'identité et le rôle des jeunes, de développer leurs occasions de participer à la vie de la cité et de leur offrir des espaces d'expression. C'est la fonction, par exemple, des centres de la jeunesse ou du projet «Rete cittadina Informagiovani», qui met à la disposition des jeunes un portail d'information, d'orientation et de conseils sur des thèmes variés allant de l'école à la culture, aux vacances et au sport.

Ces orientations stratégiques pour le plan de zone dans le domaine des jeunes s'articulent avec les autres orientations concernant les autres domaines prioritaires et constituent les piliers de la stratégie intégrée d'intervention sociale mise en place par la commune de Naples. Dans cette perspective, il est intéressant de passer très rapidement en revue les autres initiatives prises sur le territoire, qui ont un impact sur les jeunes:

- PZ dans le domaine de la lutte contre la pauvreté: étendre et uniformiser progressivement les formes de soutien au revenu pour les familles les plus pauvres; réduire l'abandon scolaire; garantir l'assistance sanitaire; promouvoir les projets d'insertion sociale et les mesures d'accompagnement des bénéficiaires de ces mesures; mise en place d'un «réseau d'urgence sociale» répondant aux besoins prioritaires de ces populations marginalisées à travers, d'une part, une intervention sociale rapide de premier secours répondant de manière appropriée aux urgences et, d'autre part, la mise en réseau des ressources disponibles afin d'accroître la coordination et la capacité d'intervention (ce réseau comprend notamment une équipe intégrée interinstitutionnelle de coordination, un centre d'appel pour les urgences sociales, une unité mobile de première intervention sociale, des centres d'accueil et des parcours d'inclusion);
- PZ santé mentale: adoption d'un programme d'assistance aux familles touchées par la maladie mentale; réalisation d'un centre d'écoute pour les adolescents; promotion des activités de consultation et de soutien psychologique; promotion des activités d'assistance psychologique à domicile;

- sécurité urbaine: la sécurité urbaine est une priorité de la région et constitue un droit fondamental de la personne. C'est un thème transversal qui mobilise de nombreux aspects de l'intervention sociale. L'approche générale consiste:
 - à améliorer les conditions de vie sur le territoire à travers une revalorisation des espaces publics (faisant appel à des interventions d'animation et d'infrastructure afin de réduire les actes d'incivilité et la criminalité diffuse), le renforcement du sens d'appartenance à la communauté et de la participation des citoyens à la vie de leur ville, des initiatives d'intervention sociale rapide à travers la mobilisation du réseau territorial ou encore des initiatives de réinsertion sociale et dans le monde du travail;
 - à promouvoir l'aide aux victimes et la réduction du risque à travers la prévention de la criminalité et des comportements antisociaux dans les groupes à risque, les groupes d'aide aux victimes, les initiatives de protections des femmes des violences domestiques;
 - à mettre en place des actions pour une communauté solidaire à travers la mise en place du projet des «grands-parents civiques», des groupes territoriaux pour la sécurité et la solidarité, des groupes de travailleurs sociaux de rue et d'unité mobile de premier secours.

4.3. Le projet Chance, l'école de la deuxième chance

4.3.1. Le contexte

Après le meurtre dans un règlement de compte camorriste d'un adolescent de 14 ans en rupture de ses obligations scolaires, il y a eu une mobilisation à Naples pour faire quelque chose pour ces adolescents des quartiers défavorisés qui sont les premières victimes de la violence de leur environnement. Cette prise de conscience largement relayée par la presse locale et nationale a été associée au travail réalisé sur le terrain par l'unique enseignant de rue de Naples qui, au sein de l'association des quartiers espagnols et sur la demande de l'académie de Naples, s'était déjà mis au travail avec ses collègues et la coordination du réseau des quartiers espagnols pour trouver une manière de généraliser l'expérience acquise par lui de manière expérimentale.

Le projet Chance est né plus précisément de l'initiative de deux enseignants de l'Académie de Naples – Marco Rossi-Doria et Angela Villani – qui avait une longue expérience du travail avec les adolescents à risque. Marco Rossi-Doria en particulier avait, dans les années précédentes, reçu l'autorisation du ministère de l'Education nationale de travailler comme «enseignant de rue» dans les quartiers espagnols. A ces deux enseignants, s'est joint Cesare Moreno doté d'une expérience analogue.

L'idée était de mettre en place un projet de récupération des adolescents de milieux très défavorisés ayant abandonné prématurément l'école dans trois quartiers à forte concentration de problèmes socio-économiques, où le taux d'abandon scolaire est multiplié par quatre par rapport à la moyenne de la ville déjà élevée au niveau national. Pour cela, il était prévu d'intégrer l'ensemble des ressources des diverses institutions engagées dans l'intervention sociale et de mobiliser les différents acteurs sur les territoires choisis afin d'offrir aux jeunes des quartiers très défavorisés en situation de rupture scolaire une seconde chance.

Le contexte était à ce moment-là très favorable au lancement d'un tel projet car, comme nous l'avons vu précédemment, il y avait à Naples un maire de gauche qui s'était engagé à combattre la dégradation socio-économique à laquelle devait faire face la ville et surtout, au niveau national, la nouvelle loi 285/1997 qui était en voie d'être approuvée et qui prévoyait une enveloppe budgétaire importante pour les projets pour l'enfance et l'adolescence. Comme le rappelle Marco Rossi-Doria:

«Nous sommes entrés en contact avec l'équipe de la ministre Livia Turco deux à trois mois avant que la loi ne soit votée et nous leur avons proposé le projet Chance comme une proposition pour rendre la loi opérationnelle. Ils ont trouvé que le projet était parfait dans le cadre de cette loi qui traitait des droits de tous les enfants et adolescents, et par conséquent cherchait à promouvoir ce type d'initiative à travers la décentralisation de ressources au niveau des communes. La loi 285/97 a donc été pour nous fondamentale et nous sommes fiers d'avoir été parmi les premiers à recevoir un financement dans ce cadre. Nous avons aussi porté un des rares projets à avoir bénéficié d'un mécanisme de suivi au niveau national à travers l'Agence pour les droits de l'enfance et de l'adolescence de l'institut Innocenti de Florence. Enfin, après l'évaluation de cette agence qui est intervenue après trois ans de fonctionnement, le ministère des Affaires sociales l'a placé dans son plan de lutte contre la pauvreté et l'a indiqué à la Commission européenne comme une bonne pratique nationale.»

Dans l'accord de programme conclu avec l'académie et la commune de Naples sur la base de la loi 285/97, trois territoires pilotes ont été

sélectionnés pour lancer le projet Chance. Ces territoires sont fortement touchés par l'exclusion et la violence et l'abandon scolaire, mais il y en a d'autres à Naples tout aussi touchés. Toutefois, ils ont été choisis car il y existait déjà des expériences éducatives et une coordination territoriale en réseau qui représentaient une réserve d'énergie professionnelle et humaine pouvant être mobilisée et servir à la réussite du projet.

4.3.2. Organisation

Le projet Chance a deux caractéristiques majeures quant à son organisation. D'une part, il est conçu à partir de trois modules territoriaux installés dans trois quartiers très défavorisés – un dans le centre historique et deux dans la périphérie de Naples – où le taux d'abandon et d'absentéisme scolaire est remarquablement élevé et la situation socio-économique de nombreuses familles très difficile: les quartiers espagnols, le quartier de San Giovanni-Barra et le quartier de Soccavo. D'autre part, c'est un projet qui se fonde sur le partenariat entre les enseignants du projet, l'Académie de Naples, la commune, le département de psychologie de l'université Federico II, les éducateurs sociaux, les artisans du territoire et les familles afin de répondre à la complexité et à l'ampleur des problèmes affectant les adolescents qui entrent dans le projet Chance. Tous sont engagés aux côtés des adolescents dans la construction du projet éducatif.

Les ressources nécessaires à la réalisation de ce projet proviennent:

- de l'Académie de Naples, qui détache sept enseignants par module et paie leurs salaires;
- des écoles d'accueil, qui fournissent les locaux, l'administration et les services d'entretien;
- de la commune, qui met à disposition les ressources présentes sur le territoire et l'activité des services sociaux, et finance la réalisation des activités qui ne sont pas déjà institutionnellement financées ou prévues par l'académie;
- de l'université, qui fournit les psychologues nécessaires à la réalisation des activités d'assistance, de recherche et de développement.

Les modules Chance sont composés:

- de six enseignants et d'un coordinateur (lui aussi enseignant) qui choisit les enseignants de son équipe en fonction de leur compétence, expérience et surtout motivation. Les 30 adolescents par module sont divisés en deux groupes de 15, encadrés par 3 enseignants chacun;
- de six à huit travailleurs sociaux du secteur social privé, effectuant les tâches de tutorat, d'accompagnement, d'animation et de soutien aux adolescents et à leur famille;
- de deux à quatre artisans chargés d'animer des activités d'apprentissage;
- d'un psychologue expert dans la conduite de groupes de discussion.

Le budget du projet est réduit du fait que les enseignants continuent à recevoir leur salaire normal (sans bonus pour le surplus d'investissement personnel que le travail avec les jeunes difficiles nécessite) et les locaux sont mis à disposition dans des structures scolaires existantes. La commune, avec l'argent rendu disponible par la loi 285/97, finance les autres activités (travaux de laboratoire, sorties, voyages organisés, etc.) et le travail des éducateurs sociaux. Elle paie aussi une indemnité horaire aux experts artisans à qui il est demandé d'enseigner aux enfants. Enfin, l'université de Naples Federico II met à la disposition du projet des psychologues et experts chargés de suivre le projet et d'organiser des réunions avec les enseignants et autres parties prenantes au projet.

Chacun de ces trois modules accueille 30 adolescents pour un total de 90 élèves par an, encadrés par une équipe d'enseignants afin de leur permettre d'obtenir leur brevet des collèges (*«licenza media»*) de fin de scolarité secondaire inférieure et de remplir leur obligation légale de scolarité jusqu'à l'âge de 16 ans. Une particularité des équipes pédagogiques est qu'elles sont composées de professeurs qui enseignaient auparavant à des niveaux différents: enseignants de l'école primaire et de l'école secondaire inférieure et supérieure. Cette combinaison de compétences permet de couvrir les lacunes que ces adolescents ont quant aux connaissances de base, et cela s'est révélé aussi important d'un point de vue psychologique. Le projet Chance se fonde sur un rapport numériquement plus favorable entre enseignants et élèves de un à cinq, avec en

plus des fonds spéciaux fournis par la commune pour engager des éducateurs extrascolaires et des experts pour les travaux de laboratoire.

Le projet Chance se divise en deux parties: Chance 1 et Chance 2. Chance 1 correspond au parcours de formation personnalisé de deux ans aboutissant à l'obtention du brevet des collèges, avec une première année axée sur la récupération de la relation éducative pour ces adolescents en rupture avec le système scolaire traditionnel et une deuxième année consacrée, d'une part, à la continuation du travail de socialisation et, d'autre part, à la préparation à l'examen. Après Chance 1 et l'obtention du brevet des collèges, Chance 2, dans le cadre de l'obligation légale de formation jusqu'à l'âge de 16 ans, donne une orientation des jeunes vers des cycles de formation professionnelle ou vers l'apprentissage, assure un suivi individuel d'aide dans ce parcours d'acquisition de compétences professionnelles qui doit permettre à ces jeunes d'accéder à une vie meilleure. Il est particulièrement important d'aider les adolescents à s'adapter aux horaires de travail, au respect des règles et de la discipline de travail, à la répétitivité des tâches, à l'usage de l'italien et non du dialecte, ou encore au contrôle des gestes et de la parole.

4.3.3. Objectifs

Le projet Chance dépasse de loin l'objectif explicite d'aider les adolescents à obtenir un diplôme à travers un parcours original ou le fait de les maintenir dans une structure scolaire jusqu'à la fin de l'obligation de scolarité. L'objectif premier de Chance est celui d'intervenir sur les processus à l'origine de l'éloignement de ces jeunes gens de l'école et de renforcer la capacité de cette dernière à les retenir en inscrivant l'intervention pédagogique dans le territoire. Chance, c'est avant tout un projet de mise en réseau pour le sauvetage relationnel, éducatif et social de l'adolescent en situation difficile, dans une perspective de développement humain au sein du territoire d'intervention. Cette approche met l'accent sur l'activation et la mobilisation de toutes les ressources internes et externes de l'adolescent, et la prise de conscience de ses ressources. C'est à ce titre une stratégie d'*empowerment* visant à renforcer les capacités des jeunes à avoir un autre futur que celui reproduisant de génération en génération les facteurs d'exclusion sociale de familles socio-économiquement très précaires. C'est l'idée de l'école de la seconde chance qui constitue une revendication pédagogique forte et explicite. Le projet Chance poursuit l'objectif de resocialisation de ces adolescents à travers la promotion de la socialité, du lien social et du respect de l'autre, là où ceux-ci sont précisément absents ou défailants.

Dans ce contexte, le projet Chance vise, d'une part, à rétablir une relation éducative avec le monde adulte de référence, à travers une méthodologie appropriée fondée sur l'accueil, la convivialité, l'exploration existentielle et le travail en commun, devant permettre la réaffiliation sociale de ces adolescents, et, d'autre part, à permettre à ces adolescents d'obtenir le brevet des collèges avant la fin de l'âge de la scolarité obligatoire qui est de 16 ans. Il s'agit donc de construire un parcours d'activités éducatives prenant en compte les problèmes et exigences spécifiques de ces adolescents en situation d'exclusion et de forte précarité. La contrainte consistait au départ à trouver un équilibre entre les règles et les procédures et la réalité du terrain. Face au constat d'échec scolaire pour un nombre important de jeunes à risque en rupture avec le système traditionnel d'enseignement, l'idée du projet était de proposer un lieu non exclusif combinant des règles strictes (mettant des limites dans l'usage de la violence physique ou verbale, l'usage de la cigarette, les présences, etc.) et une certaine flexibilité avec la création d'espace de décompression et la recherche d'une régulation conjointe pour faire retomber la violence.

4.3.4. Caractéristiques des adolescents

Il faut considérer tous ces adolescents dans leur singularité, car ils représentent trente cas différents, sans un réel dénominateur commun à part celui du refus et du rejet. Les adolescents qui arrivent dans l'école Chance sont avant tout des jeunes abandonnés à eux-mêmes dans un univers violent et sans espoir: abandonnés par leurs parents qui ne les réveillent plus le matin pour aller à l'école ou ne les font pas rentrer à la maison le soir lorsqu'ils traînent dans les rues après minuit, mais abandonnés aussi d'une certaine manière par l'école et les enseignants qui n'arrivent pas à contrôler leur agressivité, par l'entraîneur de football faute de pouvoir accepter les règles du jeu, par l'artisan qui leur avait donné une chance mais qui les expulse après quelques jours, ayant perdu patience.

Ce sont des jeunes durs et violents, et nombre d'entre eux ont été exclus de l'école pour des comportements violents, agressifs et donc incompatibles avec les règles de l'école. Ils représentent une accumulation de douleur et de malheur, et portent en eux des rancœurs et des maux irrésolus. Ils font preuve d'une très grande instabilité et sont capables des actes les plus surprenants dans les moments les plus imprévisibles, car ils n'arrivent pas à gérer leurs émotions qu'ils font exploser à l'extérieur lorsqu'ils ne peuvent plus les contenir parce que la vie ne leur a jamais permis de se structurer de manière adéquate. Ils appartiennent à des familles à

problèmes multiples dont les membres sont souvent frappés par des problèmes d'alcoolisme, de drogue, de désordre mental, d'incarcération ou impliqués de près ou de loin dans des activités camorristes. A ce titre, si l'absentéisme chronique est un mal généralisé dans les quartiers espagnols car il touche près de la moitié des enfants, on doit noter qu'il atteint des taux records le lundi, jour des visites à la prison de Poggioreale.

Ces adolescents ne sont donc pas seulement des adolescents en situation d'abandon scolaire, mais ils sont aussi des exclus sociaux, la partie la plus touchée de mécanismes de fragmentation et de ségrégation sociale. Ils sont marqués par le cumul de formes graves d'ostracisme social, de désintégration familiale (divorce, adultère, emprisonnement du père, etc.), de déficit de responsabilité parentale dans leur éducation, d'abus sexuel et des épisodes criminels en tant qu'auteur ou bien victime, directement ou indirectement (la mort d'un proche dans le cadre d'un règlement de compte camorriste).

Traversant une période charnière entre 13 et 15 ans, ils doivent affronter une double difficulté, d'une part, la crise normale d'adolescence et, d'autre part, la crise affective et sociale provoquée par les conditions de fonctionnement de la cellule familiale touchée par un fort désarroi psychologique, social et économique. Si l'adolescence est toujours une phase d'incertitude et d'anxiété qui provoquent un besoin d'être rassuré mais aussi des pulsions émotives et de l'angoisse, dans leur cas l'intensité de ces phénomènes est décuplée. De ce fait, ils sont incontrôlables et en permanence en colère, prêts à exploser, parlant fort et ne pouvant dominer les émotions qui les traversent. Ils ont une très mauvaise image d'eux-mêmes et de leur environnement, et éprouvent une grande méfiance à l'égard du monde des adultes. En d'autres mots, ils sont la pointe de l'iceberg d'un problème beaucoup plus vaste de précarisation socio-économique massif dans ces quartiers défavorisés, même si tous les adolescents ne sont pas dans des situations aussi dramatiques que ceux qui aboutissent à Chance.

Ces adolescents ont été signalés par les services sociaux et ont fait l'objet d'ordonnance du tribunal des mineurs auprès de leur famille afin de faire respecter l'obligation scolaire jusqu'à l'âge légal. Ils sont dirigés vers le projet Chance car l'expérience a montré que le retour forcé à l'école pour ces adolescents à risque est rarement un succès: le retour est perçu comme essentiellement punitif et renforce la ligne de fracture entre la famille et l'école, tandis que dans le même temps une telle mesure

n'apporte pas de solutions aux problèmes qui sont à l'origine de l'éloignement de ces adolescents de l'école. Le point de départ de Chance était donc de répondre à l'urgence d'offrir une solution au nombre relativement élevé d'adolescents de 13 à 16 ans en situation d'abandon scolaire et dont les besoins sont tellement complexes et singuliers que l'école traditionnelle n'est pas en mesure d'apporter des réponses à leurs cas individuels extrêmes. Il était question dès le départ non pas d'adolescents ayant des problèmes scolaires mais de cas limites. Ces adolescents évoluent dans des environnements dont les caractéristiques sont les suivantes:

- les dispositifs traditionnels de récupération mis en place par l'école traditionnelle se sont montrés impuissants pour faire reprendre à ces adolescents une scolarité normale; ces derniers ne vont donc plus à l'école;
- les familles ont été directement contactées par les services sociaux de la commune au sujet de l'absentéisme de leurs enfants sans que rien ne change;
- ces adolescents sont connus des associations de volontariat dont parfois ils fréquentent les activités, avec toutefois une difficulté à établir un contact durable avec tous les adultes pouvant potentiellement faire figure de référent;
- ils ont exprimé leur volonté de ne pas retourner à l'école malgré leur obligation de scolarité;
- ils proviennent de familles confrontées à des problèmes graves et multiples, qui ne peuvent assumer leur rôle dans l'éducation des enfants;
- ils sont souvent engagés dans des activités créatrices de revenu en tant que travailleur occasionnel dans le secteur informel;
- ils passent une grande partie de leur temps dans la rue en groupe qui reste leur unique référent.

La majeure partie des adolescents qui arrivent à Chance ont par conséquent déjà une étiquette précise. Celle-ci provient en premier lieu de leur nom qui révèle souvent l'appartenance à l'une ou l'autre des familles camorristes du quartier, mais aussi de leur propre histoire familiale enre-

gistrée par les services sociaux ou les organes judiciaires, ou encore de leur passé scolaire marqué par l'absentéisme, les agressions et les expulsions. Ainsi, lorsqu'ils participent au premier colloque du projet Chance et qu'on leur demande de se présenter, ils sont surpris et répondent: «Mais comment, vous ne me connaissez pas.» Cette identité négative intériorisée, ils la revendiquent, car elle les protège du terrible risque de devoir répondre à certaines questions potentiellement sources d'angoisse et de déstabilisation dans le contexte de leur environnement sociospatial. Ainsi, une psychologue associée au projet Chance raconte le cas d'un des rares adolescents dont le père avait un travail honnête mais qui, lorsqu'il parlait de lui aux autres, le présentait comme étant en prison afin d'être conforme au groupe qu'il formait avec les autres adolescents.

4.3.5. Méthodologie du projet Chance

Le point de départ du projet, c'est la reconnaissance du fait que ces adolescents sont sortis du système scolaire pour des raisons structurelles liées à leur environnement socioculturel et aux difficultés socio-économiques de leur famille. Cette situation se traduit par une méfiance et une dégradation de la relation des adolescents avec le monde adulte en général, et avec l'école en particulier. L'originalité du projet Chance est double: d'une part, la prise en compte de la réalité de vie de ces adolescents et, d'autre part, l'ancrage de l'intervention sociopédagogique dans le territoire d'intervention pour surmonter les obstacles structurels à la réintégration des adolescents.

Dans ce cadre, Chance s'est construit avec l'objectif de développer une relation et des interactions entre la petite communauté formée par le projet et l'environnement social du territoire dont sont issus ces jeunes. Le défi était de gagner l'estime et le soutien de la population du territoire autour du projet éducatif d'offrir une seconde opportunité à ces jeunes. Dans ce contexte, la méthodologie Chance essaie en un mouvement continu de construire une relation à somme positive, à travers des voies informelles et d'autres plus formalisées, valorisant aussi bien l'expérience de vie de l'adolescent que les disciplines scolaires du programme. Une telle approche d'apprentissage collectif exige une extrême flexibilité de la part des enseignants, qui leur permet d'agir selon le vécu de l'adolescent et de trouver des points d'ancrage pour transmettre le savoir.

La question centrale qui détermine la démarche de Chance est la suivante: «Quelle relation y a-t-il entre les vies de ces adolescents, leurs sen-

timents et le processus d'apprentissage?» Il faut ainsi partir de la situation de l'adolescent – ses sentiments et son état d'esprit – pour rendre possibles les échanges entre l'élève et l'enseignant. Si la démarche éducative ne passe pas par le vécu des adolescents, n'offre pas de référents liés à leur propre actualité, leur lieu de vie, alors ces jeunes rejèteront les efforts des enseignants. Il faut rechercher une rencontre entre, d'une part, la culture que porte l'enseignant, la culture universelle qu'il cherche à transmettre et, d'autre part, la culture et le vécu de ces adolescents. C'est à ce titre un modèle d'*empowerment* visant la valorisation de toutes les ressources des élèves mais aussi celles des enseignants, qui permet de développer toutes les potentialités de chacun.

La grande force du projet, c'est de rentrer dans la logique de ces adolescents, de mener un travail constant de connaissance, d'interprétation et de compréhension. L'objectif de Chance est de gagner leur confiance, de leur montrer que finalement des personnes font la démarche d'aller vers eux, de les écouter et de faire attention à eux afin que leur vie change en bien. L'école joue ici moins un rôle de transmission culturelle que de médiation culturelle, c'est-à-dire l'usage de la culture pour permettre la communication entre personnes qui ont une expérience et des sentiments différents. C'est à travers une telle démarche que les enseignants peuvent capter l'attention de ces jeunes, gagner leur droit à la parole et faire cesser les apostrophes des adolescents du type «qui tu es?», par lequel ces jeunes signifient «de quel droit tu me donnes des leçons». Cette relation humaine avec l'adolescent, singulière et unique, est au centre de la méthodologie éducative de Chance. D'un point de vue didactique, l'enseignement débute chaque jour par une prise en compte de l'humeur et de la disposition de l'élève, et pas des obligations du manuel scolaire. La réussite de l'établissement d'un dialogue constructif avec l'adolescent dépendra en effet de cette capacité à intégrer dans la démarche pédagogique les angoisses de ces adolescents qui doivent faire face à des conditions de vie extrêmes dans leur quartier, mais aussi au sein de la cellule familiale.

Le regard dont ces adolescents ont besoin est un regard bienveillant, qui sache reconnaître leurs potentialités occultes et leurs fragments de compétences, à partir desquels il va être possible de commencer le processus de reconstruction. Chance propose un parcours permettant le développement de l'adolescent et, dans ce cadre, le rôle de l'enseignant est d'extraire des facteurs de développement personnel et de socialisation à travers chaque activité. Les lieux et occasions d'apprentissage sont

multiples et dépassent le cadre de la classe, du laboratoire ou de la salle de sport, pour inclure aussi tous les lieux de la vie courante tels que l'autobus, la rue, le café, etc. Le projet se présente donc sous la forme d'une école atypique où les activités d'expression corporelle et celles fondées sur le langage ont un rôle plus important que dans l'école traditionnelle, où une attention particulière et persistante est accordée à l'accueil et à la convivialité, où les élèves sont toujours en position active, où tout se négocie, où beaucoup de choses se passent en dehors de la salle de cours et où existent de nombreux moments de vie communautaire.

Le projet Chance offre un espace éducatif différent et plus flexible par rapport à l'école traditionnelle qui semble, quant à elle, peu adaptée à gérer ce type de jeunes. A l'école Chance, l'usage du «tu» est autorisé entre enseignants et élèves tout comme les contacts physiques afin de faire passer des émotions sous la forme de bises, d'accolades, de tapes dans le dos, etc. Par ailleurs, la cigarette et quelques gros mots sont aussi autorisés à partir du moment où sont respectées les règles préétablies qui en délimitent l'usage et l'intensité. Les enseignants ont appris à tolérer dans certaines limites la violence verbale des insultes récurrentes et des manifestations physiques de colère dont l'usage dans une école traditionnelle aurait conduit immédiatement à des mesures disciplinaires.

Chance est donc avant tout un modèle d'enseignement non traditionnel qui exige de l'enseignant une capacité de travail en équipe mais aussi une capacité à se remettre en question, à questionner ses méthodes d'enseignement et à s'adapter et à adapter le contenu de la leçon rapidement à la situation particulière des jeunes qui change d'un jour à l'autre suivant les problèmes auxquels ils sont confrontés ou suivant ce qui s'est passé dans la vie de leur quartier. Le projet cherche à proposer une approche pédagogique et didactique intégrée fondée sur la communication, le langage, l'orientation et la socialisation relatives au travail, le respect de l'autre, la capacité de gérer ses émotions et la capacité de se sentir bien avec soi et avec les autres. Une des grandes difficultés du travail de l'enseignant est de convaincre ces adolescents de venir à l'école et de rester assis afin de participer aux activités. Pour cela, ils doivent affronter la relation avec les jeunes pris individuellement à travers un rapport plus émotif, ouvert et personnel par rapport à l'école traditionnelle. Cette approche différente doit permettre de créer une relation particulière entre l'enseignant et l'élève, tout en gardant une différenciation claire des rôles.

Un accueil sans préjudice et sans condamnation préalable est donc l'un des éléments fondamentaux de la relation éducative interpersonnelle qu'essaie d'établir le projet Chance. Dès lors, la phase de sélection et d'accueil des nouveaux candidats est décisive. Le parcours Chance débute par l'intervention des services sociaux qui vont envoyer à Chance les dossiers d'adolescents de 13 à 15 ans en situation d'abandon scolaire partiel ou complet. C'est à partir de ces dossiers fournis par les services sociaux que le projet Chance va sélectionner les adolescents qui vont pouvoir suivre cette école de la seconde chance. La phase d'accueil est une des contributions les plus innovantes du projet par rapport à l'école traditionnelle. Elle se base sur une chaîne formée par l'école, les carabinieri, les assistantes sociales et les familles, qui prend en charge l'adolescent en situation d'abandon scolaire au sein d'un réseau et l'invite à souscrire librement à un contrat éducatif d'un type original avec une école appropriée à cette fin.

Tout d'abord, les services sociaux invitent les candidats à un colloque au moyen d'une communication écrite portée à la maison au domicile de l'adolescent et sur laquelle est clairement mentionnée le nom du projet Chance et les acteurs institutionnels qui le soutiennent (commune de Naples, ministère de l'Éducation publique, Direction générale de la Campanie et université Federico II). Ensuite, l'adolescent devra suivre deux colloques très différents. Le premier se fera à quatre acteurs: les assistantes sociales, la famille, les enseignants et éducateurs, et enfin l'adolescent. Il vise à présenter à l'adolescent et à sa famille le réseau qui s'active afin de lui offrir une seconde chance. Le deuxième colloque se tiendra seulement à deux acteurs: l'adolescent et les enseignants. Il signifie à l'adolescent que c'est lui, le vrai protagoniste qui, à la fin du processus de sélection, devra signer le contrat qui l'engage dans le processus Chance.

L'objectif de ces rencontres est l'échange d'informations et cela permet de préciser ce que signifie le projet Chance, les termes du contrat, le caractère réciproque de ce contrat. Mis à part l'âge, deux autres critères guident le choix: d'une part la non-volonté de l'adolescent à s'engager dans le processus qui s'exprime par deux absences successives aux convocations, ou bien son refus explicite de tout contrat, et, d'autre part, les limites subjectives du groupe ou de ses membres qui ne se sentent pas capables de prendre en charge certains adolescents.

À la fin du parcours de sélection et d'accueil, les résultats sont transmis aux services sociaux et le contrat de formation est établi en mettant l'ac-

cent sur la responsabilité réciproque des contractants. C'est le point de départ de l'alliance entre les assistantes sociales, les familles et les travailleurs de Chance pour soutenir les adolescents dans leur difficile et long parcours vers l'émancipation. L'adolescent a rencontré ses futurs enseignants, a visité les lieux, a reçu les informations sur le parcours qui lui est proposé, a lu les conditions qui lui sont demandées de respecter et peut décider librement d'apposer sa signature sur le contrat. A travers ce geste, une seconde chance s'offre à lui, qu'il pourra saisir ou non.

Une des raisons du succès de Chance qui arrive à fidéliser les jeunes c'est précisément ces liens fondamentaux qui se créent entre l'élève et l'enseignant (mais aussi l'éducateur). C'est à cette fin que le rapport numérique entre enseignants et élèves est très faible, un pour cinq, ce qui offre aux jeunes la possibilité d'une relation avec un adulte de référence plus accessible, disponible et stable. La responsabilité de l'enseignant dans sa relation avec les élèves, c'est de maintenir l'ordre dans la classe mais aussi de maintenir l'attention, de créer un contact humain et direct et de comprendre les besoins et exigences de ces jeunes afin de reconnaître et valoriser les potentialités de chacun et les aider à garder «le cul sur leur chaise», malgré leurs grandes difficultés de concentration. Une des spécificités de l'école Chance, c'est la petite paye symbolique que reçoivent les élèves et qui dépend non seulement de leur présence en cours mais aussi de leur comportement et du degré de participation dans les activités proposées. En effet, chaque leçon se termine par un moment d'autoévaluation par les élèves sur ce qui a été fait durant l'heure passée. Le degré de participation des élèves à la leçon est aussi évalué, selon trois catégories: «présent» lorsqu'ils ont été des sujets actifs, «absent» s'ils ne se sont pas présentés dans la classe ou s'ils en sont partis en cours de leçon, et enfin «présent-absent» lorsqu'ils n'ont fait preuve que d'une présence physique passive sans prendre part et contribuer au travail de la classe. Les élèves inscrivent eux-mêmes sur un tableau le résultat de cette évaluation journalière qui sera pris en compte pour le calcul de la petite paye. Celle-ci est calculée sur un montant de base de 5 euros par semaine avec des bonus et des malus suivant l'engagement de l'adolescent dans le parcours formatif qui lui est proposé. Tous les trois mois, lors d'une petite cérémonie, les familles sont convoquées en présence des enseignants et des assistantes sociales afin de retirer l'argent gagné par l'adolescent et signer le reçu. Cette paye est avant tout symbolique, comme nous le confie Marco Rossi-Doria, car ces adolescents gagneraient plus en travaillant dans le secteur informel, mais elle contribue à les responsabiliser et donne lieu à un moment de socialisation fort dans

la vie du projet Chance lorsque les parents sont présents à l'école pour le retrait de cette somme et ont un retour sur les progrès de leur enfant.

La méthodologie utilisée par le projet Chance est celle de la leçon frontale lors de laquelle un enseignant guide la leçon tandis que tous les autres sont simultanément présents dans la classe et répartis stratégiquement dans la salle parmi les élèves pour les soutenir lorsqu'ils ont des difficultés, pour les stimuler et leur redonner confiance quand ils commencent à baisser les bras, et pour gérer en synergie les situations de conflits qui peuvent émerger dans la classe. Cette proximité entre élèves et enseignants contribue à créer un climat de confiance qui rassure les jeunes et baisse la tension émotive. Cela permet aux élèves de se relâcher, de ne plus avoir peur de se tromper et d'utiliser leurs erreurs et les raisons de celles-ci comme des instruments de compréhension. Par ailleurs, le parcours éducatif proposé par Chance ne se fonde pas sur une approche séquentielle et linéaire de la programmation, mais sur une idée de dévoilement lors duquel les adolescents découvrent concrètement les progrès qu'ils ont faits, ce qu'ils ont appris, le parcours effectué. Dans un environnement socioculturel marqué par des stratégies de survie au jour le jour et une très grande difficulté à se projeter dans le futur, la didactique Chance ne se fonde pas sur l'anticipation mais sur la restitution. Celle-ci prend trois formes:

- la restitution par les adolescents de leur vécu;
- la restitution aux parents des progrès et réalisations de leur enfant;
- la restitution aux enseignants de leurs activités.

Ces choix didactiques et pédagogiques ne sont pas sans poser des problèmes pour les enseignants. Ils doivent affronter en permanence les comportements violents de rejet, les paroles qui cherchent à blesser, les remises en question brutales de la relation fragile qui s'était établie entre lui et l'élève. L'enseignant doit accepter que ce ne soient en fait que des messages à traduire, comme une langue étrangère qui nécessite d'être déchiffrée, mais c'est un travail usant. Il est soumis à un stress continu très important qui résulte de son rôle complexe et difficile face à des adolescents imprévisibles qui alternent moment d'affection et crises destructrices. Bien des fois, tous les efforts portés sur un adolescent confronté à de graves problèmes ne suffisent pas car les murs qui les excluent sont aussi des murs intérieurs qui isolent ces adolescents des enseignants et

de l'école. Il est nécessaire alors de s'armer de beaucoup de patience et de persévérance pour réussir à créer des failles dans ces murs de peurs et de méfiance. Le projet Chance montre la difficulté de travailler avec ces adolescents, car les horaires de travail tendent à être très élastiques (le travail, du fait de son contenu émotif très important, envahit la sphère privée de l'enseignant), les limites disciplinaires se sont estompées, les certitudes épistémologiques et méthodologiques et avec elles l'identité de l'enseignant ont disparu. A cela s'ajoutent les limites bien réelles de leur capacité à changer la vie d'adolescent devant faire face à des problèmes multiples très lourds à porter. Ces éléments sont fortement déstabilisateurs et sont au cœur des conflits de groupe et du phénomène de *turn-over* du projet.

Face à cette situation, il est fondamental qu'il y ait aussi pour les membres impliqués dans le projet Chance des temps de décompression, d'échange et de discussion. Chance, c'est avant tout un travail d'équipe et c'est à travers celle-ci que va se mettre en place un ensemble de dispositifs permettant de gérer et de traiter les conflits, les frustrations, les moments de déprime et de remise en question, qui peuvent affecter ses membres. «La manutention des âmes» est un élément fondamental de ce projet et elle se réalise à travers la mise en place d'activités de formation et de recherche dans le cadre desquels les sentiments et les émotions peuvent s'exprimer.

4.3.6. Les autres acteurs du projet

Les «bidelle» (femmes de service)

Le projet Chance responsabilise tous ses acteurs, les enseignants et les éducateurs comme les femmes de service qui jouent un rôle particulier dans le projet des quartiers espagnols. A l'origine, les femmes de service étaient mises à disposition par l'école d'accueil et n'assuraient pas une présence continue du fait des rotations, ce qui ne permettait pas leur implication dans le projet. Cette situation n'allait pas sans poser des problèmes de conflits entre celles-ci et les adolescents, des disputes fréquentes et sonores, des gros mots échangés ou encore des formes de collusion et le refus de beaucoup de règles.

Après trois ans, une solution à cette situation a été trouvée grâce à l'embauche d'une femme de service attachée spécifiquement à Chance. L'équipe Chance a aussi réévalué l'importance de programmer et de

définir précisément le rôle que doit jouer la femme de service comme un membre actif à part entière du projet. En 2002, par ailleurs, une seconde femme de service a pu être recruté.

Le rôle de ces femmes est très important car elles sont issues des quartiers espagnols, connaissent la réalité de ces adolescents et communiquent plus facilement avec eux. Le but du projet, c'est de développer leur capacité naturelle à contenir ces adolescents en renforçant leur capacité naturelle de tutorage. Ces femmes de service ont la particularité d'avoir choisi de travailler à Chance, possèdent une grande capacité de maternage, une bonne connaissance du territoire, une disponibilité en termes de temps, de grandes capacités communicatives et relationnelles, une grande capacité d'observation, mais aussi elles parlent le dialecte, savent cuisiner, sont disponibles pour apprendre et s'engager dans un processus de formation formel. L'une d'entre elles nous raconte par exemple ceci:

«L'année dernière, un adolescent est venu à l'école avec un couteau, alors je lui ai parlé pour lui faire prendre conscience que s'il continuait je risquais de perdre mon travail et qu'alors je lui "casserai la tête". Il ne s'attendait pas à une réaction de la sorte et, le jour suivant, il est venu me trouver et m'a remis son couteau en s'excusant et en m'appelant maman. Pour récupérer ces adolescents, il est très important de leur donner de l'attention et de la confiance.»

Leur travail est donc loin d'être subalterne, car, en coordination avec l'équipe pédagogique, elles sont engagées:

- dans la préparation physique de la classe suivant les besoins des enseignants;
- dans la gestion des espaces et des temps en dehors de la classe: elles prennent soin des adolescents qui sortent de la classe, de l'espace d'accueil (en prenant note des adolescents qui entrent et sortent de l'école, en les écoutant et parlant avec eux, en lisant avec eux le journal), de l'espace pour fumer (en faisant respecter les temps prévus par le projet), de l'espace où l'on mange et enfin de l'accueil des parents;
- dans le travail sur l'usage de la langue (le contrôle de la voix, de la vulgarité, l'incitation à parler italien);
- dans le travail sur le corps (façon de se tenir, habillement, hygiène, actes violents);

- dans le respect des lieux (empêcher les graffitis, les papiers par terre, etc.).

Le renforcement de leurs capacités passe par l'observation des enseignants et des éducateurs dans leurs pratiques avec les adolescents et leurs parents, l'établissement de petits protocoles d'observation des adolescents et de restitution aux enseignants, par le laboratoire de lecture et d'écriture, par le laboratoire d'alphabétisation informatique, par leur participation à certaines réunions d'équipe ou de programmation.

Il faut souligner que ce rôle important de médiation et de mise en confiance est assuré dans un autre module du projet Chance – celui de Barra/San Giovanni – par quelques mamans qui ont elles-mêmes proposé d'être présentes dans l'école et d'aider les enseignants. Elles sont responsables d'un local appelé «le passe-temps», un lieu de décompression pour les adolescents. Dans ce cadre, elles peuvent construire une relation de confiance avec les adolescents et les aider lorsqu'ils sont sujets à des crises d'angoisse.

Les travailleurs sociaux/tuteurs sociaux

Dès l'origine, le projet Chance a insisté sur le rôle du tuteur. Ainsi, chaque enseignant remplit la fonction de tuteur auprès de 5 adolescents afin de couvrir l'ensemble des élèves du module (5 élèves pour chacun des 6 enseignants, cela fait 30 élèves sous tutorage). Par ailleurs, chaque enseignant peut compter sur la présence à ses côtés d'un animateur de communauté issu du secteur associatif qui joue le rôle d'éducateur. Chaque adolescent bénéficie donc d'une paire tutoriale composée d'un enseignant et d'un éducateur. Le tuteur enseignant a non seulement la responsabilité d'enseigner une ou plusieurs disciplines, mais aussi celle de suivre le parcours de l'adolescent, de prendre en charge la relation avec lui, de mobiliser toutes les ressources disponibles au sein de Chance pour l'aider dans son parcours. Le tuteur social/éducateur est, quant à lui, plus présent lors des repas, des temps libres, des voyages et sorties, et développe des relations avec les familles et le territoire.

La relation tutoriale est essentielle dans le parcours des jeunes. Le tuteur se charge d'aller chercher l'adolescent chez lui pour aller à l'école, sinon ce dernier ne se lèverait pas du fait du désengagement de la famille. Bien souvent, il le réveille et prend le café avec les parents en attendant que l'enfant se prépare. C'est l'occasion de mobiliser la famille pour le succès

du parcours éducatif du jeune en leur faisant prendre conscience de la seconde chance qui est offerte à leur enfant. Dans bien des cas, la famille s'investit alors dans le projet et fait en sorte que l'enfant se prépare de lui-même pour aller à l'école. Le tuteur devient dans le projet Chance le tuteur de la famille et pas seulement celui de l'adolescent. Une énorme responsabilité repose donc sur lui compte tenu de l'ampleur des problèmes et des attentes, et de leur caractère multidimensionnel. La question de l'accompagnement éducatif reste centrale pour ces jeunes.

Le tuteur représente aussi la personne à qui les jeunes peuvent parler durant le court trajet entre le domicile et l'école. Il joue un rôle central de médiation sociale et de mise en confiance du jeune à travers ces phases répétées d'échange. Il offre à la fois un soutien et une protection dans les différentes phases du parcours de l'adolescent. Les jeunes qui restent à l'école sont plein de ressources et ont fait le pas le plus difficile, mais ils demandent du soutien. Une assistante sociale du quartier met l'accent sur ce point:

«Un aspect du projet qui nous a beaucoup aidé, c'est le tutorage, car il permettait de mieux suivre ces adolescents mais aussi d'être plus proche des familles, chose que nous [par exemple les assistantes sociales] ne pouvions pas faire faute de temps et de moyens.»

Le département de psychologie de l'université Federico II de Naples

Du fait de l'importance donnée aux ressources humaines, le projet Chance a mis l'accent dès le début sur la nécessité d'une composante psychologique, et c'est la raison pour laquelle la demande avait été faite à l'unité de psychologie clinique et de psychoanalyse appliquée de l'université Federico II de Naples de participer au projet en tant qu'institution cofondatrice. L'objectif de ce partenariat était d'assurer la «manutention des ressources humaines» et la création d'espaces appropriés à la formation et au soutien des participants au projet.

En effet, le tutorage suppose un énorme investissement en temps mais aussi un investissement affectif important du fait de la très forte énergie dirigée vers ces enfants à problèmes. Le tuteur est dans une situation psychologique difficile en raison du manque de limites claires de son travail; il risque de se sentir coupable ou en situation d'échec, phénomènes qui peuvent provoquer des crises internes et un sentiment de fatigue au sein de l'équipe. Il est donc important d'établir des cadres de travail, même flexibles, mais aussi de mettre en place un suivi psychologique des

membres de Chance. Le département de psychologie effectue ce suivi et anime régulièrement des travaux de groupe dans le cadre desquels les différents membres vont pouvoir exprimer leurs problèmes, leurs doutes, poser des questions et échanger leurs expériences.

La première fonction du volet psychologique du projet est de maintenir ouvert les canaux de communication entre les divers acteurs et institutions impliqués dans le projet, favoriser une réciproque capacité de compréhension, gérer les dynamiques provoquées par le travail avec ces adolescents. L'intensité des émotions et de l'anxiété vécue par les enseignants, tout comme la provocation, la confusion et l'excitation des adolescents auxquelles les enseignants doivent faire face quotidiennement tendent à affecter le travail de groupe si elles ne sont pas traitées de manière appropriée. Les séminaires de travail/discussion permettent d'accueillir ces niveaux plus primitifs de communication des émotions. A cette fin, des innovations institutionnelles ont été réalisées, notamment:

- des séminaires de travail/discussion: trois heures par semaine au sein de l'école sous la conduite d'un psychothérapeute;
- un groupe d'assistance: réunissant des représentants de toutes les institutions impliquées dans le projet, ce groupe permet de contenir les tensions qui peuvent émerger au cours du projet entre celles-ci (par exemple le problème de l'incompatibilité des procédures administratives et financières avec le besoin de réponses urgentes à des besoins spécifiques d'un adolescent, ou bien la dynamique d'expulsion des écoles d'accueil opposée à celle d'hébergement lorsque des adolescents difficiles causent des problèmes). Ce groupe d'assistance permet de gérer les conflits en les considérant comme une dimension importante du projet. C'est à ce titre une façon innovante de gérer les rapports institutionnels souvent hautement personnalisés et bureaucratisés;
- des séminaires scientifiques: se tenant quatre fois par an pendant trois jours, ces séminaires constituent un moment crucial du projet, représentant un espace de partage et de conceptualisation des expériences en cours. Un tel espace est essentiel, car il offre aux enseignants des points de référence théoriques et établit une relation stable avec le groupe, ce qui doit leur permettre de mieux résister aux attaques violentes de la part des adolescents quant à leurs compétences et capacités;

- un groupe élargi de discussion: chaque séminaire scientifique se termine par un moment dédié à un groupe élargi de discussion conduit par un psychoanalyste expert de groupes. Toutes les personnes impliquées dans le projet (enseignants, éducateurs, assistantes sociales, femmes de service, etc.) ont alors l'occasion de se retrouver et de converser dans un espace où les institutions et les adolescents sont tenus à l'écart;
- un groupe de supervision de l'équipe psychologique: non prévu à l'origine par le projet, ce groupe a été formé afin de répondre à l'exigence exprimée par les psychologues d'avoir un espace personnel de rencontre.

Les familles

La communication avec les familles est un élément essentiel du projet Chance. Si l'adolescent est considéré individuellement, la famille n'est toutefois jamais perçue comme un agent externe au projet. La relation avec la famille fait l'objet d'un travail spécifique mené de manière autonome qui doit servir à améliorer l'environnement dans lequel l'adolescent doit trouver la motivation et le courage d'apprendre et d'aller de manière régulière à l'école Chance. Une enseignante nous précise ceci:

«Une des raisons des bons résultats du projet Chance, c'est l'établissement d'une collaboration avec les familles et la mise en valeur des synergies potentielles. Nous essayons de rétablir le rôle de parents dans des familles où la notion de responsabilité parentale n'existe plus.»

L'objectif de Chance est de valoriser le plus possible le rôle de la famille dans le parcours de l'adolescent au sein du projet. Les obstacles sont très importants, car il s'agit de familles socialement déstructurées qui ne remplissent plus leurs fonctions parentales. Naturellement, ces familles en grande difficulté n'offrent généralement pas leur aide au projet et expriment surtout refus et distance face à un processus déstabilisant de remise en question. Le travail sur les familles est aussi un travail sur les jeunes, car l'image très négative qu'ils ont d'eux-mêmes dérive de leur environnement familial. Le projet accorde une grande importance à la valorisation des parents et, plus particulièrement de la mère, tout d'abord en tant qu'individus souvent désemparés face à des responsabilités qu'ils ne sont pas en mesure d'assumer, ayant souvent été confrontés aux responsabilités parentales dès l'âge de 16 ans. Une des façons de les mobiliser, c'est de leur faire cosigner le contrat éducatif de leur enfant par lequel ils

s'engagent à un certain nombre de petites règles visant à rétablir leur responsabilité parentale. Une femme de service, habitante du quartier, nous raconte ceci :

« Les familles sont responsabilisées à travers le travail des tuteurs qui établissent des relations privilégiées avec elles. Après quelques mois, elles se réveillent plus tôt pour réveiller leur enfant et préparent le café au tuteur le matin en attendant que leur enfant termine de se préparer. Et lorsque l'adolescent ne veut pas y aller, elles soutiennent le tuteur pour que leur enfant finisse par aller à l'école. »

A travers leur implication dans le projet éducatif de Chance, qui prend la forme d'une douzaine de réunions par an, les parents ont l'occasion de découvrir des facettes ignorées de leurs enfants (expos de photo, dessins, petits films sur les activités, cérémonie de la remise de la petite paye) et de vivre avec eux des moments de fête et de décompression. Lors de ces moments, ils ont l'opportunité de voir leur enfant évoluer, s'améliorer, être reconnu par l'équipe Chance, chose qu'ils n'avaient jamais vécue auparavant. Un des objectifs de Chance est justement de restituer une image meilleure de leurs enfants à ces familles à travers de nombreuses activités de valorisation de leurs ressources et créativité. A cette fin, les responsables de Chance accordent une grande attention à l'enregistrement méticuleux des progrès de ces adolescents et à la valorisation de leurs efforts. La programmation de moments de socialisation auxquels participent adolescents, parents, enseignants et travailleurs sociaux, de même que la convivialité, fait partie intégrale du processus éducatif de type communautaire dans le cadre duquel les familles sont mobilisées en tant que sujets actifs.

L'interview de quelques mamans d'enfants du projet Chance montre une forte adhésion des familles. Celles-ci ont l'impression que quelque chose est fait pour les aider concrètement. Elles sont contentes de voir leur enfant participer au projet et bénéficier d'une seconde chance. Elles indiquent également avoir constaté une évolution positive chez leur enfant. Marco Rossi-Doria nous raconte que « les parents se rendent compte progressivement que leur enfant fait des progrès, que les institutions se mobilisent pour lui, qu'un autre futur est possible pour lui et qu'il a la possibilité d'avoir une formation ». Dès lors, une relation de confiance se noue entre les familles et les enseignants, les familles réalisant qu'il y a non seulement un diplôme à la fin du parcours mais aussi une possibilité d'amélioration de l'avenir de l'enfant.

Toutefois, ce travail avec les familles et les adolescents ne signifie pas qu'une collusion s'établit nécessairement avec eux, et il est essentiel de faire respecter les règles du contrat. Par exemple, lorsque des parents interdisent subitement à leur enfant de passer l'examen pour des raisons obscures liées à l'envie et à la frustration, les coordinateurs de Chance n'hésitent pas, après avoir essayé de dialoguer avec eux, à faire planer la menace d'envoyer les carabiniers pour aller chercher l'adolescent.

4.3.7. Chance: quels résultats?

Le premier contact de la population avec le projet Chance s'est fait à travers une impulsion administrative et légale liée à l'obligation de scolarité des jeunes jusqu'à l'âge de 16 ans. Il était question de résoudre le problème urgent de l'abandon scolaire et de l'obtention du brevet des collèges. Il n'y avait donc pas de démarche proactive de la part des familles. Par ailleurs, parmi la population, les objectifs du projet n'ont pas toujours été clairement compris. A parfois circulé l'idée selon laquelle l'école Chance était un lieu qui accueillait ceux qui, dans le pire des cas, se font renvoyer de l'école traditionnelle, une école spéciale où l'on offrait le diplôme à la fin du parcours, où l'on étudiait moins, où l'on n'avait pas de devoirs à la maison ni de livres à amener à l'école, et où l'on était même payé pour aller en classe.

Mais, progressivement, aussi bien les familles que les adolescents ont pris conscience que Chance était bien autre chose que cela. Il y avait le contrat initial, la cantine, des activités scolaires et extrascolaires, des professeurs plus disponibles qui venaient à la maison, des réunions qui avaient lieu régulièrement, une attention beaucoup plus grande accordée à l'élève et à sa famille, de même qu'une prise en charge des problèmes de l'adolescent qui dépassaient le seul cadre scolaire. D'une part, les familles ont pu voir concrètement les résultats du parcours initié par leur enfant dans le cadre du projet Chance et ont pris conscience qu'il y avait une mobilisation réelle des institutions pour offrir un meilleur avenir à leurs enfants. Même si le processus de responsabilisation des familles reste problématique et demande une grande attention, on observe toutefois une certaine mobilisation de celles-ci autour des objectifs d'un projet auquel elles font confiance. D'autre part, les adolescents du projet ont eux aussi pris conscience de la présence d'adultes prêts «à perdre du temps pour eux», des figures de référence positive sur lesquelles ils pouvaient compter, à leur écoute et disposés à essayer de les aider à résoudre leurs problèmes. Cette double prise de conscience s'est traduite par

un bouche-à-oreille de plus en plus favorable au sein des quartiers espagnols. Les familles font de la publicité pour le projet. Des familles viennent maintenant trouver les enseignants pour pouvoir inscrire leur enfant ou des élèves demandent si leur cousin peut y entrer.

D'un point de vue général, le bilan des quelques années de fonctionnement du projet Chance montre un taux acceptable de présence à l'école et une réduction significative des gestes violents, autant en termes de fréquence que d'intensité. Dès qu'un adolescent ne vient plus à l'école, l'alarme est donnée, un enseignant va le trouver chez lui et engage une médiation avec la famille pour renouveler et renforcer le contrat initial. Le projet Chance a ainsi un taux de présence annuelle moyen bien supérieur à celui des écoles du territoire. L'augmentation progressive des présences de ces adolescents, auparavant largement absents de l'école traditionnelle, traduit l'adhésion progressive au projet de la part de ces adolescents et de leur famille. Par ailleurs, la très grande majorité des étudiants obtiennent à la fin de leur scolarité à Chance leur brevet des collèges. Un nombre significatif d'entre eux continuent à suivre une formation professionnelle par la suite et certains ont trouvé un travail après leur cycle de formation. Choses sans doute banales pour une grande partie des Italiens, la présence scolaire, l'obtention du brevet des collèges ou encore un emploi comme coiffeuse constituent à chaque fois un succès extraordinaire pour ces jeunes qui sont souvent les premiers de leur famille à obtenir un diplôme et réalisent ainsi un rêve auparavant inaccessible.

Une autre réussite du projet Chance, c'est de changer l'image que les adolescents ont d'eux-mêmes et celle que leurs parents ont d'eux. On assiste à une transformation visible des jeunes dans le cadre de leur parcours au sein de l'école Chance. Ils prennent progressivement conscience de leurs capacités et adoptent un comportement plus approprié à la vie en société. Ils apprennent, par exemple, à baisser le ton de leur voix, à écouter la parole de l'autre et à saluer comme signe de reconnaissance de l'autre. Lors d'un entretien avec un groupe d'élèves de l'école Chance, l'un d'eux avoue à voix basse: «On apprend à respecter les règles et les personnes.» Le projet Chance accorde une grande importance à ces objectifs, essentiels pour le renforcement du lien social. Le plus difficile est de les faire progresser dans la gestion de leurs émotions, car ces adolescents sont habitués à s'exprimer par la violence, comportement normal dans leur environnement social. Une enseignante fait remarquer qu'un garçon ne dira jamais à une fille «je t'aime», «tu es charmante»

ou «je vais t'écrire une poésie», car, dans sa culture, l'homme est violent et la femme accepte souvent cette violence comme un signe d'affection.

Les enseignants chargés des matières artistiques montrent à ce sujet leurs difficultés à surmonter les barrières intérieures de ces adolescents pour arriver à ce qu'ils s'autorisent à exprimer leurs sentiments. Ces jeunes éprouvent, par exemple, de grandes difficultés devant une page blanche sur laquelle il faut dessiner, ou tout simplement à fermer les yeux et à rester silencieux, car l'une comme l'autre de ces situations sont susceptibles d'ouvrir des vannes d'émotions et de créer des failles dans leur monde cloisonné qui les protège. De telles activités sont fondamentales, mais elles provoquent aussi des dépressions et des réactions violentes de la part de ces jeunes qui se trouvent alors déstabilisés et pris de crises d'angoisse.

En parlant des critères d'évaluation d'un projet comme Chance, Marco Rossi-Doria insiste sur le fait suivant:

«Il y a certains critères objectifs que nous fournissons au ministère de l'Éducation lorsqu'il nous demande ce que l'on a obtenu avec ces trente adolescents pour lesquels ils ont affecté plus de ressources. Nous avons un grand nombre qui était arrivé en totale rupture avec le système scolaire et qui a obtenu le brevet des collèges, un certain nombre d'entre eux a continué l'école par la suite, d'autres ont suivi un parcours de formation professionnelle que certains ont terminé. Ce sont des résultats concrets. Mais il y a aussi des résultats plus difficiles à évaluer qui sont liés aux compétences de vie, comme le fait de se comporter de manière appropriée, le contrôle de la voix, l'usage de l'italien plutôt que du dialecte, la capacité de pouvoir parler de soi, de s'accorder l'expression de sentiments, de refuser d'effectuer des actes répréhensibles, etc. Tout cela est difficile à évaluer car il faudrait construire la biographie de chaque adolescent. Nous avons souvent des résultats ambivalents avec certains jeunes dont nous savons qu'ils ont fait des progrès dans ces domaines, mais nous recevons aussi des informations au sujet d'autres qui continuent à avoir des problèmes avec la police, ou alors ils se sont tenus tranquilles un certain temps puis ils sont tombés amoureux d'une personne très destructrice qui les replonge dans les problèmes, ou tout d'un coup ils participent à une bataille rangée de quartier. Nous savons que nous réduisons les dégâts mais nous n'avons pas d'éléments concrets. La chose que l'on peut faire, c'est d'écrire ces biographies et prolonger dans le temps celles-ci pour savoir ce que deviennent ces adolescents. Pour cela, il faut conserver des liens, même lâches, avec eux, même lorsqu'ils ont quitté le projet, en les rencontrant dans la rue, en leur téléphonant de temps en temps. Un autre indicateur est celui du regard des parents dirigé vers leur enfant qui est passé par le projet Chance. Est-ce que cela a créé un sentiment d'orgueil et une valorisation de leur enfant à leurs yeux, ou bien est-ce que cela a créé des conflits car ces adolescents par la suite se sont détournés de la vie que leurs parents avaient vécue? Toutes ces choses sont difficiles à comprendre.»

Enfin, l'objectif d'enracinement du projet sur le territoire et de développement des synergies entre les différentes ressources de ce territoire apparaît aussi comme une réussite. Le projet est enraciné dans le tissu social de deux manières:

- d'une part, à travers sa participation à un réseau interinstitutionnel d'intervention sociale sur le territoire pour mieux faire face à la complexité des problèmes sociaux qui se posent. Mais cela n'est pas toujours facile et les différents acteurs de l'intervention sociale ont insisté sur les efforts permanents à faire pour faire fonctionner le réseau, accroître la coordination et la coopération, et désamorcer les conflits ouverts ou latents, comme dans le cas de l'accueil des locaux Chance au sein d'une structure scolaire traditionnelle qui n'est pas sans créer des tensions. Les parents d'élèves voyaient en effet d'un très mauvais œil arriver ces jeunes au contact de leurs enfants, avec les risques de violence que cela comportait. Mais, à travers le dialogue et des médiations, la situation s'est normalisée, et il s'est créé un climat plus serein, les familles du territoire prenant conscience du fait que le projet Chance tentait de récupérer ces adolescents difficiles;
- d'autre part, à travers sa présence active sur le lieu de vie des adolescents qui suivent le parcours Chance comme nous l'avons vu précédemment. Le choix de cette démarche territoriale est central, car il signifie la validation du potentiel de développement sur le territoire, l'acceptation de l'identité, de la culture, des rites propres aux habitants des quartiers espagnols: c'est renoncer à l'idée d'intégration comme processus plus ou moins autoritaire de changement d'identité au profit de l'idée de construction sociale au sein d'une communauté, afin de renforcer son autonomie dans la maîtrise de son destin.

Ces racines territoriales du projet sont renforcées par tout un ensemble d'activités, par exemple une exposition que les jeunes ont dû préparer sur leur quartier: ils ont été amenés à le revisiter avec un œil différent, parler avec les autres habitants, rencontrer des administrateurs de la circonscription dans leur bureau. A la fin de cet exercice, ils ont exposé leur travail aux habitants du quartier. Un tel travail leur a permis de réévaluer leur lieu de vie et de renforcer les liens entre l'école et le territoire. Cet effort de socialisation au niveau du territoire se traduit aussi par les nombreuses occasions de rassemblement communautaire organisé par l'école Chance (fêtes de début et fin d'année, carnaval, etc.) ou auxquelles celle-ci participe d'une façon ou d'une autre (première communion, anniversaires des

élèves). Le tutorage des adolescents et de leur famille joue aussi un rôle très important dans ce processus d'immersion dans la vie des quartiers, car il se traduit par un rôle de médiateur au sein de la famille ou entre la famille et les institutions pour résoudre les conflits et problèmes existants. Les enseignants de Chance notent la façon dont le tissu communautaire s'est développé progressivement dans le cadre du projet: lors des fêtes ne venaient dans un premier temps que les parents, puis sont venus les frères et sœurs, les cousins, ceux de la deuxième année de Chance.

Le travail au jour le jour dans les quartiers difficiles du projet Chance a montré que l'institution scolaire et le lien social de la communauté qui doit la soutenir sont à construire en parallèle. Mais ce travail de fond et de longue durée n'est pas facile et bien souvent frustrant, faute de pouvoir remédier aux causes structurelles du dénuement économique et social qui poussent ces adolescents dans cette spirale d'exclusion sociale et de violence.

Malgré ces réussites, les coordinateurs du projet attirent l'attention sur le fait que ce type d'expérience pilote est dépendant de nombreux facteurs contextuels, en particulier du soutien institutionnel et financier des autorités publiques communales, régionales et nationales. La politique de réduction des effectifs de l'Education nationale, la réduction des ressources pour l'intervention sociale, les changements politiques affectent la vie du projet. Le changement de modalité de transfert de l'argent aux associations par la commune de Naples constitue un exemple parmi d'autres. Jusqu'en 2002, la commune transférait 75% de l'argent par anticipation, ce qui permettait au projet Chance, par exemple, de gérer de manière plus flexible les ressources en fonction des besoins et des urgences des adolescents. Ce système a changé en 2003 et, dorénavant, la commune n'avance plus que 40% du montant alloué, ce qui modifie dramatiquement le mode de fonctionnement et de gestion du projet, et affecte le travail engagé avec les adolescents.

Quatre principales conditions sont à noter pour la mise en place du projet Chance:

- l'existence sur le territoire d'un ensemble d'acteurs intervenant dans la sphère sociale qu'il est possible de mobiliser au sein d'un vaste réseau d'intervention sociale. Le projet se construit à partir de l'expérience et de la légitimité acquises par ces acteurs sur ce territoire;

- un effort de gestion des ressources humaines: un tel projet exige des enseignants motivés, expérimentés et suffisamment forts pour résister aux difficultés qu'ils devront affronter au jour le jour en travaillant avec ces adolescents. Mais encore faut-il les préserver pour leur éviter un stress ou une lassitude trop grands. C'est l'objectif de cette gestion des ressources humaines qui doit offrir à ces enseignants des lieux et des moments de récupération et de décompression. Cela doit aussi permettre la préservation de la cohésion de groupe qui reste essentielle;
- le travail de groupe: un projet comme celui de Chance a été pensé comme un projet de groupe, c'est une condition nécessaire à son succès. La cohésion du groupe donne la force au projet. La solidarité permet aux individus de mieux résister aux pressions, mais le renforcement du groupe signifie aussi qu'il doit y avoir des lieux où les membres du groupe peuvent affronter, même durement, leurs contradictions. Le travail de groupe tend à chercher à découvrir ce qu'il y a derrière l'agressivité de ces adolescents. Ce travail de réflexion et de recherche continue doit permettre de préserver la dimension d'accueil du projet, la motivation permettant de dépasser la barrière de l'agressivité érigée par les adolescents. Le travail de groupe facilite la représentation partagée du sujet qui apprend, qui est écouté, hébergé dans les pensées de chacun et du groupe. L'accueil va donc de pair avec la restitution. Pour rendre actif l'élève, pour l'aider à mobiliser ses ressources propres, il faut pouvoir lui restituer ce que de lui et grâce à lui les enseignants apprennent. L'enseignant cherche à restituer à l'adolescent une meilleure image de lui-même, à lui faire prendre conscience de ce qu'il peut faire et être. Il est important aussi que l'image de soi soit socialement liée à la cellule parentale et à la communauté de vie, car c'est là que les processus de développement de l'identité et des comportements sociaux trouvent leurs origines;
- le rôle de la formation: le projet Chance est un exemple original d'autoformation assistée à travers le travail du groupe et avec l'aide du département de psychologie de l'université Federico II de Naples. La formation est permanente et prend la forme du travail de discussion et d'analyse des expériences du groupe. Le groupe apprend de ses erreurs en réfléchissant à leurs causes et en essayant de ne pas les reproduire. La force de Chance, c'est ce travail incessant de ces enseignants sur eux-mêmes et sur leurs modes d'intervention qui leur donne plus de confiance dans leur capacité à surmonter les

difficultés et à éviter les erreurs. L'endurance et la force des enseignants du projet Chance se traduisent par des attitudes positives: au lieu de s'énerver, de hurler, de déprimer, de fuir ou d'avoir recours à la violence, les enseignants s'arrêtent, réfléchissent en groupe et essaient de trouver les meilleures solutions.

4.4. Autres initiatives dans les quartiers espagnols

4.4.1. Dispositifs de revenu minimal

La loi 285/97 avait permis une première tentative de revenu minimal à Naples sous la forme d'un minimum vital versé aux familles dans le besoin comprenant au moins un mineur de moins de 12 ans. Les assistantes sociales font remarquer que cela a été le premier projet important de prévention du risque d'exclusion, une initiative pas seulement fondée sur l'aspect économique puisqu'il était prévu dans ce cadre de faire un contrat avec la famille et d'établir une collaboration étroite entre celle-ci et les services sociaux pour décider de l'utilisation de cet argent. Les familles s'engageaient notamment à envoyer les enfants à l'école, à exercer leur responsabilité parentale et à s'engager plus activement au sein de leur communauté pour répondre aux besoins et problèmes du territoire.

C'est dans ce cadre qu'est né le projet «Nido di mamma» (nid de maman). En 2000, quarante femmes des quartiers espagnols bénéficiaires de ce minimum vital versé par la commune de Naples ont demandé à être affectées à une activité utile pour leur quartier. A la suite de cette demande sociale, l'administration communale, en collaboration avec le département des sciences relationnelles de l'université Federico II et des associations territoriales, a proposé un service pour l'enfance en raison de la forte carence dans ce domaine dans les quartiers espagnols. Le projet, lancé en janvier 2000, consiste en la mise en place sur le territoire d'un service de «soin et d'accueil» des bébés de 18 à 36 mois à partir d'un réseau solidaire de parents et dans l'offre d'une opportunité de formation pour les habitants du quartier engagés dans le projet. A cela, il faut ajouter l'offre d'un soutien psychologique aux parents et enfants à travers la structure des «nidi di mamma». Il existe à ce jour dans les quartiers espagnols 4 lieux d'accueil qui mobilisent un total de 34 mamans et 2 papas auxiliaires, 4 psychologues et 8 médiateurs culturels et éducateurs. Les «nidi di mamma» peuvent accueillir un maximum de 20 enfants. Ce projet est une telle réussite qu'il va être développé dans d'autres quartiers de Naples.

Mais, en matière de revenu minimal, il faut rappeler que jusqu'à l'introduction de l'expérimentation du RMI à l'échelle nationale (trente-neuf communes), le système existant ne permettait pas à l'Italie de satisfaire la recommandation européenne de 1992 sur la nécessité de garantir à tous les citoyens un niveau minimal de ressources et de prestations afin de pouvoir vivre conformément à la dignité humaine. L'expérience d'un revenu minimal d'insertion a été lancée en 1998 à la suite du vote de la loi 237/98. A Naples, l'expérimentation s'est faite sur 4 069 familles nucléaires, soit un total d'environ 18 000 personnes. La plupart des demandes recevables de RMI provenaient des zones où était implanté le projet Chance, et donc notamment les quartiers espagnols. Pour les assistantes sociales, c'est quelque chose de très important car cela desserre la contrainte sur les familles les plus précaires et leur donne un revenu stable qui leur permet de faire des petits projets pour leur vie. Sinon, ces familles restent bloquées dans des systèmes de survie au jour le jour. L'originalité du RMI est le volet insertion, conformément à la nouvelle approche des politiques sociales en termes d'activation et de responsabilisation des bénéficiaires. Ces derniers ont droit à un revenu minimal, mais ils doivent s'engager dans les activités qui leur sont proposées afin d'accroître leur chance de se réinsérer professionnellement et socialement.

4.4.2. Les programmes de formation professionnelle

Afin de lutter contre les conséquences de l'abandon précoce du système scolaire qui est un facteur important de pauvreté et d'exclusion sociale, l'article 68 de la loi 144/99 a introduit l'obligation pour les jeunes ayant quitté l'école de fréquenter des activités de formation jusqu'à l'âge de 18 ans afin d'offrir à tous les jeunes une opportunité concrète de suivre un parcours de formation aboutissant à un diplôme ou à une qualification professionnelle.

La loi 144/99 permet d'assurer le passage auparavant très problématique entre la sortie du système scolaire et l'entrée dans un parcours de formation professionnelle. L'obligation de formation a pour but d'empêcher que des jeunes quittent l'école avec un fort risque d'exclusion persistante du marché du travail formel faute de qualifications. La formation peut se faire dans le cadre de trois parcours différents:

- l'école, à travers l'organisation de parcours de formation intégrés, en collaboration avec les centres de formation professionnelle ou en

modifiant les mécanismes de retour à l'école avec des modalités plus flexibles pour les jeunes exprimant le souhait de réintégrer la structure scolaire;

- les centres régionaux de formation professionnelle qui proposent des parcours de formation d'une durée minimale de deux ans tenant compte des souhaits des jeunes mais aussi des exigences du marché du travail;
- l'apprentissage en intégrant les jeunes dans le tissu productif local.

Cette obligation de formation a conduit, d'une part, à l'établissement d'un réseau mobilisant les différents acteurs publics et privés dans le domaine de la formation des jeunes et, d'autre part, à l'introduction d'une nouvelle figure professionnelle dans le système en la personne du tuteur chargé d'accompagner les jeunes dans leur parcours de formation et de mobiliser les différents acteurs – familles et services d'intervention sociale -- afin d'assurer le succès de l'insertion des jeunes.

L'activité du tuteur est individualisée et passe par la convocation et l'accueil des jeunes dans le centre pour l'emploi, l'organisation d'un entretien d'information et d'orientation, puis, par la suite, l'accompagnement des jeunes dans leur parcours et le suivi des progrès effectués. Le rôle du tuteur repose sur une analyse préliminaire des caractéristiques du territoire d'intervention, des acteurs présents pouvant contribuer au succès de cette obligation de formation – école, instituts de formation professionnelle, partenaires sociaux, milieux associatifs, etc. – et des modalités d'interventions de ces acteurs participant à la gestion du système de formation, afin d'en accroître l'efficacité. Cette approche territoriale doit permettre au tuteur d'identifier les acteurs et les ressources clés au niveau local. Pour cela, le tuteur apparaît comme un acteur central en constant dialogue avec les jeunes, les familles, les enseignants, formateurs et tuteurs de l'école, les structures scolaires, les services d'intervention sociale, les entreprises, les artisans et les associations.

Dans l'ensemble, les résultats sont bons pour Naples en général, car le taux d'abandon au cours de ces deux ans de formation professionnelle est de 20 %. Sur près de 2 000 jeunes, seulement 400 ont arrêté leur parcours de formation, ce qui est peu compte tenu du fait que la plupart des jeunes qui suivent ces parcours avaient abandonné l'école et ne voulaient plus en entendre parler. Le projet Chance collabore à ce processus;

les éducateurs continuent en effet à suivre de près les jeunes qui sortent du parcours Chance et entrent dans ces programmes de formation, afin de faciliter leur insertion et les aider tout au long de leur formation. Mais un syndicaliste responsable de ce cadre de formation note un problème d'adéquation entre les demandes de formation des jeunes, et notamment de ceux des quartiers les plus défavorisés, et les besoins du marché du travail. Par exemple, la plupart des filles demandent à suivre une formation de coiffeuse ou d'esthéticienne pour des raisons que nous avons vues précédemment. Or, il n'y a pas de place sur le marché du travail pour elles.

Pour terminer sur ce point, on peut mentionner le projet «Off/on Rete» qui a pour objectif la réalisation – sur le territoire de Naples et la province – d'actions de diffusion de l'information et de facilitation de l'accès aux services d'orientation et de formation proposés par les centres pour l'emploi. D'un point de vue méthodologique, ce projet affirme la place centrale de la personne et la nécessité de rendre visibles les opportunités de travail ou de formation à travers des activités de remotivation et de réorientation des jeunes et leur participation à la définition des parcours de formation personnalisés. L'approche territoriale du projet prévoit l'activation d'un vaste réseau comprenant non seulement les services d'intervention sociale présents sur le territoire, mais aussi les milieux associatifs et les familles, avec au centre du réseau les centres pour l'emploi.

Le projet repose enfin sur la mise en place d'un réseau de travailleurs sociaux remplissant des fonctions d'information et de sensibilisation des jeunes centrées sur les destinataires de l'obligation de formation.

Les activités du projet sont divisées en trois phases:

- identification des jeunes devant se soumettre à l'obligation de formation et récolte des informations sur leur parcours et orientations et tutorages successifs. Ce travail préliminaire donne lieu à un vaste travail de secrétariat;
- accueil des jeunes concernés par l'obligation de formation et information sur l'offre territoriale de formation. Cet entretien individualisé permet une clarification des besoins et des motivations afin de construire une esquisse de projet de formation professionnelle avec l'adolescent;

- activités de motivation et d'orientation. Cette phase est très importante car l'entretien d'orientation permet l'analyse des attentes, motivations et intérêts professionnels de l'adolescent, l'identification de ses compétences (connaissances, habilité, ressources psychosociales), et la définition d'un parcours de formation personnalisé en fonction de l'offre de formation sur le territoire.

4.4.3. Aménagement du territoire

Lancé en 1996, le projet Urban, financé conjointement par le Fonds social européen et la commune de Naples, avait pour objectif de soutenir la politique communale de restauration de la qualité de vie urbaine. L'idée du maire de Naples de l'époque, Antonio Bassolino, pour les quartiers espagnols, était de mener conjointement des interventions d'aménagement de l'espace urbain, de lutte contre la précarité sociale et de promotion des petites et moyennes entreprises. Ce projet a servi de catalyseur pour mobiliser les secteurs public et privé pour le développement de ce territoire. Dans ce cadre, 22 millions d'euros ont été débloqués pour deux projets Urban à Naples (quartiers espagnols et la cité Sanita) qui ont servi à réhabiliter des places – les rendre piétonnières –, des bâtiments, restaurer des rues et d'en éclairer une centaine. Dans les quartiers espagnols, ces fonds ont permis aussi de transformer un très grand édifice, qui avait servi pendant 200 ans d'hôpital militaire, en jardin public. Les fonds Urban ont également servi à financer des centres de l'emploi et des formations professionnelles pour lutter contre l'exclusion des personnes du marché du travail.

La création du Centre polyfonctionnel urbain dans les quartiers espagnols a été une étape importante du rapprochement entre institutions et populations locales. Construit dans un édifice restauré à cette fin, ce centre développent des activités à caractère social, culturel et de prévention, ainsi qu'un centre pour les jeunes et des services pour l'emploi. Le projet prévoit aussi l'installation sur place d'un poste de police afin de rapprocher les forces de l'ordre des jeunes du quartier et de mieux assurer la sécurité urbaine. Le centre répond aux besoins de formes innovantes de services destinés à la population fondés sur la place centrale de la relation avec l'utilisateur et l'écoute de ses problèmes. C'est une sorte d'antenne sociale par laquelle les usagers trouvent des interlocuteurs prêts à les écouter et à essayer de répondre à leurs demandes.

Enfin, le projet Sirena pour la rénovation des bâtiments représente le parfait exemple de participation citoyenne. Ce programme offre la possibilité aux agents privés d'effectuer des travaux de rénovation sur les bâtiments du centre historique grâce à une prise en charge de 30% des coûts par Sirena. La région a versé, en 2003, 10 millions d'euros à Sirena pour la deuxième tranche de son programme. Par ailleurs, la commune a prévu d'attribuer aux quartiers espagnols 3 millions d'euros par an pour les trois prochaines années à des fins d'amélioration des infrastructures.

Plus récemment, la commune et la région ont débloqué, en 2003, 15 millions d'euros pour restaurer les quartiers espagnols et éliminer les *bassi* comme espace résidentiel, en leur redonnant leur fonction commerciale ou artisanale. Ces 15 millions seront financés pour 10 millions par la région et pour 5 millions par les fonds communautaires. Le projet concernera quelques portions de ruelles et devrait s'étendre progressivement à tous les quartiers espagnols. L'intervention visera une portion des quartiers espagnols comprenant 568 *bassi*. Les fonds doivent inciter ceux qui louent les *bassi* pour se loger à changer d'habitation. Les propriétaires des *bassi* se verront quant à eux proposer soit de les vendre à une société composée de la région et de la commune, soit de les transformer en activité économique. A cette fin, une vaste campagne d'information a été lancée sur le territoire afin d'informer les résidents des avantages qui leur sont proposés.

Antonio Bassolino, président de la région, et Rosa Russo Iervolino, maire de Naples, ont insisté sur le fait qu'il n'y aura pas de départ forcé et que «seulement ceux qui le voudront partiront». Bassolino espère aussi que ceux qui quitteront les *bassi* pourront se reloger dans le quartier. Les autorités politiques sont soucieuses d'éviter de seulement déplacer les problèmes sociaux au détriment des habitants des quartiers historiques dont les pratiques reproductives sont fortement ancrées dans l'appartenance à leur territoire: «Nous ne voulons pas recréer la situation de Venise et de Florence qui a conduit à l'éloignement des centres historiques de leurs habitants historiques» (*La Repubblica*, 10 avril 2003).

Ce projet a provoqué scepticisme et critiques. Premièrement, les *bassi* sont habités pour une part importante par des immigrés, pour la plupart illégaux, qui louent ces locaux à des prix allant jusqu'à 600 euros par mois pour un local d'une pièce, dans lequel s'entassent sur des matelas

plusieurs immigrés afin de réduire le coût. Pour ces immigrés, les quartiers espagnols offrent, d'abord, une certaine sécurité en tant qu'immigrés clandestins du fait que personne ne contrôle leurs papiers, ensuite une position centrale, à proximité de leurs activités créatrices de revenu, et enfin un environnement social favorable du fait du phénomène de concentration communautaire qui assure, d'une part, des réseaux de solidarité et, d'autre part, la présence dans le quartier de petits commerces et de restaurants ethniques sans autorisations, ainsi que de locaux de communication téléphonique internationale bon marché. Nombre de ces immigrés n'auraient pas besoin d'une incitation financière pour changer d'habitation, mais ils préfèrent rester dans les *bassi* des quartiers espagnols qui leur assurent une certaine sécurité de lieux de vie. Dans ce contexte, il est peu probable que les propositions faites par la région et la commune aux propriétaires rencontrent un grand succès, car il demeure bien plus rentable de louer aux immigrés clandestins des locaux insalubres à des prix exorbitants.

Deuxièmement, l'un des responsables de l'association des quartiers espagnols insiste sur le caractère très problématique de cette mesure, car on propose une aide matérielle pour changer de logement et se reloger dans le quartier, mais comme il n'y a pas de logements disponibles, cette mesure se résume à donner de l'argent et à déplacer les habitants ailleurs, dans un quartier périphérique. Or, pour les habitants historiques du territoire, celui-ci assure leurs conditions de reproduction dans un environnement socio-économique très difficile et incertain. Par conséquent, se couper du territoire et de ses ressources en déménageant revient à mettre en péril ce très sensible équilibre reproductif. Des résistances sociales fortes à ce projet existent donc, et de nombreux habitants des *bassi* préfèrent rester où ils sont plutôt que d'emménager dans un appartement plus moderne d'un autre quartier défavorisé plus récent, tel que Barra ou Pianura. En outre, même si ce n'est pas la majorité des cas, il faut rappeler que des travaux importants ont été faits dans les *bassi* – notamment avec les fonds publics disponibles après le tremblement de terre de 1980 – et qu'un certain nombre d'entre eux offrent une certaine qualité d'habitat.

L'expérience de Soccavo (où se situe l'un des modules Chance) est lourde d'enseignement quant aux risques de déplacement de la population. En effet, la cité Traiano, où se concentrent tant de problèmes de précarité socio-économique et de criminalité, a été construite après la guerre, lorsque la commune de Naples a décidé de raser les baraque-

ments qui étaient autour de la gare et dans le centre historique, et de déplacer les populations du sous-prolétariat qui y habitaient notamment vers ce quartier neuf de la périphérie alors encore une zone à dominante rurale. Le résultat a été un déplacement des problèmes sans amélioration des conditions de vie des populations, qui restaient, dans leur très grande majorité, exclues du marché du travail formel. Comme nous le dit le président de la circonscription de Soccavo, cette cité est socialement dévastée et cela d'autant plus que ce déplacement de population a eu tendance à détériorer le lien social auparavant très fort dans les quartiers antiques de Naples dotés d'une histoire propre. Les habitants des quartiers espagnols sont conscients de ce risque et c'est la raison pour laquelle ils refusent de déménager et voient d'un mauvais œil cette initiative de la commune. Une habitante nous dit: «C'est une bêtise parce que fermer les *bassi* sans contrôler la criminalité, cela n'a pas de sens. Et quel sens cela a de faire de beaux bâtiments si c'est toujours les mêmes personnes avec les mêmes problèmes à l'intérieur.» Dans un documentaire sur les jeunes dans les quartiers défavorisés de Naples (*Intervista a mia madre*, de A. Ferrante et G. Piperno), on peut aussi entendre un adolescent des quartiers espagnols regretter que la commune répare les trottoirs du quartier mais ne fasse rien pour améliorer leur avenir.

Par ailleurs, le projet de réhabilitation urbaine des quartiers espagnols, en améliorant les infrastructures, est un facteur potentiel d'accroissement des loyers et peut conduire à un processus de «gentrification», c'est-à-dire de transformation sociale aboutissant à l'expulsion des plus pauvres et à l'arrivée de nouvelles classes sociales d'un niveau social plus élevé. C'est déjà ce à quoi l'on assiste sur les marges des quartiers espagnols et dans la zone rénovée du théâtre d'avant-garde, où un nombre croissant de familles (ou célibataires) attirés par de belles maisons à des prix relativement bas s'installent et deviennent, comme on l'a vu dans le chapitre 1, des résidents plus que des habitants, car ils ne participent pas à la vie sociale du quartier. Ce processus s'est accéléré sous l'impulsion de Bassolino qui a lancé des travaux de rénovation pour doter cette zone de deux nouveaux hôtels, ainsi que pour promouvoir la vie culturelle à travers la réouverture d'un théâtre d'avant-garde attirant des jeunes qui se réunissent le soir sur les places piétonnières. A cela il faut ajouter l'ouverture d'une sortie de métro à Largo Montecalvario et la réalisation d'une nouvelle caserne de carabinieri et d'un nouveau poste de police.

5. Lignes directrices pour l'intégration des jeunes dans les quartiers défavorisés – Les enseignements du projet Chance

5.1. Contrainte et consentement: vers une régulation conjointe

On a pu observer, à travers l'analyse des quartiers espagnols, l'existence de deux régulations rivales qui coexistent plus qu'elles ne s'affrontent: une régulation de contrôle portée par les institutions et une régulation autonome portée par une grande partie de la population. Institutions et populations survivent ensemble en s'efforçant de s'ignorer. Le projet Chance intervient dans ce contexte et vise à établir une régulation conjointe avec les adolescents qui, à travers leur abandon de l'école, ont marqué leur autonomie vis-à-vis de cette régulation de contrôle qui était inadaptée par rapport aux structures du quotidien sur leur territoire. L'expérience montre qu'il faut éviter la confrontation de deux violences et rechercher une régulation commune. Répondre par la violence à la violence des jeunes, c'est accepter leurs règles du jeu, se placer sur leur terrain et entrer dans leur univers quotidien. Faire basculer, au contraire, ce quotidien est une démarche bien plus déstabilisante pour eux. Cela nécessite, de la part des jeunes, l'acceptation d'un espace de respect des règles, mais cela requiert aussi de la part des acteurs de l'intervention sociale une remise en cause des certitudes, des savoir-faire et des modes d'action.

L'objectif est d'établir une relation réciproque qui soit une relation d'échange et donc de négociation. Bien sûr, cette relation est déséquilibrée et les enseignants en fixent le cadre, mais l'exercice de leur pouvoir suppose que les règles établies soient légitimes et que les adolescents consentent d'entrer dans le jeu. Dans la relation entre les enseignants et les adolescents, il y a toujours à la fois contrainte et consentement. Dès lors, la règle ne sera respectée que si elle est intelligible et si elle a un sens pour l'adolescent. Pour cela, le processus doit rendre explicites les questions importantes à traiter et y faire face en essayant de trouver une solution. Le résultat des négociations et des affrontements qui ponctuent la vie du projet Chance, c'est un accord toujours provisoire soumis aux dynamiques des acteurs, mais dans le cadre d'une définition très claire des rôles et des responsabilités de chacun.

La dynamique de Chance s'apparente fortement à celle d'un moteur à explosion, du fait du choc des régulations concurrentes et bien souvent

conflictuelles entre les adolescents et les enseignants. Dans ce cadre, la force du projet est d'avoir élaboré une sorte de structure qui, à travers un processus incessant de négociation et de gestion des conflits, permet, d'une part, de résister à la pression afin d'éviter la rupture et, d'autre part, de canaliser l'énergie dégagée afin de la transformer en une source de création positive. C'est donc dans cette confrontation que le projet trouve son sens, sa force et sa source de savoirs et de pratiques d'un type nouveau, en perpétuelle évolution. Refuser la négociation et le pari toujours difficile d'une régulation conjointe signifierait priver le projet de sa substance et le condamner irrémédiablement.

Mais cette rencontre de régulation n'a rien de facile et ne peut s'établir qu'après un processus lent de négociations et d'arbitrages. Toute initiative réussie d'intervention sociale lance un mouvement et bouscule l'ordre des choses et des gens. Elle a besoin, pour être couronnée de succès et transformer la situation sociale du territoire, de convaincre les individus impliqués d'y participer et de surmonter leur hostilité, leurs peurs ou leur indifférence (Lapeyre, 2002). La résistance ou l'absence de réponse à l'initiative de changement proposée, tout comme les problèmes de gestion des conflits font partie des principaux obstacles à la réussite de l'initiative. Pour surmonter ces obstacles, il convient de faire l'effort d'aboutir à un compromis négocié sur les objectifs et les modalités de cette initiative. Les processus participatifs et les dispositifs d'écoute des besoins et des angoisses des adolescents permettent d'entendre mais aussi de prendre en compte leurs préoccupations concernant les bouleversements liés au changement. De cette manière, le changement est rendu acceptable et les résistances à celui-ci perdent de leur intensité. En d'autres termes, les jeunes font un pari, celui de la coopération, pour la réussite d'un projet auquel ils ont accordé leur confiance (Reynaud, 1997, p. 141).

Là se situe l'aspect le plus problématique de l'intervention sociale sur le territoire, car pourquoi s'attacher à changer la logique de fonctionnement de ces adolescents, leur système de valeurs et de croyances, adapté à leur environnement, si en même temps on ne change pas cet environnement. La régulation autonome qui domine dans les quartiers espagnols est la construction, avec ce que cela comporte de contraintes et d'apprentissage, d'un ensemble de normes sociales. D'où l'ampleur du travail des enseignants de Chance pour construire une régulation conjointe, mais aussi leur difficulté car cette régulation autonome est rationnelle en ce sens que les acteurs y poursuivent de manière (à peu près) cohérente des fins conformes à leur logique reproductive. Comme

le dit Jean Daniel Reynaud (1999, p. 167): «Les régulations "réelles" sont des compromis (souvent instables) entre autonomie et contrôle: mais la variété de ces compromis est très grande, aussi grande que celle des procédures par lesquelles on les atteint.»

Toutefois, la régulation conjointe n'est pas un résultat mécanique et la rencontre de deux régulations peut aboutir à une opposition totale qui interdit toute possibilité d'action commune. Elaborer des règles et les faire respecter n'ont de sens que si d'une manière ou d'une autre la règle est partagée. Le travail de construction sociale entamé par Chance avec ces adolescents difficiles repose sur ce processus d'échange social qui sous-entend initiative de la part des adolescents. Favoriser l'émergence d'une régulation conjointe signifie construire une capacité d'action commune sur laquelle va reposer le parcours éducatif de l'adolescent. Dans ce cadre, la relation de pouvoir que doit établir l'enseignant avec ces élèves se traduit non seulement par le fait de donner des ordres mais aussi par un travail de persuasion, d'information et de formation ayant pour objectif de faire partager à ce groupe d'acteurs l'analyse d'une situation et à les orienter vers un nouveau monde d'action et de réaction.

Il faut insister, comme le montre l'expérience du projet Chance, sur le fait que l'accueil sans préjudice et sans condamnation préalable de ces adolescents a son complément dans l'établissement de règles et leur respect, même si les règles de Chance sont différentes de celles de l'école traditionnelle. Elles sont, en effet, le résultat de la reconstruction d'un espace de régulation dans un champ éducatif spécifique – celui de l'école de la seconde chance – dans un territoire particulier – celui des quartiers espagnols. Travailler avec ces jeunes, c'est rechercher continuellement la médiation, accepter et faire accepter le conflit et la négociation continue comme méthode alternative de résolution des conflits par rapport à la violence. Cela pose le problème de la règle, de faire coexister celles que les institutions pensent comme universelles et celles que la communauté se construit au niveau du territoire.

Les enseignants de Chance se trouvent dans une position difficile devant, d'un côté, éviter l'usage problématique de la sanction disciplinaire et, de l'autre, se soustraire au risque que l'absence de réaction punitive de leur part face aux comportements abusifs et à la violence verbale et physique soit vue comme une sorte de soumission masochiste ou une collusion complice. La voie de sortie à ce dilemme est celle du pragmatisme, c'est savoir différencier les divers signifiants de cette violence. Cela demande

une certaine flexibilité dans la sanction du non-respect de la règle. Les comportements violents ne sont pas tous égaux et ne sont pas tous sanctionnés de la même façon, par exemple. Chacun est porteur de sa propre signification que les enseignants essaient d'interpréter. Chaque violation est considérée en fonction de son contexte et en référence à la personne, et peut avoir un sens divers par rapport à la règle. Ne pas venir en classe peut signifier la contestation de la règle par l'adolescent, la peur de rester en classe avec les autres, la volonté de s'échapper pour ne pas être mis à l'épreuve, le fait qu'il se soit passé quelque chose dans le quartier et la combinaison de ces différents éléments. Il s'agit, par exemple, de sanctionner une agression verbale quand elle a été prononcée intentionnellement pour détériorer une bonne relation instaurée avec l'enseignant. Les limites et les règles internes du projet ne sont donc pas figées, elles sont au contraire le résultat d'un processus organique sensible à son environnement et aux interrelations entre ses différents éléments. La règle est donc associée à un processus de médiation et de négociation qui va dans le sens d'une gestion créative des conflits de règles par les enseignants.

Chance, c'est donc aussi un ensemble de règles et de limites, car la programmation des activités nécessite des horaires réglementaires et protégés. Ces derniers sont importants pour les enseignants mais aussi pour les élèves, car ils réduisent les facteurs d'incertitude, et donc les angoisses et les comportements impulsifs des adolescents face à l'imprévisible. C'est pourquoi, à Chance, il existe une série de règles à respecter relatives à l'arrivée en classe et aux retards, aux horaires, aux présences et absences, à l'usage de la cigarette, et à la médiation constante et aux procédures pour favoriser la vie en commun et les sanctions pour les comportements inacceptables. Le respect de l'horaire d'arrivée à l'école est fondamental. Vaincre la tendance au retard est très important dans un projet comme Chance dont les élèves ont un passé d'absentéisme scolaire, car il traduit un choix entre aller en classe ou rester dehors.

Face à des comportements destructeurs et inacceptables répétés, les différents modules ont dû expérimenter des dispositifs visant à détourner ces adolescents de cette tendance à la répétition de comportements destructeurs pour eux et pour les autres, à empêcher les crises aiguës, à éviter l'accumulation de souffrances, faire retomber les tensions et arrêter les dynamiques négatives. Dans ce cadre, un nombre élevé d'absences exclut l'adolescent de l'admission à l'examen, le retard l'exclut de la première heure de cours, celui qui offense quelqu'un doit s'excuser auprès

de la personne, celui qui frappe ou entreprend des actions destructrices se voit raccompagné à la maison en mettant l'accent sur le processus d'écoute et de réparation durant le parcours; si ces comportements se répètent, l'adolescent peut être éloigné de l'école pour quelques jours; s'il est agressif un certain jour, il peut avoir accès à un espace de décompression au sein de l'école où il sera pris en charge par un enseignant qui parlera avec lui, l'écouterà, tentera de comprendre les raisons de cette agressivité et de le reconforter; qui casse paye ou répare; qui commet un délit sanctionné par le tribunal doit comprendre qu'il a rompu le contrat Chance, et se met en place, pour le lui faire comprendre, un processus de récupération en accord avec le tribunal et les services sociaux (la règle prévoit dans ce cas-là qu'il ne peut se présenter à l'examen). Ces règles sont fondamentales dans un monde sans réparation où il existe seulement la vengeance destructrice. Par ailleurs, à partir du moment où les règles ont été expliquées, discutées et parfois négociées, les adolescents attendent la sanction s'ils les transgressent. Ils vont se rebeller dans un premier temps, puis l'accepteront et ne lui donneront pas de sens. Comme nous l'explique une directrice d'école:

«Ces adolescents recherchent l'autorité et lorsqu'ils font quelque chose qui devrait être puni et ne l'est pas, ils sont déçus, ont l'impression que l'on ne s'intéresse pas à eux et parfois vont voir l'enseignant pour lui reprocher de ne pas les avoir puni.»

A ce titre, Marco Rossi-Doria fait le bilan suivant: «Il y a clairement un certain nombre de choses dont on sait maintenant qu'elles ne fonctionnent pas: la collusion avec l'adolescent ne fonctionne pas – "vous avez raison, vous êtes pauvres, je vous soutiens, voilà de l'argent, etc." ; cela ne fonctionne pas de ne pas avoir de limites ni de règles, cela ne fonctionne pas d'être trop ami avec les adolescents ou leur famille, cela ne fonctionne pas de dénier son institution au nom de la lutte commune contre l'injustice, tout cela ne fonctionne pas. Une autre chose qui ne fonctionne pas, c'est la rigidité dans l'interprétation des règles, une interprétation paranoïaque et exclusive des règles [...] Que la police soit plus présente et forte dans le quartier, cela facilite le travail d'un projet comme Chance, mais il faut garder une approche positive du travail avec ces adolescents et non adopter une approche répressive, car les limites répressives comme réponse, cela ne fonctionne pas non plus.»

Chance n'est pas un lieu d'inclusion sociale mais un lieu de construction sociale. C'est à ce titre un projet expérimental de promotion de la citoyenneté. A travers le champ ouvert à la négociation autour de la

règle, le projet Chance contribue à créer des sujets actifs capables de poser des questions, de mettre en doute l'efficacité ou l'utilité de l'application de la règle. C'est refuser de faire de l'adolescent un exécutant inerte obéissant mécaniquement à la règle et commencer un travail de construction de la citoyenneté. Cette démarche cognitive fondée sur la compréhension de la règle par l'adolescent permet à ce dernier de se l'approprier, voire de la réinventer. Le succès du projet Chance est en grande partie dû au fait que ses promoteurs ont su reconnaître que l'élève détient une ressource rare qu'est sa propre participation, et donc son autonomie.

5.2. L'importance de la parole et de l'écoute: vers une rencontre anthropologique

Pour espérer développer une régulation conjointe, encore faut-il communiquer. Ne pas avoir la parole tout comme ne pas être écouté signifient avant tout ne pas avoir d'interlocuteurs et ne pas être reconnu en tant qu'interlocuteur. Être écouté ne signifie pas être obéi, ou que les demandes obtiennent forcément une réponse, mais tout simplement être reconnu en tant qu'interlocuteur. A ces adolescents, la parole fait peur, c'est un instrument pour les rendre ridicule. La première injonction qu'ils lancent à l'enseignant qui essaie de communiquer avec eux c'est «ferme tes toilettes»; ils ne lui reconnaissent pas ce droit à la parole. La valeur est donc dans le fait d'être écouté, dans le lien social qui se tisse à travers la parole écoutée. La rencontre ne peut intervenir que si les deux ont posé les armes, comme dans le cas des jeunes du projet Chance qui ont posé au moins en partie les armes et acceptent de faire le pari de la coopération, malgré leurs incertitudes et leurs angoisses, tandis que les enseignants font la démarche de leur prêter une grande attention. A travers ce travail, il est à nouveau possible de parler et d'écouter. L'espace de la parole peut se consolider et se développer. Dans ce cadre, la première rencontre essentielle entre la voix et le premier rite, c'est le salut. Pour Chance, le salut est un rite sacré et quotidien. C'est un indicateur important, car saluer quelqu'un correctement signifie le reconnaître et le respecter.

Une chose est d'essayer de récupérer quelques adolescents dans une classe, une autre chose totalement différente est de faire face à un groupe composé seulement d'adolescents ayant de multiples problèmes graves. Dans le second cas, c'est à l'enseignant en premier d'essayer de se faire accepter et d'établir une communication. D'où l'idée de rencontre

anthropologique sur laquelle se fonde le travail des enseignants de Chance. Une telle démarche signifie refuser le modèle stéréotypé de l'inclusion, car la métaphore de l'inclusion n'est finalement qu'une tentative de plus de civilisation ou de modernisation, l'autre face d'une cité qui exclut. C'est refuser de mettre en évidence les processus structurels qui conduisent à l'exclusion de ces jeunes et refuser de voir les ressources qu'ils portent en eux et les dynamiques par lesquelles l'identité et la culture du territoire peuvent contribuer à l'amélioration des conditions de vie.

Les quartiers défavorisés sont caractérisés par la domination de la culture orale sur la culture écrite. Le projet Chance montre l'importance de créer un espace de la parole pour les jeunes, mais aussi le besoin de décrypter cette parole des jeunes qui est le plus souvent chargée de non-dits, des adolescents qui s'expriment dans un langage propre (le dialecte napolitain dans cette étude de cas). Le travail avec ces adolescents a montré qu'il y a une grande différence entre ce qu'ils disent effectivement et ce qu'ils ont exprimé réellement. Ils n'utilisent pas le langage comme les autres et transmettent implicitement de manière codée des informations, construisent des rôles et des hiérarchies, des identités sociales. Dans un contexte culturel dominé par l'oralité, il est central de savoir privilégier la voix et la parole non écrite, le contact physique, la personne. L'expérience de Chance et du travail de rue en matière de communication dans un monde de l'oralité est qu'entre l'émetteur et le destinataire de l'information il doit y avoir un contact direct et une personnalisation.

Fréquenter le territoire a signifié, pour ceux impliqués dans le projet Chance, accepter ses rituels, tisser des liens avec les habitants et leur territoire, accompagner les jeunes à leur première communion, prendre le café avec les parents le matin pendant que le jeune se prépare à aller à l'école, respecter les rites, parler avec les jeunes dans la rue, les rencontrer la nuit quand ils jouent tard dans la nuit au football dans les galeries souterraines, aller les saluer lorsqu'ils travaillent au noir, parler avec eux en dialecte et en italien, accepter de leur offrir un café, prendre le temps de parler avec eux et de les écouter pour être dans la confiance. Il faut promouvoir une culture de l'écoute à travers l'organisation d'«antennes» territoriales capables de recevoir les demandes sociales explicites ou non formulées par les jeunes ou leur famille.

C'est une démarche ouverte à travers laquelle on doit accepter que les adolescents travaillent dans le secteur informel pour obtenir de l'argent ou que les jeunes filles de 16 ans soient déjà à leur seconde grossesse. Il

faut apprendre à reconnaître dans ce travail ou cette grossesse des manifestations productives, supporter le poids de la pression des attentes des parents et des adolescents, ne pas hésiter à entrer en conflits avec eux, même durement, contre leurs crises existentielles destructrices.

Un autre enseignement du projet Chance est lié à l'usage des symboles et des rites. Ceux-ci ont toujours été très importants dans les sociétés primitives pour marquer le passage d'un état à un autre dans le processus de croissance de l'enfant et de l'adolescent. Ils jouaient un rôle fondamental dans la construction sociale du jeune. Or, ces adolescents qui vivent au jour le jour dans l'insécurité manquent de points de repère et ont besoin de rituels qui soient des points stables dans leur vie. Les concepteurs du projet ont réintroduit de tels rites de passage au sein des procédures pédagogiques. C'est pourquoi Chance insiste fortement sur l'aspect cérémonial et rituel dans son travail avec les adolescents. Le premier rite, c'est la signature du contrat éducatif. Ensuite, il y a les fêtes de début et de fin d'année scolaire, lors desquelles on mange, on joue, on se rassemble et on crée du lien social. Il y a aussi le passage de relais durant lequel deux des cocontractants (la famille et les services sociaux) confient l'adolescent aux enseignants de Chance. La fête finale est l'occasion de valoriser les résultats obtenus à travers la remise des diplômes, l'exposition de photos, de dessins, qui traduisent le parcours fait en commun au sein de Chance et présentent aux parents une autre image de ce qu'ils avaient de leur enfant. Il y a aussi tout au long du parcours et de manière régulière les journées de remise de la petite paye, lors desquelles sont présents les quatre cocontractants. Parmi les autres rituels, il y a aussi le petit-déjeuner du matin avec la lecture des journaux et les bavardages matinaux, le déjeuner ou les sorties scolaires. A travers sa participation à ces rituels, l'adolescent montre aussi qu'il est partie prenante, qu'il s'engage, il devient un participant actif.

5.3. Eloge de la mobilité et pluralité des possibles: vers la création de lignes de fuite

Le cas des quartiers espagnols illustre parfaitement l'idée développée par Boltanski et Chiapello (1999) selon laquelle la notion d'exclusion est surtout pertinente par référence à une forme d'exploitation particulière qui se développe dans un monde «connexionniste». Dans un tel monde, la source de l'exploitation des populations défavorisées, c'est leur immobilité. Pour citer Boltanski et Chiapello (p. 445): «Dans un monde connexionniste, la mobilité, la capacité à se déplacer de façon autonome,

non seulement dans l'espace géographique mais aussi entre les personnes ou encore dans les espaces mentaux, entre les idées, est une qualité essentielle des grands, de sorte que les petits s'y trouvent caractérisés d'abord par leur fixité (leur rigidité).» Ceux qui restent sur place ne peuvent pas développer leur capacité à être mobile et à établir des liens nouveaux. Ils sont abandonnés sur place en dehors du monde en réseau. Or cet enracinement local, cette fidélité et cette stabilité par rapport à leur territoire constituent à la fois des moyens de survie conduisant à des conduites d'autoprotection enracinées sur leur lieu de vie et paradoxalement des facteurs de précarité, et sont vécus comme tels par les jeunes qui ont une vision très négative de leur environnement sociospatial.

Une assistance sociale, en parlant des jeunes des quartiers défavorisés, emploie la métaphore des sables mouvants pour signifier que, dans leur environnement, plus ils bougent, plus ils s'enfoncent. C'est pourquoi les jeunes vivent au jour le jour et refusent de se projeter dans le futur qui reste pour eux incertain et source de peur. Cet état dans lequel sont plongés les jeunes s'exprime, comme l'a montré l'expérience de Chance, par leur incapacité à se concentrer, par leur peur et leur refus du silence et par la page blanche qui constituent autant de failles créées dans leur système de protection face à une réalité hostile. Le cloisonnement de leur univers mental est un moyen de protection.

Leur monde fermé est sécurisant et ce besoin de protection s'exprime pour les jeunes de Chance, par exemple, par le fait qu'ils ne sortent que très rarement de leur quartier ou veulent garder leur veste en classe, ou encore, lorsque cela ne va pas, ils se réfugient dans un petit local étroit où ils se sentent en sécurité et où les femmes de service vont venir les reconforter. Dans tous les cas, ils expriment un besoin d'être contenu dans quelque chose et ce comportement reflète en fait leur lieu de vie contraint – aussi bien au niveau du quartier que de l'habitat.

Les familles défavorisées des quartiers espagnols ne connaissent que la réalité de leur quartier, n'en sortent que très rarement et par conséquent ne font pas l'expérience de la diversité car celle-ci leur fait peur. Ne pouvant se projeter mentalement ou physiquement ailleurs que dans la vie quotidienne de leur quartier, leur champ des possibles reste extrêmement limité; d'où cette tendance à l'autodévalorisation et à répondre à toute sollicitation des enseignants par «je n'y arrive pas». Une telle situation renforce l'idée fataliste qu'il n'y a pas d'autres futurs possibles et conduit les adolescents à la reproduction des modes de vie de leur famille.

Comme nous le dit une habitante: «Je connais beaucoup de cas de jeunes qui, même s'ils ne veulent pas aller dans la mauvaise direction, ils y sont malheureusement contraints par la vie qu'ils mènent et sont embarqués dans des choses qui les dépassent et dont ils ne savent sortir.»

Nous sommes ici dans le domaine de ce que Amartya Sen (1992) appelle la liberté d'agir. Ce qui est important, ce n'est pas seulement la quantité d'argent que possède l'individu mais ce qu'il est capable de faire dans la vie. Son domaine des possibles peut être limité par le manque d'opportunités de mobilité sociale et physique ou à cause de discrimination et de stigmatisation. Ainsi, assurer un revenu minimal aux exclus peut résoudre le problème de la pauvreté mais pas celui de l'exclusion sociale. Une stratégie de lutte contre l'exclusion sociale n'est pas d'apporter des compensations aux exclus, mais de construire les bases d'une société plus cohésive et donner de l'autonomie aux personnes qui prendront leur avenir en main. En d'autres termes, l'important n'est pas seulement la situation des gens mais également ce qu'ils peuvent faire ou non et ce qu'ils auraient pu faire sans ces obstacles structurels qui réduisent leur champ d'action.

En exposant l'adolescent à des situations nouvelles, en lui enseignant des choses qu'il ne connaissait pas, en l'aidant à gérer ses émotions et en lui faisant découvrir des formes d'expression qu'il n'avait jamais explorées, le projet Chance cherche à l'orienter vers un monde nouveau d'action et de réaction. Le dépaysement est un des traits de la stratégie psychologique, pédagogique et didactique de Chance avec les adolescents. Il se traduit par l'organisation de sorties et de voyages scolaires lors desquels les jeunes peuvent découvrir d'autres réalités. C'est une métaphore qui traduit la recherche de conflits cognitifs et émotifs qui puissent ouvrir des failles pour l'apprentissage. L'idée est, par exemple, d'éduquer leur voix non pas à travers les ordres et la contrainte, mais à travers le dialogue et le dépaysement, les emmener dans d'autres lieux où l'usage de la voix est différent pour qu'ils prennent conscience de l'existence d'autres façons de s'exprimer.

L'impact de ces processus d'*empowerment* et d'accroissement des capacités de mobilité mentale et physique des jeunes est difficile à évaluer. Si un adolescent qui était destiné à entrer dans un clan camorriste ne le fait pas, si une adolescente a attendu le bon moment pour avoir un enfant, si elle a été une mère plus attentive que ce que la sienne avait été pour elle, alors on peut dire que l'intervention a eu un effet, mais pour cela il

faudrait que l'adolescent vienne lui-même dire «j'allais devenir vendeur de drogue, mais grâce à vous je suis devenu mécanicien». Ce genre d'information est néanmoins souvent difficile à obtenir. De plus, il faut accepter l'ambivalence des résultats et le fait que le parcours que ces adolescents ont suivi dans le cadre du projet Chance fait partie intégrante de leur acquis, qu'ils utiliseront ou pas dans la conduite de leur vie.

Mais un tel travail sur et avec les jeunes n'est souhaitable que si parallèlement tout un réseau d'interventions sociales est mobilisé pour accroître leur liberté d'action et leur maîtrise de leur destin, afin de leur donner la possibilité de réaliser, au moins en partie, un projet alternatif de vie. Le défi est de faire passer l'idée aux jeunes qu'un autre monde est possible, qu'ils peuvent réussir à l'école, avoir un travail décent, une vie normale. Alors seulement ils peuvent changer l'image qu'ils ont d'eux-mêmes. Mais si dans le même temps rien n'est fait pour faciliter leur accès à un travail et à un revenu décent, une telle intervention est plus destructrice que créatrice, renforçant les frustrations et le sentiment d'exclusion de ces jeunes.

Il n'y a pas de lignes de fuite et donc de «déterritorialisation» – perçue avant tout en termes d'espaces mentaux – qui ne soient socialement et culturellement destructrices sans possibilité de «reterritorialisation». Les acteurs du projet Chance sont bien conscients que leur travail avec les adolescents doit être associé à des solutions de rechange réelles, mais ces questions dépassent de loin leur pouvoir. Cela n'en demeure pas moins une épreuve déterminante pour la légitimité du projet. C'est pourquoi des efforts très importants sont entrepris avec les partenaires sociaux et les autorités publiques pour créer des parcours d'insertion/apprentissage professionnels afin de faciliter l'intégration de ces adolescents dans le marché du travail à Naples et sa région. De plus, des accords ont été signés en 2003 avec des villes du nord de l'Italie où les possibilités d'emploi sont bien supérieures, où des jeunes issus du projet Chance puissent être accueillis et avoir des opportunités de travail.

Un tel processus de prise de conscience de la pluralité des possibles reste une condition essentielle pour permettre à ces jeunes des quartiers défavorisés de devenir des sujets actifs, prêts à s'engager pour l'amélioration de leurs conditions de vie sur leur territoire. Réalisant que leur avenir n'est pas tracé une fois pour toutes, apprenant à s'écarter de l'obéissance au sens mécanique et prenant conscience de leurs ressources propres, ces jeunes peuvent devenir le moteur d'une mobilisation citoyenne sur le territoire.

5.4. En guise de conclusion: vingt-deux recommandations

- Transformer radicalement le dispositif d'intervention sociale dans le sens d'une mise en réseau de toutes les ressources du territoire afin de lutter contre l'exclusion;
- développer au niveau du territoire les institutions et pratiques de concertation et de coordination entre les différents acteurs afin d'exploiter au mieux les synergies existantes et obtenir une meilleure connaissance des besoins et des ressources du territoire;
- développer une relation étroite et interactive entre le réseau d'intervention sociale et l'environnement social du territoire dont sont issus ces jeunes, c'est-à-dire renforcer le lien social avec et au sein de la communauté qui doit soutenir cette intervention;
- rechercher la rencontre entre, d'une part, la culture et le système de valeurs que portent les acteurs du réseau d'intervention sociale et qu'ils cherchent à transmettre et, d'autre part, la culture et le vécu de ces adolescents. L'école joue ici moins un rôle de transmission culturelle que de médiation culturelle;
- faire le choix d'une approche territoriale impliquant que l'intervention sociale valide le potentiel de développement du territoire et accepte l'identité, la culture, les rites propres aux habitants de ce territoire. C'est renoncer à l'idée d'intégration comme processus plus ou moins autoritaire de changement d'identité au profit de l'idée de construction sociale au sein d'une communauté afin de renforcer son autonomie quant à la maîtrise de son destin;
- valoriser l'observation sociale des milieux associatifs et assurer une meilleure communication entre centre et territoire;
- reconnaître le temps long de l'intervention sociale et assurer la stabilité de celle-ci dans la durée à travers des mécanismes de financement appropriés. Il faut éviter tout optimisme démesuré sur les effets à court terme de l'intervention sociale vers les familles les plus défavorisées de ces quartiers. C'est un processus lent de réparation qui nécessite une approche flexible et évolutive fondée sur une recherche permanente d'innovation institutionnelle et méthodologique;

- changer les critères d'évaluation de l'intervention sociale en mettant l'accent sur les aspects qualitatifs autant que quantitatifs, et en favorisant une approche dynamique fondée sur les parcours de vie des jeunes;
- accepter que la question de l'insertion des jeunes dans les quartiers défavorisés soit une question transversale et complexe qui nécessite une remise en question des théories, car il n'y a pas de solution toute faite ou de bonnes pratiques miracles. Il faut entamer un processus d'essai-erreur dans le cadre duquel la pratique doit nourrir la théorie, qui doit à son tour contribuer à améliorer la pratique;
- reconnaître que ces adolescents sont en rupture avec les principales institutions de la société pour des raisons structurelles liées à leur environnement socioculturel et aux difficultés socio-économiques de leur famille;
- mettre l'accent sur l'activation et la mobilisation de toutes les ressources internes et externes de l'adolescent, et sur sa prise de conscience de ses ressources;
- reconnaître que l'adolescent détient une ressource rare qu'est sa propre participation et donc son autonomie. Il faut refuser de faire de l'adolescent un exécutant inerte obéissant mécaniquement à la règle, et commencer un travail de construction de la citoyenneté;
- consolider et développer l'espace de la parole à travers l'instauration d'antennes sociales disposées à écouter les problèmes des adolescents, capables de décrypter leurs demandes et angoisses, et prêtes à essayer d'y apporter des réponses;
- exposer l'adolescent à des situations nouvelles, en lui enseignant des choses qu'ils ne connaissaient pas, en l'aidant à gérer ses émotions et en lui faisant découvrir des formes d'expression et des endroits qu'il n'avait jamais explorés, afin de l'orienter vers un monde nouveau d'action et de réaction;
- renforcer le rôle de la famille et insister sur le développement de la responsabilité parentale. La relation avec la famille doit faire l'objet d'un travail spécifique mené de manière autonome qui doit servir à améliorer l'environnement dans lequel l'adolescent doit trouver la

motivation et le courage d'apprendre et de changer son comportement;

- promouvoir le système de tutorage. La relation tutoriale est essentielle dans le parcours des jeunes. Une énorme responsabilité repose sur lui compte tenu de l'ampleur des problèmes et des attentes, et de leur caractère multidimensionnel. La question de l'accompagnement éducatif est centrale pour ces jeunes;
- accorder une grande importance à la manutention des ressources humaines au sein du réseau d'intervention sociale et promouvoir la création d'espaces appropriés à la formation, à la gestion des conflits et au soutien psychologique des différents acteurs;
- assurer un revenu minimal afin de réduire l'intensité des problèmes auxquels doivent faire face les familles de ces adolescents difficiles et leur donner un peu de souffle et de stabilité pour faire quelques projets;
- promouvoir la formation professionnelle et l'accès à un emploi décent pour les jeunes;
- faire en sorte que les projets de rénovation urbaine soient associés à des initiatives d'*empowerment* et de participation des populations du territoire afin d'éviter des effets pervers et de s'assurer qu'ils répondent à leurs besoins et contribuent réellement à long terme à l'amélioration de leurs conditions de vie;
- reconnaître les limites d'une approche répressive et strictement disciplinaire afin d'éviter la confrontation de deux violences et de rechercher une régulation conjointe à partir de laquelle une capacité d'action commune sur le territoire peut se développer;
- accepter et faire accepter la négociation continue comme méthode alternative à la violence pour gérer les conflits.

BIBLIOGRAPHIE

Adamo, S., Adamo Serpieri, S., Giusti, P., Tamajo Contarini, R. et Valerio, P., «"Sciata": I processi trasformativi nel Progetto Chance», Lavoro presentato al Convegno «People and places», Tavistock Clinic, Londres, 24-26 mars 2003.

Boltanski, L. et Chiapello, E., *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, Paris, 1999.

Comune di Napoli, «Piano Sociale di Zona 2003, documento preliminare, il profilo di comunità», commune de Naples, Naples, 2003.

Comune di Napoli, «Piano Sociale di Zona 2003, il profilo di comunità per Unità Territoriale di Base – UTB 51», commune de Naples, Naples, 2003.

Comune di Napoli, «Piano Sociale di Zona 2003, le aree di priorità: area minori», commune de Naples, Naples, 2003.

Comune di Napoli, «Piano Sociale di Zona 2003, le aree di priorità: area contrasto alla povertà», commune de Naples, Naples, 2003.

Comune di Napoli, «Piano Sociale di Zona 2003, le aree di priorità: area dipendenze», commune de Naples, Naples, 2003.

Comune di Napoli, «Piano Sociale di Zona 2003, le aree di priorità: area salute mentale, commune de Naples, Naples, 2003.

D'Antonio, Daniela, «Addio "bassi", ecco 15 milioni restauro dei Quartieri Spagnoli», in *La Repubblica*, 10 avril 2003.

D'Antonio, Daniela, «Nuovi Quartieri Spagnoli: un business con tanti dubbi», in *La Repubblica*, 11 avril 2003.

Laino, Giovanni, «Au cœur de Naples: les quartiers espagnols», in *Autrement*, hors-série, n° 74, 1994.

Laino, Giovanni, «Componenti sociali, destinazioni d'uso, politiche e prospettive dei Quartieri Spagnoli», in *Sirena Città Storica*, novembre 2002.

Lapeyre, F., «Le rêve d'un développement sans conflit», in *Les nouveaux cahiers de l'IUED*, n° 13, PUF, 2002.

Moreno, C., *Linguaggi dell'esclusione infantile, registrazione tratta dalla conferenza per il PIOPPO*, Istituto Filngieri, février 1997.

Pirozzi, S. et Rossi-Doria, M., «Il viaggio dei maestri di strada: dai luoghi comuni della mente a un luogo comune nella città», Relazione all'Università di Padova, Convegno sull'educazione interculturale, avril 2003.

Regione Campania, «Linee guida per la programmazione sociale 2003 e per il consolidamento del sistema di *welfare* della Regione Campania, région Campanie, Naples, 2003.

Reynaud, Jean-Daniel, *Le conflit, la négociation et la règle*, Octares, Toulouse, 1999.

Reynaud, Jean-Daniel, *Les règles du jeu*, Armand Colin, Paris, 1997.

Rossi-Doria, M., *Di mestiere faccio il maestro*, L'ancora mediterraneo, Naples, 1999.

Sen, A., *Inequality reexamined*, Clarendon Press, Oxford, 1992.

LISTE DES PERSONNES INTERVIEWÉES

Coordinateurs du projet Chance, modules des quartiers espagnols et de Soccavo.

Enseignants des modules Chance des quartiers espagnols et de Soccavo.
Travailleurs sociaux et femmes de service du module Chance des quartiers espagnols.

Responsables des laboratoires d'expression corporelle et artistique du module des quartiers espagnols.

Assistantes sociales des zones de Barra/San Giovanni, Soccavo et des quartiers espagnols.

Membres du département de psychologie de l'université Federico II de Naples travaillant avec le projet Chance.

Responsable de l'association des quartiers espagnols.

Habitants des quartiers espagnols.

Familles des adolescents du module Chance des quartiers espagnols.

Adolescents du module Chance des quartiers espagnols.

Responsable syndical de la UIL en charge de la formation professionnelle des jeunes.

Directrice de l'école accueillant le module Chance à Soccavo.

Président de la circonscription de Soccavo.