

## **POLITIQUES TERRITORIALES DE JEUNESSE ET TRANSVERSALITÉ**

**Impulsées par l'État, la contractualisation et la territorialisation de l'action publique en direction des jeunes ont eu un impact sur l'élaboration des politiques de jeunesse et suscité l'émergence de nouveaux acteurs institutionnels, professionnels et politiques. La transversalité de l'action publique se trouve ainsi au cœur d'une recomposition qui dessine une nouvelle répartition des pouvoirs entre l'État et ses représentants, les élus locaux et leurs techniciens, la sphère associative, ses militants et ses professionnels.**

**Jean-Pierre Halter**

**Sociologue, directeur de l'association Méthodes et sciences humaines, chargé de recherche, d'études et de formation associé à l'INJEP**

**Méthodes et sciences humaines**

**20 résidence de la Grande Prairie**

**91330 Verres**

**Courriel : [methodes.sch@gmail.com](mailto:methodes.sch@gmail.com)**

L'État est aujourd'hui dans l'obligation de composer avec des acteurs multiples : collectivités territoriales, associations, mais aussi l'Union européenne. La contractualisation, la négociation, le partenariat, l'approche de proximité sont désormais des composantes de l'action publique dont la construction revêt un caractère métissé, à mi-chemin entre changements et recompositions.

Lors du colloque organisé en 1993 à l'INJEP sur les politiques locales de jeunesse, l'un des principes fondateurs de ces politiques avait été mis en évidence, celui de la transversalité. Cet article se propose de faire le point sur les évolutions qui ont eu lieu quant à la transversalité des politiques territoriales en direction des jeunes<sup>1</sup>.

Le principe de transversalité consiste à mobiliser les services des collectivités territoriales qui interviennent directement ou indirectement auprès des jeunes pour les amener à travailler de manière transversale. Déjà en 1993, dans leurs contributions, certains élus et techniciens admettaient que l'obligation de partenariat avec l'État les avaient conduits à travailler différemment, en créant des synergies entre services, en mettant en commun des compétences qui favorisaient l'élaboration de stratégies, en tenant compte des différentes ressources internes dont disposaient la collectivité et les associations pour répondre de façon univoque et adaptée aux problématiques de jeunesse du territoire. Cette transversalité permettait d'avoir une vision plus globale de ces questions, une meilleure lisibilité des actions et d'agir de manière complémentaire en interne dans les institutions publiques, ainsi qu'au niveau des différents territoires d'intervention.

Deux facteurs sont, de notre point de vue, à l'origine de cette recomposition de l'action publique en direction des jeunes : le développement de l'échelon local et le repositionnement problématique des associations.

### **LE GLISSEMENT DU NATIONAL AU LOCAL**

L'État dispose encore de fortes ressources juridiques et institutionnelles pour mettre en œuvre des politiques déterminantes en direction des jeunes : c'est lui qui produit et promulgue les lois nationales. C'est aussi lui qui crée et met en place les institutions d'État répondant principalement à trois impératifs sociétaux : le pouvoir d'éducation de la jeunesse (éducation de tous les jeunes), le pouvoir de justice (justice des mineurs) et le pouvoir de police (brigades des mineurs). Ces pouvoirs ont la caractéristique d'être fortement structurés, d'avoir un champ de compétences strictement déterminé et de disposer d'institutions relativement opaques. Détenant ces trois champs de pouvoir, nous dirons que l'État est encore, pour l'essentiel de ce qui est du ressort de l'éducation, de la justice et la sécurité publique, l'acteur et le moteur essentiels de ce qui structure toute politique de jeunesse au plan national. Pour paraphraser Michel Foucault, nous dirons que l'État s'attribue aujourd'hui, dans la plus pure tradition républicaine, les missions de surveillance, de punition et d'éducation de la jeunesse.

Cependant, au cours de ces vingt dernières années, on a assisté à un transfert de compétences progressif de l'État national vers les collectivités locales et vers les partenaires locaux à partir de trois processus : la décentralisation, la contractualisation et la territorialisation des actions en direction des jeunes.

<sup>1</sup> Cet article reprend pour partie la synthèse présentée en conclusion des rencontres de Marly-le-Roi « Douze ans de politique territoriale de jeunesse 1993-2005 », INJEP, 7, 8 et 9 décembre 2005.

ÉVOLUTIONS ET DÉVELOPPEMENT

TERRITOIRES ET ACTION PUBLIQUE

TRANSVERSALITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE

DISCRIMINATION POSITIVE

HABILITÉ SOCIALE DES JEUNES

La décentralisation a permis un transfert de compétences définies entre l'État et certaines collectivités territoriales. La redéfinition de ces compétences a contribué à fortement structurer les objectifs et les champs d'intervention des nouveaux acteurs que sont la Région pour la formation professionnelle ou le département pour la prévention des risques et pour l'aide sociale à l'enfance et à la jeunesse par exemple. Si la décentralisation n'est pas la panacée, elle a eu au moins le mérite d'une lisibilité claire dans le choix des orientations et des responsabilités dans la construction et la conduite de ces politiques.

À l'inverse, les politiques de territorialisation dont l'objet n'est plus de cibler une population spécifique mais un territoire, dessinant ainsi une approche géographique prioritaire et mettant en évidence la diversité et la multiplicité des zones et des domaines d'intervention<sup>2</sup>, et la contractualisation des actions dans le domaine de la jeunesse ont conduit à une interrogation récurrente sur la place de chaque acteur, sur la définition de leur rôle et de leur mission, sur le fait de savoir qui est moteur, qui est pilote, qui est partenaire (et parfois sur ce qu'est un partenaire), rendant les dispositifs de projets et d'actions toujours un peu plus flous, un peu plus complexes et un peu plus difficiles à gérer. S'il y a souvent eu un effort de structuration (par la nomination de coordonnateurs contrat éducatif local [CEL] ou contrat temps libre [CTL] par exemple), celui-ci a eu un double effet : d'un côté il a permis de renforcer la professionnalisation et la reconnaissance des acteurs, comme nous le développerons plus loin, de l'autre leur mission est souvent demeurée vague et leur statut précaire.

Toute politique contractuelle doit être fondée sur le principe de réciprocité des devoirs et des droits entre les acteurs, sur la capacité de chacun à savoir qui fait quoi, quand, comment et avec qui. Il nous semble que, à bien des égards, cette conception contractuelle et territoriale des actions est, encore trop souvent, plus un bricolage lié à des opportunités qu'une construction à partir d'un projet collectif et partagé.

S'il y a effectivement eu déplacement du centre de gravité des politiques de jeunesse lié à la territorialisation et à la contractualisation des actions, quels en ont été les effets, notamment au plan de l'organisation interne des collectivités territoriales, de leur structuration et de la conception transversale de leur action ?

## **LES NOUVELLES MISSIONS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

L'enjeu des politiques contractuelles et territorialisées a souvent été de savoir qui détenait le pouvoir. L'écueil c'est que, au moins au départ, des luttes d'influence entre les commanditaires (l'État et ses services déconcentrés – Éducation nationale, ministère de la Jeunesse et des Sports, ville –, la caisse d'allocations familiales [CAF], certaines collectivités territoriales), d'une part, et les relations entre la collectivité locale et les associations, d'autre part, ont parfois pris le pas

<sup>2</sup> C'est la mise en place en 1981 du dispositif des zones d'éducation prioritaire qui amorce le processus de territorialisation et de contractualisation des politiques publiques. Ce mouvement se déploiera du côté de l'enfance (contrat enfance), du côté du temps libre (projets éducatifs locaux, contrat temps libre), de celui de l'insertion (programmes locaux d'insertion) ou encore de celui de la sécurité (conseils communaux de prévention de la délinquance, puis conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance) par exemple. Cette référence au territoire doit induire un développement d'analyses plus globales et moins liées à des logiques sectorielles.

sur ce qu'est le véritable enjeu de ces politiques : le territoire (comme lieu d'exercice d'une politique de jeunesse) et le public (les jeunes comme sujet du développement). On distingue trois types de problèmes à propos desquels on peut observer aujourd'hui des amorces de réponses : l'absence de cohérence, la confusion des rôles entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre, l'interrogation récurrente sur la place des associations.

L'État a continué à être moteur, à travers les dispositifs multiples qu'il propose dans le cadre de la contractualisation, avec une tendance, pour chaque service déconcentré de l'État, à proposer ses propres mesures, avec ses propres objectifs, sans toujours un souci de cohérence avec les autres acteurs. De plus, d'autres institutions sont apparues, comme la CAF avec les dispositifs CTL (aujourd'hui contrat unique enfance jeunesse) par exemple. Le plus souvent, chacun y est allé de son propre projet politique en affichant un positionnement différent (lequel est constitué de ses finalités, de ses enjeux, de son ambition et de sa légitimité<sup>3</sup>). On peut se demander dès lors par qui et comment ont été choisies les orientations, et si ce choix d'adhérer à tel ou tel dispositif, de contractualiser avec la CAF ou avec l'État n'a pas été plus souvent guidé par des soucis d'opportunité financière et logistique que par l'analyse du territoire et de la demande réelle du public qui permettrait la construction et l'adhésion à un projet global de politique locale.

Face à ce risque de dérive, les collectivités territoriales ont été amenées ou invitées à intervenir selon trois axes : mieux connaître la jeunesse, définir leur projet d'action, considérer les jeunes comme ressource.

On peut avoir une attitude critique sur la conduite ou la conclusion de certains diagnostics réalisés dans le cadre des CEL ou des CTL par exemple ; ils ont en effet le plus souvent abouti à un état des lieux plus qu'à un diagnostic partagé sur la jeunesse, mais l'obligation contractuelle de les réaliser a largement contribué à mettre en lumière non seulement les pratiques des jeunes et à améliorer la connaissance que nous avons de la jeunesse, mais aussi à faire l'inventaire de l'existant en matière d'équipements et d'activités. Les contributions à l'élaboration de ces diagnostics ont souvent été nombreuses et ont mobilisé aussi bien les services et les directions des collectivités locales (services population, enfance, politique de la ville, économique, éducation, action sociale, sports), les associations partenaires que quelquefois les parents ou encore les jeunes adultes eux-mêmes. Cette implication et cette mobilisation se sont traduites par un effort de communication entre entités, services ou organisations qui n'avait parfois jamais été formalisé auparavant. Dans le meilleur des cas, il a suscité de la part du public lui-même, c'est une hypothèse que nous pouvons formuler, une envie de participer

<sup>3</sup> De même, on est frappé par la multiplicité des procédures et des modalités d'évaluation de ces politiques. Nous affirmons que le rôle des commanditaires et des financeurs d'action n'est pas d'évaluer eux-mêmes les politiques qu'ils conçoivent, mais de contrôler l'exécution de ces politiques et d'en faire faire l'évaluation. La confusion entre évaluation et contrôle est, en France, un phénomène récurrent qui brouille un peu plus les rôles et la place de chaque acteur dans la réalisation de ces politiques.

ÉVOLUTIONS ET DÉVELOPPEMENT

TERRITOIRES ET ACTION PUBLIQUE

TRANSVERSALITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE

DISCRIMINATION POSITIVE

HABILITÉ SOCIALE DES JEUNES

plus directement à la vie locale. La principale question qui se pose aujourd'hui est de savoir, comme le signalait Francine Labadie en décembre 2005 lors de son introduction au colloque de l'INJEP sur les politiques territoriales de jeunesse, « si l'on a progressé depuis lors dans l'action publique, en particulier locale » : « [...] il est difficile de le dire, faute d'une capitalisation des études existantes sur les politiques locales. » Celle-ci passe en particulier par une meilleure connaissance des pratiques de jeunes au plan local<sup>4</sup>.

Les collectivités territoriales ont également été invitées à définir un projet d'actions (projet éducatif local, projet de politique jeunesse, etc.) sur le long terme alors que certaines d'entre elles ne disposaient auparavant que d'un catalogue d'actions remis annuellement « au goût du jour », mais bien moins fréquemment au goût des jeunes destinataires. Ici encore, ces projets ont été l'occasion d'une réflexion collective autour de l'offre de services aux jeunes, qui concernaient aussi bien les domaines de la culture, du sport ou de l'action sociale que ceux de l'animation de proximité, de l'éducation ou de l'aide au projet. Le cercle des acteurs du projet a ainsi pu être élargi à la fois à l'intérieur de l'organisation et à l'extérieur, aux partenaires associatifs ou aux jeunes, lorsque ceux-ci ont été invités à en être des contributeurs, et non pas simplement des prestataires de services ou des « publics cibles ».

La prise en compte plus précise des besoins et des aspirations des jeunes, la représentation des jeunes comme ressource et non plus principalement comme sources de danger ou exposés à des risques, leur participation à la définition et à la mise en œuvre de projet les concernant ont conduit à une démultiplication de la participation citoyenne des jeunes au travers de conseils consultatifs, principalement au niveau communal ou départemental (comme ceux par exemple impulsés par l'Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes). Nous n'évoquons ce point que sur le plan de l'organisation et de la transversalité de l'action auprès des jeunes, en soulignant que ces conseils et les projets qu'ils proposent ne concernent pas uniquement le domaine des loisirs et du temps libre auquel ne peut se réduire une politique de jeunesse, mais l'ensemble des questions sociales et matérielles qui intéressent ces catégories d'âge. On peut penser qu'il s'agit ici de l'amorce d'une approche générationnelle des questions de société.

## **LES COLLECTIVITÉS LOCALES COMME PILOTES DES POLITIQUES DE JEUNESSE**

Au cours de ces dix dernières années, les collectivités locales se sont souvent affirmées comme les pilotes des dispositifs d'action en direction des enfants et des jeunes, lorsqu'elles ont su combiner les différentes mesures proposées par l'État ou par la CAF par exemple, et quand elles ont su animer l'espace public avec l'ensemble des partenaires, en particulier avec les associations. Se pose alors la question de l'organisation de ces dispositifs, de la prise en compte et de la valorisation des actions, de leur pérennisation et de leur développement.

Cette question est celle du pilotage, mais aussi celle de savoir si l'on peut à la fois être pilote, commanditaire par délégation et opérateur de ces politiques. Nous voulons ici attirer l'attention sur le fait que, dans la conception et dans la mise en

<sup>4</sup> Voir dans cette même livraison d'*Agora* la contribution de Francine Labadie sur les évolutions des politiques locales de jeunesse en lien avec la territorialisation de l'action publique.

œuvre d'un projet, il est difficile et souvent dangereux d'être à la fois maître d'ouvrage, maître d'œuvre et prestataire. Or c'est bien à cela que l'on assiste fréquemment. Les causes d'un tel écueil doivent se lire en cascade : la multiplicité des maîtres d'ouvrage (services de l'État, CAF, etc.) entraîne une délégation de pouvoir aux collectivités sur la commande elle-même et, dans le même temps, il est demandé à ces collectivités de conduire le projet (rôle du maître d'œuvre) alors qu'elles sont souvent engagées directement dans les actions, et se trouvent en concurrence avec les « partenaires associatifs ».

Face à ce second écueil, on a observé que les collectivités territoriales avaient pu développer des stratégies d'organisation sur trois plans : politiques, fonctionnels et dans leurs rapports aux associations.

Au plan politique, on a assisté ces dix dernières années au développement de la représentation politique des élus chargés des questions de jeunesse. N'existant en 1993<sup>5</sup> pour la plupart que dans des grandes villes, notre observa-

tion, aujourd'hui encore partielle, montre que ces délégations se retrouvent dans des villes de 10 000 à 40 000 habitants. Certes, la majeure partie de ces élus n'a pas une délégation unique sur « la jeunesse », sa fonction se trouvant souvent combinée soit avec un domaine générationnel (l'enfance), ce qui indique une volonté de continuité dans les missions, soit avec un secteur d'activités (les sports, la vie des quartiers ou la ville, la sécurité, l'éducation, etc.), ce qui donne le sens de l'action publique locale en direction de ces catégories d'âge. Le développement de cette représentation politique locale constitue à notre avis un indicateur fort du traitement des questions de jeunesse, qui ne peut se faire uniquement sur le plan sectoriel et spécifique, mais qui doit être aussi envisagé sur le plan générationnel global (génération étant entendue ici au sens démographique) avec une nécessaire transversalité dans la conception de l'action politique.

Au plan fonctionnel, en même temps que l'on assistait au développement des délégations politiques, un grand nombre de services jeunesse ont été créés ou ont acquis plus d'autonomie. Ici encore ces services sont souvent « hybrides » et déclinés avec un domaine plus classique de l'action publique locale (par exemple, jeunesse et éducation, jeunesse et vie des quartiers). La création de ces services s'est naturellement accompagnée de la création de postes, notamment pendant la période de 1999 à 2002, grâce à la mise en œuvre des emplois jeunes. Or, il n'est pas de politique publique cohérente qui ne se soit construite en dehors de la structuration d'un corps de professionnels capables de la concevoir et de la mettre en œuvre. Force est de constater que dans un premier temps, les actions de jeunesse ont été mises en œuvre par des jeunes ayant peu de qualification et des statuts précaires. Il est frappant de constater que les différents dispositifs d'accès à

<sup>5</sup> Ce n'est qu'en 1997 qu'apparaîtra dans le champ le réseau dit des villes équivalentes, réseau informel qui rassemble les villes de Strasbourg, Toulouse, Grenoble, Nantes, Brest, Rennes et Orléans. Il s'est réuni une dernière fois en 2002, mais il n'a pas su en fait se perpétuer au-delà des élections municipales de 2001.

ÉVOLUTIONS ET DÉVELOPPEMENT

TERRITOIRES ET ACTION PUBLIQUE

TRANSVERSALITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE

DISCRIMINATION POSITIVE

HABILITÉ SOCIALE DES JEUNES

l'emploi (contrats emploi solidarité, emplois jeunes et auparavant travaux d'utilité collective) ont été fortement utilisés dans le domaine des politiques jeunesse, instaurant par exemple pour les emplois jeunes de « nouveaux emplois » (médiateurs sociaux, culturels, urbains, de proximité). Cette situation s'est-elle améliorée ces dernières années ?

Certainement, dans la mesure où certains de ces jeunes ont bénéficié d'une formation et se trouvent aujourd'hui en poste avec de solides compétences, acquises à la fois par l'expérience et par la qualification. Le développement des formations de type brevet d'État d'animateur technicien de l'éducation populaire et de la jeunesse, devenu aujourd'hui brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport, la forte incitation à créer des postes de coordinateurs d'actions jeunes (ou de CEL et de CTL) contribuent aujourd'hui à développer la professionnalisation de ce secteur, à asseoir une forme de crédibilité de la coordination des actions de jeunesse (et à en améliorer ainsi la cohérence) et à assigner à l'animation de nouvelles missions, en particulier celles du conseil et de l'accompagnement de projets de jeunes. Notons enfin que ces nouveaux professionnels sont amenés à concevoir leur action avec d'autres professionnels de l'action éducative (enseignants), de la prévention (éducateurs), du sport (éducateurs sportifs) ou de l'insertion (personnel des missions locales) sans se voir systématiquement décrédibilisés par une insuffisance de formation ou de diplômes.

En aucun cas, si l'on considère le caractère notoirement insuffisant des effectifs sur le terrain (lié en partie à la déperdition des emplois jeunes), la lourdeur de la tâche, la gestion administrative et pédagogique des dispositifs et des actions, le *turn-over* des professionnels de jeunesse qui s'épuisent vite au contact de jeunes souvent en difficulté et – pourquoi le taire ? – la difficulté de concevoir des actions communes et coopératives avec les autres acteurs que nous venons de citer, pour ne pas dire l'empêchement par les forces de sécurité publique de réaliser un vrai travail de proximité.

## LA PLACE DES ASSOCIATIONS

Troisième point et dernier enjeu, celui de la place réservée aux associations, dont celles d'éducation populaire, dans cette nouvelle conception de l'action publique. L'observation de leur rôle et de leur place au cours de ces dix dernières années montre qu'elles ont été de plus en plus exclues des sphères de conception et de décision sur ces politiques locales, qu'elles n'ont pas su ou pas pu faire valoir leur savoir, leur expérience et leur savoir-faire. Elles se limitent le plus souvent à mettre en œuvre ces politiques, à devenir des opérateurs ou des sous-traitants agissant en complément de ce que mettent en place les services de la collectivité. C'est ce que l'on appelle généralement le « partenariat », qui ne porte pas sur la définition du projet global de la politique mais simplement, et au mieux, sur la complémentarité des actions<sup>6</sup>.

Si l'on assiste à une recomposition de l'action publique dans les politiques territoriales de jeunesse, il faut savoir comment peut se repositionner le secteur

<sup>6</sup> On a pu observer sur plusieurs sites la résistance des institutions d'État et des communes à faire participer des associations au comité de pilotage, en particulier dans la phase de définition des orientations de ces politiques. Il ne s'agit pas de les transformer en décideurs, mais de leur permettre de s'exprimer en organisant par exemple une concertation préalable.

associatif, et si, plus généralement, cette transversalité « partenariale » décrite et recherchée inclut ou non les associations. Trois *scenarii* peuvent être retenus.

1. En voulant être à la fois maître d'ouvrage délégué, maître d'œuvre et opérateur, au risque de la confusion entre décideurs et intervenants que nous avons évoquée auparavant, les collectivités territoriales consentent des efforts pour structurer les services jeunesse et professionnaliser leur personnel. Elles décident ainsi de conforter la transversalité interne entre services, de gagner en efficacité et de mieux contrôler les dispositifs

qu'elles pilotent. Le secteur associatif est alors exclu du partenariat et n'a donc plus aucune fonction transversale. Il est au mieux prestataire de certains services ou de certaines actions que ne peut pas ou

ne veut pas mener la collectivité locale. Même si l'on doit se garder de considérer les associations comme les représentants exclusifs de la société civile, le risque est important de se couper d'une partie de la représentation sociale et citoyenne de la population et de relais indispensables pour l'action.

2. Le secteur associatif est « associé » à l'action publique. Son repositionnement s'inscrit dans la logique du projet de politique territoriale de jeunesse, en fonction des compétences dont il dispose. Il peut « mettre en œuvre » certaines orientations, réaliser des actions qui rentrent dans le cadre de la politique définie. Il est partenaire à part entière, c'est-à-dire qu'il apporte ses compétences internes et son crédit auprès de la population pour la définition de la politique publique. La collectivité territoriale peut développer ses propres actions, mais sa principale fonction sera de coordonner l'ensemble des actions mises en œuvre, qu'elles lui soient propres ou que ce soit celles des associations. Dans ce cas, l'association joue un rôle dans la transversalité des services, qu'il faut définir avec précision (gestion et/ou animation d'un équipement, réalisation d'activités régulières, manifestation, etc.). La collectivité territoriale joue un rôle de pilote dans la mesure où elle oriente, valide et évalue (ou fait évaluer) la politique mise en œuvre.

3. Le secteur associatif reçoit une délégation de service public pour concevoir et réaliser la politique territoriale de jeunesse. La collectivité joue un rôle de maître d'ouvrage, passant une commande institutionnelle de conception et/ou de réalisation aux associations. La question est ici de savoir comment mettre en œuvre la transversalité entre des services de la ville et ceux des associations, puisque l'action et le dispositif sont « externalisés ». La fonction qu'assume la collectivité territoriale est à la fois de contrôler l'exécution, mais aussi d'évaluer la politique mise en œuvre dans son ensemble. Scénario ou modèle très développé jusque dans les années 1980, il a aujourd'hui tendance à se métisser, notamment sous l'effet de l'injonction de l'État ou des CAF à mettre la collectivité territoriale dans un rôle de pilotage des dispositifs d'action contractualisés.

### **UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DE LA JEUNESSE**

Le développement des politiques de jeunesse pilotées par les collectivités territoriales a-t-il apporté un traitement plus générationnel, plus global et moins sectorisé des questions de jeunesse ? Il est difficile de répondre de manière précise,

ÉVOLUTIONS ET DÉVELOPPEMENT

TERRITOIRES ET ACTION PUBLIQUE

TRANSVERSALITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE

DISCRIMINATION POSITIVE

HABILITÉ SOCIALE DES JEUNES



pour les raisons déjà évoquées : absence de capitalisation ou grande dispersion des études dans ce domaine. Deux éléments attestent cependant d'une évolution réelle dans la prise en compte de cette dimension.

Six ans après leur publication, les conclusions du rapport Charvet *Jeunesse, le devoir d'avenir* commencent à être prises en compte par certaines institutions locales : en croisant les approches générationnelles avec celles des conditions sociales, la question du rapport entre générations s'impose comme une nouvelle grille de lecture du vécu social des individus et des groupes. Les jeunes, ou plutôt les jeunesses, deviennent ainsi une notion signifiante et une composante de l'action publique. La multiplication des projets éducatifs locaux où la dimension éducative n'est plus seulement réduite au temps scolaire mais étendue au « temps libre », voire au temps familial des jeunes, témoigne en ce sens. On relèvera que ces projets s'inscrivent dans une continuité éducative qui concerne tous les âges de la jeunesse, et que des institutions comme les CAF conditionnent désormais leur contractualisation avec les collectivités locales à la prise en compte de l'ensemble des générations d'âge correspondant à l'enfance et à la jeunesse (de 0 à 18 ans). Parmi les catégories d'âge faisant l'objet d'une attention renouvelée, on note le développement des études et des projets d'action locaux centrés sur l'adolescence. Longtemps considérée comme une catégorie d'âge « à part », voire « en creux » de la jeunesse, elle est devenue une question centrale en matière de politiques de jeunesse.

Si les politiques mises en œuvre depuis ces vingt dernières années couvraient relativement bien le champ de l'enfance (politique de la petite enfance et de l'enfance jusqu'à la fin du primaire) et celui de la jeunesse à partir de 18 ans (politique d'accès à l'emploi, de prévention des risques, développement du statut d'étudiant, valorisation des initiatives jeunes, etc.), force est de constater que les politiques en direction des 11-17 ans restaient très embryonnaires. Des initiatives visant le développement de l'autonomisation des jeunes, de la mise en pratique des valeurs démocratiques sur lesquelles est fondée notre société, des valeurs de solidarité, de protection de l'environnement et de coopération se sont ouvertes aux jeunes adolescents. La conséquence directe de cette attention nouvelle portée aux adolescents a été d'abaisser le seuil d'accès de certains dispositifs d'action qui concernent désormais les 15 ans et plus. Mais elle a aussi permis d'accroître les connaissances sur les processus d'autonomisation des jeunes adolescents et de proposer aux 11-15 ans (« les années collèges ») des mesures plus adaptées à leurs pratiques et à leur mode de construction identitaire.

## **UNE PROFESSIONNALISATION DES SERVICES**

Autre question : les collectivités territoriales ont-elles été conduites à réorganiser leurs services et à redéfinir leur stratégie d'action dans le sens d'une plus grande transversalité entre élus, techniciens et services ? Ici encore, il s'agit plus d'observer des tendances que de procéder à une évaluation précise des effets de cette redéfinition des places et des rôles.

Du côté des élus, la scène politique locale a été longtemps dominée par la personnalisation du pouvoir politique, par l'accroissement du pouvoir des élus locaux depuis les années 1980, ainsi que par la récurrence d'un phénomène de notabilité qui sont loin d'avoir fait émerger de nouvelles pratiques de gouvernance locale. Si

l'apparition des élus à la jeunesse n'est pas récente, elle a dû être confrontée à une structuration des pouvoirs qui s'était instituée et construite souvent sur le modèle de l'État. Se dégager de ce modèle, s'inspirer des conceptions souvent induites par l'État (politique de la ville, projets éducatifs locaux, etc.) supposait à la fois une conviction et une volonté politique portées autant par le maire (ou par le président du conseil général) que par l'élu à la jeunesse lui-même.

Pour ne pas être marginale (et marginalisée), la place des élus à la jeunesse dépend étroitement du soutien accordé par le responsable de la collectivité territoriale et de sa propre capacité à intégrer la dimension jeunesse dans le traitement des questions liées à la gestion de l'action publique locale : cette stratégie doit conduire à ce que la délégation jeunesse ne soit plus seulement perçue comme un appendice de l'éducation, des sports ou des loisirs mais qu'elle en spécifie les objectifs et qu'elle investisse des champs plus larges (le logement, surtout dans les villes étudiantes, l'action sociale, l'information et la communication, l'aménagement des espaces ruraux ou urbains, le développement local, etc.).

Ajoutons enfin que la contractualisation avec l'État ou avec les institutions publiques sur des temporalités longues (trois ou quatre ans) a contribué à améliorer la lisibilité et la pertinence de l'action publique en direction des jeunes et à la faire moins dépendre de l'agenda politique local.

Cette évolution, lorsqu'elle se produit, nécessite de faire appel à de nouveaux professionnels et acteurs, comme nous l'avons précisé plus haut, et de dessiner de nouvelles configurations de négociation plus « horizontales ». Ce sont souvent ces nouveaux professionnels qui sont à l'origine de l'inflexion des politiques de jeunesse vers une plus grande transversalité des actions.

Si l'on assiste à une montée en puissance des professionnels de jeunesse, tant en nombre qu'en qualité, qu'est-ce qui les fédère ? Venus souvent d'horizons différents (de l'animation, mais aussi du social, de l'éducation et du développement urbain), ces techniciens apportent non seulement des savoirs, mais aussi une culture liée à leur formation ou à leur expérience. Cette hybridation des compétences est source de richesse quand les acteurs confrontent et échangent leurs connaissances et leurs pratiques.

De ce point de vue et afin d'éviter l'isolement des professionnels et de disposer d'une réelle reconnaissance, l'approche par territoire d'intervention doit se doubler d'un travail en réseau. L'organisation en réseau des professionnels suppose d'en définir les dimensions et les domaines sur lesquels il va porter : dimension régionale ou nationale, domaine de l'évaluation des actions, mais aussi réseau d'information sur les pratiques et de connaissance sur les publics, etc. C'est la question de la capitalisation des expériences et des savoirs qui est au cœur d'enjeux transterritoriaux.

## CONCLUSION

Ces recompositions sont en cours : elles rencontrent des contraintes politiques (volonté politique d'une nouvelle approche des questions de jeunesse), économiques (désengagement de l'État, morcellement des financements) et sociales (paupérisation des jeunes, des familles, difficulté d'accès à l'emploi, professionnalisation et reconnaissance des acteurs) qui définissent les enjeux d'une mise en perspective d'une politique de jeunesse au plan local. Au cœur de ces enjeux, on

ÉVOLUTIONS ET DÉVELOPPEMENT

TERRITOIRES ET ACTION PUBLIQUE

TRANSVERSALITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE

DISCRIMINATION POSITIVE

HABILITÉ SOCIALE DES JEUNES

# LES DÉBATS

trouve l'État qui doit persister dans son rôle d'incitateur et de régulateur. Comment éviter que l'inégale implication des collectivités territoriales dans la construction de politiques de jeunesse, que les investissements matériels, financiers et humains très variables qu'elles consentent ne dessinent une nouvelle géographie des inégalités ou n'instaurent des déséquilibres en termes d'équipements, d'actions et de services directement liés aux nouveaux pouvoirs qui leur ont été (dé)légués par l'État ? La transversalité des politiques de jeunesse n'est pas une simple question de « management des services de la collectivité » et de « communication publique » étroitement liée aux frontières de la commune, du département ou de la Région : la transversalité des politiques publiques « suppose non seulement une orientation nouvelle de l'action publique mais aussi l'établissement de nouveaux rapports entre État, collectivités locales et "nouveaux acteurs" de la sphère privée ou associative<sup>7</sup> ».

<sup>7</sup> Michel de Carvalho, « Entre changement(s) et recomposition(s) : une action publique hybride », *EspacesTemps.net*. Ce texte est paru le 11 janvier 2004 sur <http://espacestems.net/document515.html>. Il a été publié sur internet avec l'accord de la revue *Pouvoirs locaux*, l'article étant paru dans le n° 59 (décembre 2003).