



Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire

Observatoire de la jeunesse et des politiques de jeunesse

INJEPS-2012/05

**Notes de travail autour des questions de cohésion sociale, de
politique de jeunesse et d'ingénierie sociale**

DOCUMENT DE TRAVAIL

octobre 2012

Jean Claude Richez

Contexte

Ce document rassemble un certain nombre de notes de travail autour des questions de cohésion sociale, de politique de jeunesse et d'ingénierie sociale rassemblées au départ à l'attention des stagiaires, professeurs de sport et conseillers d'éducation populaire et de jeunesse en formation statutaire initiale au CREPS de Poitiers (11 janvier 2011), formation organisée conjointement par l'INJEP et le CREPS de Poitiers.

Jean-Claude Richez est coordonnateur de la mission observation et évaluation, et chargé d'études et de recherche « Politiques européennes de jeunesse » à l'INJEP, membre du comité scientifique de « Jeunes et société en France et autour de la Méditerranée » (CEREQ, LEST/CNRS, INJEP).

Champs de recherche : histoire de l'éducation populaire et du temps libre ; politiques publiques et locales de jeunesse, engagement et participation des jeunes. Coordination et rédaction de l'introduction de numéros thématiques de la revue trimestrielle *Agora débats/ jeunesse* (L'Harmattan/INJEP) : « Les politiques locales de jeunesse » (n° 43, 2007) ; « Actualité de l'éducation populaire » (n° 44, 2007). Direction de l'ouvrage : *Villes éducatrices et éducation populaire*, INJEP, coll. « Colloques et séminaires », 2006.

Mots clés

COHESION SOCIALE ; SOCIALISATION ; POLITIQUE DE LA JEUNESSE ; EVALUATION ; ACTEUR DE LA SOCIETE ; COLLECTIVITE TERRITORIALE ; CONDUITE DE PROJET.

Pour citer ce rapport : Jean-Claude Richez, *Notes de travail autour des questions de cohésion sociale, de politique de jeunesse et d'ingénierie sociale*, Document de travail, INJEP, Paris, octobre 2012.

SOMMAIRE

Cohésion sociale et politique de jeunesse, une introduction	p. 5
Les fonctions de l'ingénieur social	p. 10
Quelques notions autour de l'évaluation	p. 11
Note autour de l'ingénierie sociale	p. 14
Cohésion sociale et inclusion sociale	p. 18
Caractéristiques de l'ingénierie sociale/cohésion sociale selon l' ACSE	p. 19
Politiques de jeunesse : la nouvelle donne	p. 21

COHESION SOCIALE ET POLITIQUE DE JEUNESSE, UNE INTRODUCTION¹

C'est éminemment une question d'actualité pour les services de « jeunesse et sports ». En effet il y a, depuis 2008, un repositionnement des services déconcentrés de jeunesse et sports dans des pôles de cohésion sociale à travers les circulaires du Premier ministre du 17 juillet et du 19 septembre 2008 et les décrets des 3 et 10 décembre 2009 (création des DRJSCS et DDCS).

Il s'agit là d'une véritable rupture historique. Jusque-là les politiques de jeunesse et sportives étaient essentiellement rattachées aux politiques éducatives. Elles font désormais partie des politiques sociales, il y a changement de référentiel. Jusque-là les politiques de jeunesse intervenaient hors temps scolaire et hors du temps de travail, sur le temps de loisir. Désormais les politiques de jeunesse sont censées aborder les questions de jeunesse dans leur globalité et sous tous leurs aspects.

Cette introduction vise les objectifs suivants : mettre en perspective historique, expliciter les présupposés mis en œuvre, clarifier les enjeux autour de ce repositionnement de l'État.

Les présupposés

Parler de « politique de jeunesse et de cohésion sociale » implique trois présupposés : 1) il y a une jeunesse ; 2) qui relève d'une politique ; 3) cette politique relève du social.

1) Il y a une jeunesse

La jeunesse ne s'impose qu'au début du XX^e siècle. L'un des premiers documents qui lui est consacré est *Une enquête sur notre jeunesse* d'Agathon, publié en 1912. On notera que cette première publication est à peu près synchronique avec *De la division du travail social* (1893), texte dans lequel Émile Durkheim pose pour la première fois la notion de cohésion sociale. La jeunesse s'impose comme catégorie sociale à peu près en même temps qu'émerge la question de la cohésion sociale.

Notons pour mémoire qu'il y a trois approches possibles de la jeunesse : comme âge de la vie, catégorie « biopsychologique », comme transition vers l'âge adulte, approche plus anthropologique, comme apport entre générations, succession des générations, catégorie politique.

2) Relève-t-elle du politique ?

Ce n'est historiquement que relativement tard que « la jeunesse » est considérée comme relevant de la sphère politique. En effet tout au long de la III^e République, on considérera que les questions de jeunesse dépendent

¹ CREPS Poitiers 11 janvier 2011, formation statutaire des professeurs de sports et des CEPJ.

de la sphère familiale ou scolaire, elles ne sont jamais prises en compte comme relevant de l'État y compris par le Front populaire qui considère que l'État n'a pas à intervenir et que les politiques de jeunesse sont à développer par les associations sans immixtion de l'État. Ce n'est qu'avec le régime de Vichy que se met en place une politique de jeunesse et ses cadres : agrément, centres de formation, inspection, instructeurs.

La IV^e République maintiendra le cadre administratif posé par Vichy tout en revenant au pacte du Front populaire. C'est aux associations de mettre en place une politique de jeunesse, l'État règle, accompagne, forme, subventionne. Avec la V^e République se met réellement en place une politique de jeunesse : équipements (maisons des jeunes et de la culture [MJC], foyers de jeunes travailleurs [FJT], Foyers ruraux), professionnalisation du champ de l'animation (postes FONJEP [Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire], création d'un diplôme avec le diplôme d'État de conseiller d'éducation populaire [DECEP]).

Une nouvelle donne s'impose à partir des années 1970-1980: crise et chômage sur le plan social qui déplace les préoccupations et en fait naître de nouvelles ; décentralisation sur le plan politique, qui contribue à l'émergence des collectivités territoriales comme acteurs majeurs des politiques de jeunesse. À partir de là vont être développées de nouvelles initiatives : mise en place des missions locales, naissance et développement de la politique de la ville dont une grande partie est dédiée à la jeunesse, multiplication des dispositifs de politique publique en direction de la jeunesse (plus de cent cinquante dans les années 2000 pour les seuls dispositifs nationaux). Autant de politiques ou de dispositifs dévolus à la jeunesse mais qui ne sont pas posés comme politiques de jeunesse.

3) Elle relève de la cohésion sociale

Cette question est au cœur des problématiques afférentes à la jeunesse, dans la mesure où la jeunesse est une période de socialisation, d'entrée dans la vie adulte, de construction des rôles sociaux et, donc, d'inscription dans la société. Dès lors, tant au niveau des instances européennes que nationales, est posée la question de l'intégration sociale des jeunes, reformulée aujourd'hui en termes d'inclusion sociale (Commission européenne) ou de cohésion sociale (dans le contexte français). Questionner la cohésion sociale, c'est s'interroger sur le pacte social et politique dans le cadre d'une société en recomposition ; c'est aussi s'interroger sur les rapports des jeunes à la société, rapports portés par des évolutions tant dans les systèmes de valeurs des jeunes que dans leurs pratiques et dans leurs modes de vie et de sociabilité. (*cf.* texte p. 18).

Le changement de référentiel politique dans les années 2000

Un modèle d'intégration sociale en crise

Le modèle d'intégration sociale et politique qui a prévalu durant les XIX^e et XX^e siècles s'effrite. Cette situation s'observe à travers différents symptômes : montée de l'individualisation ; affaiblissement des

institutions dans leur fonction intégratrice (école, famille, syndicats et mouvements politiques ou associatifs), processus que l'on peut qualifier de désinstitutionnalisation ; recompositions des frontières entre public et privé ; nouvelles formes de mobilisation et d'engagement ; crise du modèle de l'État-nation, voire du modèle de l'État-providence.

« Globalement, les formes et les modalités de socialisation évoluent, de même qu'évoluent les formes et les modalités de la transmission entre les générations : d'intergénérationnelles (entre parents et enfants), celles-ci deviennent davantage intragénérationnelles (entre pairs). Cette question est au cœur des problématiques afférentes à la jeunesse, dans la mesure où la jeunesse est une période de socialisation, d'entrée dans la vie adulte, de construction des rôles sociaux et, donc, d'inscription dans la société. » (*Infra*, p. 18.)

Le rôle de la mondialisation

La mondialisation renforce le besoin de protection. Les changements démographiques entraînent une modification de la population en termes de rapport entre les âges, les sexes et les générations, bouleversant les équilibres existants. Le développement des migrations et de la diversité culturelle recouvrent la question des valeurs communes.

Dans ce contexte se modifient également les comportements politiques, les modalités selon lesquelles la population devient active sur le plan politique et interviennent des changements économiques et sociaux compromettant l'accès à des ressources suffisantes tant financières qu'en terme d'emploi, d'éducation, de santé.

L'évolution de la situation de la jeunesse

Par ailleurs sur le plan politique la situation de la jeunesse est de plus en plus préoccupante : creusement de la fracture générationnelle (*cf.* Louis Chauvel, *Le destin des générations*) et par ailleurs développement d'un certain nombre d'indices préoccupants : mobilisation contre le contrat premier embauche (CPE), révoltes de jeunes dans les banlieues.

L'inscription de la cohésion sociale à l'agenda politique

C'est dans cette conjoncture que la question de la cohésion sociale est inscrite à l'agenda politique de l'Union européenne. La notion a été introduite dans les années 1980 à propos des fonds structurels comme « l'un des besoins prioritaires pour une Europe élargie ». Elle est identifiée en 1997 par le Conseil de l'Europe puis arrêtée comme l'un des dix objectifs de 2010 (2000). En 2007 est publié *Vers une Europe active, juste et cohésive sur le plan social*, rapport de la Task Force du Conseil de l'Europe.

Définir la cohésion sociale

La définition du Conseil de l'Europe

Nous retiendrons comme définition de la cohésion sociale celle donnée par le Conseil de l'Europe: « La cohésion sociale est la capacité à assurer le lien de tous ses membres, incluant l'accès aux ressources disponibles, le respect et la dignité dans la diversité, l'autonomie personnelle et collective et la participation responsable. »

Commentaires : présupposés et enjeux

Cette définition renvoie à trois présupposés :

- la cohésion sociale est la capacité de la société à assurer le bien-être de tous ses membres » ;
- la cohésion sociale est une « capacité » partagée, c'est une responsabilité sociale partagée ;
- elle « assure », dans le sens où elle permet d'éviter les tendances aux disparités sociales.

La notion de « bien-être » renvoie à quatre dimensions : équité dans l'accès, dignité et reconnaissance, autonomie et développement personnel, participation et engagement.

Elle délimite trois grands enjeux :

- des enjeux humains : bien-être, dignité, autonomie ;
- des enjeux sociaux : équité, respect, dignité ;
- des enjeux politiques : égalité des chances, gouvernance collective, développement durable.

D'autres définitions possibles

C'est là une définition parmi d'autres, qui met l'accent sur l'émancipation. D'autres définitions sont possibles qui posent la question de la cohésion sociale en termes de réparation comme celle par exemple de Marie-Thérèse Join-Lambert² qui définit la politique sociale comme « invention nécessaire pour rendre gouvernable une société ayant opté pour un régime démocratique, dans le cadre d'un système économique libéral ; ensemble d'actions mises en œuvre progressivement par les pouvoirs publics pour parvenir à transformer les conditions de vie [...] et éviter les explosions sociale, la désagrégation des liens sociaux »

Deux logiques différentes

À travers ces deux définitions peuvent être dégagées deux logiques différentes : une logique d'émancipation ou une logique de contrôle. Les politiques sociales sont toujours en tension entre ces deux pôles. La notion de cohésion sociale est hybride comme le souligne le sociologue Claude Bernard³ : Elle « [...] présente les signes caractéristiques d'un quasi-concept, c'est-à-dire d'une de ces constructions mentales hybrides que le jeu politique nous propose de plus en plus souvent, à la fois pour détecter des consensus possibles sur une lecture de la réalité pour les forger. »

² In *Politiques sociales*, FNSP et Dalloz, Paris, 1994.

³ *Politique sociale.net*, « Note de synthèse cohésion sociale », avril 2007.

Les conditions d'une politique de cohésion sociale

La mise en œuvre implique

- Une approche transversale, globale.
- La prise en compte de la multiplicité d'acteurs.
- Des échelles territoriales plurielles.

Deux règles

1. L'État est garant de la cohésion, de l'équité entre territoires.
2. On privilégie le niveau local ou régional : « La cohésion sociale se construit à partir de la base », (Task force du Conseil de l'Europe).

Deux principes

1. La cohésion sociale ne se confond pas avec la protection sociale au sens classique. « Les politiques favorables à la cohésion sociale ont à s'élargir, en dépassant le cadre des politiques sociales classiques » (Task force). Elles ne peuvent pas être pensées uniquement en termes de réparation, ni même de protection, et doivent intégrer les politiques de l'emploi, de la santé, de l'éducation.
2. La cohésion sociale ne saurait être réduite à la dimension économique. « Elle doit également prendre en compte **la participation** aux processus sociaux et politiques. » Il s'agit de promouvoir une société active et intégrée.

Conclusion

La mise en œuvre politique et administrative du nouveau référentiel est engagée à travers :

- les circulaires du Premier ministre du 17 juillet et du 19 septembre 2008 ;
- les décrets du 3 et 10 décembre 2009 (création des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale [DRJSCS] et directions départementales de la cohésion sociale [DDCS])⁴.

⁴ Cf. « Approche méthodologique : cohésion sociale et État », fiche II de la circulaire du Premier ministre en date du 19 septembre 2008.

LES FONCTIONS DE L'INGENIEUR SOCIAL⁵

L'ingénierie sociale se développe autour de trois fonctions (*cf.* article 2 de l'arrêté de 2006 créant le diplôme d'État d'ingénieur social) :

- expertise et conseil ;
- conception et développement ;
- évaluation.

Expertise et conseil

- Situer les problématiques locales.
- Dégager les logiques mises en œuvre.
- Dégager des enjeux.
- Exercer une veille territoriale, sociale et politique.

Ceci passe par le développement de diagnostics partagés qui débouchent sur la définition de stratégies d'action, un travail de mise en cohérence d'une multiplicité de dispositifs.

Conception et développement

- Articuler technique et politique.
- Mettre en œuvre des partenariats.
- Mobiliser acteurs, ressources du territoire.

Il s'agit à ce niveau d'articuler besoins, missions et politiques.

Évaluation

- Élaboration du diagnostic et définition de l'action.
- Définition du type d'évaluation (résultat, effets, impact).
- Définition de critères et d'indicateurs.

L'évaluation a pour préalable l'établissement d'un diagnostic, l'élaboration d'un projet, la définition d'objectifs (les termes de référence).

⁵ CREPS de Poitiers, 11 janvier 2011, formation statutaire des professeurs de sports et des CEPJ.

QUELQUES NOTIONS AUTOUR DE L'ÉVALUATION⁶

Termes de référence

Les termes de références délimitent le champ de l'évaluation et en précisent les objectifs. Ils sont formulés à partir d'un questionnaire établi sur la connaissance préalable de l'action (origine, conception, déroulement, résultats attendus)

L'évaluation comprend :

- l'ensemble des activités touchées par le projet ;
- la situation des populations concernées ;
- le repérage des acteurs ;
- l'identification des acteurs et leurs stratégies (que veulent-ils, avec quels moyens ? quelles méthodes ?) ;
- l'identification des opérateurs externes ;
- données historiques, géographiques et socio-économiques.

Trois types de document : documents descriptifs du projet et étude préalable de faisabilité, état des lieux (*base line study*), mise à plat de la situation de départ.

Les différents types d'évaluation

On peut évaluer les résultats, les effets, les impacts.

L'évaluation des résultats

L'évaluation consiste à comparer les résultats atteints et les résultats définis par les objectifs initiaux de l'action.

Elle prend en compte :

- la mesure des écarts entre le prévu et le réalisé (quantitatif) ;
- la différence de nature entre les réalisations prévues et celles réalisées (qualitatif).

C'est un regard porté sur l'action elle-même.

L'évaluation des effets

La mesure des effets porte sur les incidences de l'action par rapport à l'environnement global. Les effets conjuguent résultats de l'action et autres dynamiques ou contraintes provenant du milieu. Ils peuvent être esquissés dans le document de projet, sur la base de l'expérience, à partir d'actions similaires. L'évaluation

⁶ CREPS de Poitiers, 11 janvier 2011, formation statutaire des professeurs de sports et des CEPJ.

prend en compte les interactions entre un public cible et un public plus large, une dynamique globale et induite ou dérivée, entraînée par l'action.

C'est un regard porté sur l'interaction entre l'action et la population.

L'évaluation de l'impact

C'est la mesure dynamique des effets de l'action, qui doit permettre d'établir l'utilité de l'action dans la durée, d'en définir les réorientations et les suites, d'améliorer la qualité des actions futures.

C'est un jugement porté sur la dynamique de changement au sein de la population concernée par l'action.

Les critères de l'évaluation

Les cinq principaux critères de l'évaluation sont :

L'efficacité : résultats à la hauteur des objectifs. Elle compare les résultats aux objectifs prévus, mesure les écarts et tente de les interpréter

L'efficience : optimisation des moyens. Elle compare les résultats avec les moyens matériels et humains mis en œuvre, les délais pour atteindre les objectifs, les méthodes utilisées.

La pertinence : par rapport au problème. C'est la capacité à choisir la ou les actions les mieux adaptées pour répondre à la demande des bénéficiaires.

La viabilité : capacités de l'action à se poursuivre sans appuis extérieurs.

L'impact : mesure dynamique des effets de l'action, doit permettre d'établir l'utilité de l'action dans la durée, d'en définir les réorientations et les suites, d'améliorer la qualité des actions futures.

On peut aussi prendre en compte : la cohérence (adéquation des moyens aux objectifs), la participation, l'autonomie, etc.

Qui décide qu'un changement est significatif ?

- « La population concernée ».
- L'opérateur du projet.
- Les pouvoirs publics en fonction de leurs priorités.
- Les bailleurs de fonds (qualité de l'action soutenue).

Les outils : objectif, critères et indicateurs

Objectif opérationnel (résultat attendu par rapport à une action particulière). Il doit être :

- spécifique : aspect unique d'un objectif général ;
- mesurable : objectivement mesurable ;
- réalisable ;
- approprié ;
- défini dans le temps.

Critère

Il est explicité, ce qui fait apparaître une action comme jugée bonne.

Il est accompagné d'une norme (niveau à partir duquel l'action est jugée satisfaisante).

Indicateur : indice pris dans l'observable (permet de dire si l'objet correspond au critère).

Le suivi

Le diagnostic peut être confondu avec l'évaluation *ex ante*. Le suivi comprend l'évaluation intermédiaire.

L'évaluation finale comprend à la fois l'appréciation des effets (évaluation finale proprement dite) et une évaluation *ex post* (impact) qui se situe au-delà de la fin de l'action.

Quelques définitions

Les résultats : mesure des résultats immédiats, atteinte des objectifs fixés. Regard sur l'action elle-même.

Les effets : résultats de l'action et dynamiques ou contraintes provenant du milieu dans lequel se déroule l'action. Interaction entre action et population.

L'impact : ensemble des changements induits par l'action – significatifs ou durables, positifs ou négatifs, prévus ou imprévus ayant un lien de causalité direct ou indirect avec l'action. Jugement porté sur les dynamiques de changement au sein d'une population concernée par l'action.

Les indicateurs : signes vérifiables et mesurables qui, par comparaison à une référence ou à une norme, permettent de porter une appréciation sur les critères d'évaluation.

NOTE AUTOUR DE L'INGENIERIE SOCIALE

Nous pouvons considérer que les politiques de jeunesse relèvent de l'ingénierie sociale au moins à trois titres :

- dans la mesure où la jeunesse comme transition entre enfance et âge adulte est par nature rupture à travers le développement de ce moment particulier où chaque individu se construit comme sujet autonome faisant pleinement partie de la société ;
- mais aussi parce que la jeunesse désigne le processus de renouvellement des générations et donc à travers celui-ci de la reproduction de la société ;
- et enfin parce que ce moment est un pour chaque individu un moment de fragilité à l'origine de nombreux décrochements nécessitant une attention particulière.

Ces trois éléments renvoient aux trois concepts définis comme la base des politiques menées par les futures DRJSCS et DDCS : « le développement du lien social, de la solidarité », « de l'équité, la non-discrimination, l'accès au droit » et « la protection des personnes vulnérables ».

Cette note se fonde sur un travail de recherche-action et sur de l'ingénierie de formation de métiers dont les référentiels sont proches de l'« ingénieur social ».

- La recherche-action a été menée entre 2003 et 2006⁷ dans le prolongement de la mise en œuvre du diplôme d'État de directeur de projet et d'animation et de développement (DE-DPAD) entre 1996 et 2000⁸.

La mise en œuvre d'un certain nombre de formations dont le cycle consultant en politique de jeunesse, devenu en 2007 cycle conseil en développement de politique de jeunesse (équivalence une année de master, validé par les IEP de Grenoble et de Bordeaux⁹).

- Des modules de la formation « Culture de métier » délivrée dans le cadre de la formation initiale des CEPJ, proposée par l'INJEP entre 2004 et 2007¹⁰.

Mais aussi l'activité de diagnostics¹¹ et de conseil auprès des politiques (associations, collectivités territoriales, services déconcentrés de l'État.

⁷ Voir Annette Obin-Coulon, *Animation et développement social. Des professionnels en recherche de nouvelles compétences*, INJEP, coll. « Cahiers de l'action », n° 3, Marly-le-Roi, 2006.

⁸ À ces dates, l'INJEP a été chargé d'expérimenter la mise en œuvre d'une formation DE-DPAD.

⁹ Pendant cette période, ce cycle a accueilli en formation permanente environ cent cinquante personnes. Une cinquantaine ont soutenu un mémoire faisant l'objet de la délivrance d'un diplôme INJEP. Le public accueilli était composé pour un bon tiers de fonctionnaires de jeunesse et sports, pour un petit tiers de fonctionnaires territoriaux et pour un autre tiers de cadres associatifs ou de des caisses des allocations familiales (CAF).

¹⁰ Soit quatre promotions.

¹¹ Deux ou trois interventions par an en moyenne pour les diagnostics portant en général sur les politiques de jeunesse mises en œuvre par des collectivités (Narbonne, Saint-Brieuc, Villejuif, Schiltigheim), l'évaluation de projets éducatifs locaux (Dijon), la mise en place d'un équipement socioculturel (Gennevilliers), la gestion d'équipements socioculturels dans un contexte de violence (union locale des MJC et SC de Créteil), le développement de l'information en direction des jeunes (conseil général de Savoie, conseil général de l'Ardèche, La Rochelle, communauté d'agglomération d'Angoulême), etc. Les activités de conseil représentent en moyenne une soixantaine d'interventions.

L'« ingénierie sociale » à travers travail prescrit et travail réel

De l'analyse transversale des missions de personnels en situation de développer un travail d'ingénierie sociale dans le champ « jeunesse éducation populaire » peuvent être dégagées un certain nombre de constantes professionnelles.

1. La nécessité pour ces personnels de connaître et de prendre en compte les usagers, les populations destinataires des mesures, non comme des entités administratives, ou même sociologiques, mais comme des personnes sans l'implication desquelles les transformations souhaitées ne peuvent se réaliser.
2. La nécessité d'articuler leurs interventions avec une problématique de développement local pour lutter contre la segmentation et le cloisonnement des réponses existantes. Cela implique d'agir sur (ou dans) un espace, un territoire défini. C'est dans cet espace qu'il s'agit de créer du lien.
3. La nécessaire maîtrise de savoirs techniques en matière de gestion, de management, ne doit pas faire oublier que ces savoirs n'ont de pertinence que lorsqu'ils sont au service de finalités explicitées et qu'ils passent par la mobilisation d'équipes à constituer, recruter, animer, manager, former.
4. La nécessité de relier action sociale et action citoyenne, pour ne pas séparer un traitement social des difficultés d'une restauration des liens qui permettent de « faire société », et ainsi d'accéder à un espace public de délibération.
5. Le travail des professionnels dans ce champ renvoie toujours à un cadre de valeurs que sous-tendent pour eux l'évaluation du contexte et le discernement sur les orientations à privilégier.

Ces caractéristiques transversales mettent en évidence l'importance de ne pas s'en tenir, pour la production de compétences repérées, à une logique de formation spécialisée préparant à un emploi ciblé. En effet entre la prescription du travail et le sujet lui-même s'opère en permanence un travail de réorganisation de la tâche.

Le rôle clé des compétences collectives

Cette réorganisation se fait à partir de la compétence du professionnel, de sa capacité à interpréter les prescriptions, leur contexte d'application, mais elle interroge aussi le cadre de travail. Le processus d'acquisition de compétences est aussi un processus collectif. La capacité d'interpréter un contexte et les contraintes d'un poste ou d'une mission renvoient bien à l'ingéniosité de la personne, mais le cadre de perception n'est pas l'élaboration du seul individu, il dépend des interrelations, des coopérations qui sont possibles dans un environnement professionnel. Il dépend également des valeurs et des principes qui

orientent l'action d'un collectif de travail, d'une « culture partagée ». Pour cette raison, la question des compétences professionnelles doit toujours être posée en relation avec la dimension collective au sein d'une organisation et sur un territoire particuliers. C'est la condition même pour que l'ingénierie mise en œuvre produise du social, de la cohésion, du lien.

Les compétences collectives mobilisées en ingénierie sociale ne sauraient être réduites à la seule synergie des compétences individuelles. Comme le souligne Jean Beillerot dans un article des *Cahiers pédagogiques*¹², « l'idée de compétence collective ne renvoie pas seulement à l'addition linéaire de compétences individuelles, mais bien à la capacité de conjugaison de ces compétences qui, s'appuyant sur l'identification des savoirs de chacun, permettent à plusieurs un savoir et un savoir-faire collectif nouveau ».

Le développement de compétences collectives passe par la capacité à mobiliser des professionnels par leur appartenance institutionnelle (travail de partenariat et de réseau) mais aussi et surtout par la capacité de choisir des acteurs pour leur rapport à la question sensible sur laquelle on veut avancer à créer des liens de coopération entre les personnes concernées ponctuellement par un même problème. À partir de la constitution des groupes, il s'agit alors d'animer un travail d'analyse des difficultés et d'envisager des possibilités d'action au travers d'échanges et de confrontation contribuant peu à peu à l'élaboration d'un cadre d'analyse et de valeurs partagées. Par les liens de confiance qu'elle crée, cette élaboration est fondatrice de l'action.

Une organisation ou une intervention contribuent au développement de compétences collectives :

- si les membres impliqués dans des groupes constitués sur des questions sensibles de l'organisation et du territoire construisent leur objet de travail en commun ;
- s'ils produisent un cadre partagé d'analyses et de valeurs en échangeant sur leurs représentations, en les confrontant avec celles d'autres acteurs et à des savoirs constitués (études diagnostiques, savoirs universitaires).

Les professionnels définissent ainsi un langage commun à partir d'un territoire identifié et de ses ressources. Ils définissent un territoire d'action ; ils proposent des objectifs à atteindre ; ils développent des relations de confiance réciproque.

De l'exercice de la profession « d'ingénieur social »

À partir de ces considérations, cinq grands axes structurants relatifs à l'exercice de la profession « d'ingénieur social » peuvent être définis :

¹² Beillerot J. « Les compétences collectives et la question des savoirs », *Cahiers pédagogiques*, n° 297, octobre 1991.

- 1) **Évaluer le contexte**, articuler des données de « fait » du contexte (histoire, contraintes, ressources, rapports au pouvoir) avec des valeurs et des enjeux de société, en prenant appui sur des corps de savoir élaborés socialement, y compris hors du contexte du travail.
- 2) **Développer la disposition au travail coopératif** : entretenir des relations dynamiques avec les publics, les groupes de population, les professionnels.
- 3) **Construire un territoire d'intervention et conduire des actions** : ce territoire doit être à chaque fois construit en fonction des publics visés, de leurs usages sociaux, de leur espace social, en jouant avec les contraintes imposées et sédimentées par les différentes « mailles ».
- 4) **Gérer des organisations et des dispositifs au service de projets** : il s'agit d'exercer avec rigueur des fonctions administratives et de gestionnaire pour donner corps à la visée de l'invention : les finalités poursuivies, les grands objectifs que visent le projet doivent orienter les choix des moyens, les décisions à prendre.
- 5) **Habiter une position professionnelle** : le professionnel doit pouvoir se situer à la fois dans des relations hiérarchiques, dans des relations d'exercice de l'autorité, mais aussi dans des relations de collaboration et de négociation qui interfèrent avec des relations affectives ; les missions confiées exigent de se situer dans des choix de valeurs, des orientations politiques.

COHESION SOCIALE ET INCLUSION SOCIALE¹³

Le modèle d'intégration sociale et politique qui a prévalu durant les XIX^e et XX^e siècles s'effrite. Cette situation s'observe à travers différents « symptômes » : montée de l'individualisation ; affaiblissement des institutions dans leur fonction intégratrice (École, famille, syndicats et mouvements politiques ou associatifs...), processus que l'on peut qualifier de « désinstitutionnalisation » ; recompositions des frontières entre public et privé ; nouvelles formes de mobilisation et d'engagement ; crise du modèle de l'État-nation, voire du modèle de l'État-providence.

Globalement, les formes et les modalités de socialisation évoluent, de même qu'évoluent les formes et les modalités de la transmission entre les générations : d'intergénérationnelles (entre parents et enfants), celles-ci deviennent davantage intragénérationnelles (entre pairs).

Cette question est au cœur des problématiques afférentes à la jeunesse, dans la mesure où la jeunesse est une période de socialisation, d'entrée dans la vie adulte, de construction des rôles sociaux et, donc, d'inscription dans la société.

Dès lors, tant au niveau des instances européennes que nationales, est posée la question de l'intégration sociale des jeunes, reformulée aujourd'hui en termes d'inclusion sociale (Commission européenne) ou de cohésion sociale (dans le contexte français).

Questionner la cohésion sociale, c'est s'interroger sur le pacte social et politique dans le cadre d'une société en recomposition ; c'est aussi s'interroger sur les rapports des jeunes à la société, rapports portés par des évolutions tant dans les systèmes de valeurs des jeunes que dans leurs pratiques et dans leurs modes de vie et de sociabilité.

En effet, les jeunes apparaissent à la fois comme acteurs des changements sociaux et culturels, et à la fois comme confrontés à des transformations sociales structurelles sur lesquels il n'ont que peu de prises.

Au niveau des pratiques artistiques et culturelles notamment, ils subissent mais aussi ils expérimentent et inventent de nouvelles formes d'expression et d'organisation collective (hip-hop, pratiques numériques...), ils peuvent aussi se réappropriier entre pairs une histoire et une mémoire.

Il importe donc d'observer de manière fine les mutations en cours, de repenser les manières dont les politiques et la société civile sont inévitablement conduits à inventer des solutions sous des modalités nouvelles.

Parmi les mutations sociales en cours seront privilégiées celles concernant les politiques éducatives et de jeunesse, les valeurs des jeunes, les pratiques culturelles et artistiques, les modalités de la transmission, l'engagement et la participation, mais aussi la question du racisme et de l'interculturel.

¹³ Note de travail élaborée dans le cadre de la préparation du projet d'établissement du nouvel INJEP en 2009, en collaboration avec Bernard Bier, Chantal Dahan et Bernard Roudet.

CARACTÉRISTIQUES DE L'INGÉNIERIE SOCIALE/COHÉSION SOCIALE SELON L'ACSÉ¹⁴

Pour l'ACSÉ, la notion de cohésion sociale renvoie à la notion de territoire. Il s'agit de vérifier et de corriger si nécessaire l'adéquation entre les besoins repérés sur un territoire (du point de vue des publics et des acteurs) et les programmes/dispositifs/politiques publics répondant à ces besoins. Cette approche de plus en plus territorialisée est renforcée par le caractère transversal des missions de l'ACSÉ. L'ingénierie dans le domaine de la cohésion sociale doit viser la transformation sociale.

Une approche territorialisée

Cette approche doit se substituer aux approches par « publics » (qui relève de l'action sociale) ou encore à l'approche « thématique », qui n'est pas suffisante pour un objectif de cohésion sociale. L'approche territoriale impose la prise en compte, sur un territoire donné, de tous les acteurs publics et privés susceptibles de participer ou de contribuer à la résolution d'un problème ou besoin identifié.

Une approche interministérielle

Du fait du caractère transversal des missions de l'ACSÉ mais aussi du fait du caractère global se rattachant à la notion de cohésion sociale (complexité, contexte), l'ingénierie sociale appliquée à la cohésion sociale impose une capacité à animer et à travailler avec des acteurs aux statuts, qualités et compétences très différents venant de champs divers (culture, éducation, logement, emploi, formation...) en proposant un cadre de référence commun à l'ensemble de ces acteurs.

Une approche qui s'inscrit dans la durée

La notion d'ingénierie impose de développer des capacités à anticiper et à prévoir.

Concrètement, l'ingénierie se construit à travers différentes étapes méthodologiques inscrites dans le temps : la phase d'analyse des besoins, la phase d'identification des enjeux, la phase de définition d'une stratégie d'intervention, la phase de mise en œuvre, la phase d'évaluation.

Une approche qui repose sur l'engagement des agents (prise de risque)

¹⁴ Résumé d'un document de l'ACSÉ présenté dans le cadre du groupe de travail animé par Annick More, inspectrice générale des affaires sociales, consacré à l'ingénierie sociale dans le cadre de la mise en place des pôles cohésion sociale dans les préfetures. Ce résumé a été réalisé à l'attention des stagiaires du CREPS de Poitiers lors de la formation statutaire des professeurs de sports et des CEPJ, le 11 janvier 2011.

La complexité et la sensibilité des missions de l'ACSE (hier l'intégration aujourd'hui les discriminations) nécessitent un savoir-faire des agents dans la manière de s'engager et de s'impliquer professionnellement. Sans verser dans le militantisme (critique récurrente contre les agents de l'ACSE), il est évident que pour entraîner, faire adhérer, convaincre, rassembler (en fait, fédérer des acteurs d'horizons différents autour d'objectifs communs), l'implication de l'agent doit être forte et structurante pour l'ensemble des acteurs participant à la démarche.

Une approche remontante

À partir d'un cadre d'intervention qui peut être défini par le niveau central, il importe de définir des approches méthodologiques « remontantes » qui reposent sur une participation / adhésion des usagers représentés la plupart du temps par des associations. Celles-ci ont très souvent la responsabilité de mise en œuvre des actions décidées dans un cadre concerté *via* les financements publics. Sans verser dans la démagogie concernant la participation des habitants (un objectif récurrent de la politique de la ville), les associations sont souvent les mieux placées pour identifier et définir les besoins et ainsi permettre pour l'ACSE d'« ajuster » les politiques publiques aux besoins repérés.

Une approche qui repose sur la notion de processus

La cohésion sociale n'est pas figée. Elle est un mouvement perpétuel, elle se construit ou se déconstruit tous les jours sur les territoires en fonction de « *rapports de force* ». Il importe donc d'accompagner, voire de renforcer, les processus qui contribuent à la cohésion sociale sur un territoire. Cette notion est particulièrement complexe à appréhender. Elle relève d'une approche dynamique qui doit, à terme, conforter les changements de pratiques des acteurs, en fait, qui vise la transformation sociale sur un territoire donné à travers la recherche d'effets levier.

POLITIQUES DE JEUNESSE : LA NOUVELLE DONNE¹⁵

Ces toutes dernières années, les cadres politico administratifs des politiques de jeunesse ont connu de profondes mutations caractérisées à la fois par la montée en puissance des collectivités territoriales comme acteurs privilégiés de ces politiques mais aussi par une reconfiguration profonde des modes d'intervention de l'État¹⁶.

La montée en puissance des collectivités territoriales¹⁷

À partir des années 1980 s'est progressivement engagée une montée en puissance des collectivités territoriales dans le champ des politiques de jeunesse sous l'effet conjugué d'une pression sociale de plus en plus forte, de l'effet des lois de décentralisation et de la mise en œuvre par l'État d'une politique volontariste à travers la multiplication des dispositifs poussant les collectivités à mettre en œuvre des politiques de jeunesse.

La pression sociale sur les collectivités territoriales s'est faite de plus en plus forte à cause du développement d'un chômage de masse touchant tout particulièrement les jeunes et de la multiplication des situations d'échec scolaire. Spontanément les habitants se sont tournés vers leurs représentants les plus proches pour les interpeller : les maires. Ceux-ci ont été alors amenés à prendre en compte les questions de jeunesse bien au-delà de leurs compétences obligatoires. Il est de ce point de vue tout à fait révélateur de voir, à travers les enquêtes organisées chaque année par l'Association des maires de France, que, peu à peu, la question de la jeunesse s'impose pour eux comme une priorité. Par ailleurs, toute une série de sondages mettent en évidence qu'ils sont les seuls interlocuteurs politiques bien identifiés par les jeunes.

Cette pression joue directement sur les politiques des communes en milieu urbain. En milieu rural, où les communes sont très petites, les maires sont amenés à se tourner vers les départements, où les intérêts ruraux sont surreprésentés du fait du mode de scrutin. Ainsi nombre de départements sont également amenés à mettre en place des politiques de jeunesse. Dans ce contexte, villes et départements développent de véritables services de jeunesse, professionnalisent leurs agents intervenant dans le secteur et à développer des actions spécifiques en direction de la jeunesse, bien au-delà de ce qui peut être fait traditionnellement à travers le

¹⁵ Article publié dans les *Cahiers du CR-DSU*, printemps-été 2008.

¹⁶ Sur la question en général des politiques publiques de jeunesse, deux ouvrages de référence : Commissariat général au plan *Jeunesse, le devoir d'avenir*, Rapport de la commission présidée par Dominique Charvet, La Documentation française, Paris, 2001 ; Patricia Loncle, *L'action publique malgré les jeunes. Les politiques jeunesse en France de 1870 à 2000*, L'Harmattan, Paris, 2003.

¹⁷ Voir sur cette question précise le dossier spécial que nous avons coordonné pour *Agora débats/jeunesses*, « Politiques locales de jeunesse », n° 43, 2007 ; plus particulièrement les contributions de : Jean-Claude Richez, « Territorialisation des politiques de jeunesse », pp. 4-11 ; Patricia Loncle « Évolution des politiques locales de jeunesse », pp. 14-30 ; Francine Labadie « Politiques locales de jeunesse et territorialisation de l'action publique », pp. 30-43.

soutien aux initiatives des associations. Un nouveau jeu d'acteur se met en place entre État, collectivités et associations.

La décentralisation, en renforçant l'identité politique des collectivités territoriales, favorise largement l'exercice de la pression sociale. Par ailleurs, la délégation de la gestion des collèges aux départements et des lycées aux régions conduit ceux-ci naturellement à s'interroger sur leur action en général en direction de ces tranches d'âge et à mettre en place des politiques pour « collégiens » ou pour « lycéens¹⁸ ».

L'État de son côté multiplie les dispositifs contractuels engageant les territoires. *Le Mémoguide 2005 des dispositifs publics concernant les jeunes*, publié par l'INJEP¹⁹, en recensait alors plus de 150 qui, pour la plupart, impliquaient une contractualisation d'une façon ou d'une autre avec les collectivités territoriales, et l'élaboration d'un projet. En fait, à travers la multiplication des dispositifs, les collectivités se trouvent engagées dans des politiques éducatives (du contrat bleu au contrat éducatif local), des politiques de prévention (du conseil consultatif de prévention de la délinquance au contrat local de sécurité), des politiques « familiales » de la jeunesse à travers les contrats CAF.

Décentralisation et mutations sociales incitent les collectivités territoriales à se trouver de fait engagées dans l'action publique en direction de la jeunesse bien au-delà de leurs compétences traditionnelles parce qu'« elles ont été fortement sollicitées par l'État pour mettre en place de nombreux dispositifs transversaux – mission locales conseils communaux de prévention de la délinquance... –, pour recruter massivement des jeunes dans leurs propres services et pour mobiliser associations et entreprises aux mêmes fins », soulignait le rapport du Commissariat au plan *Jeunesse, le devoir d'avenir*²⁰.

Dans ce contexte nouveau, les décideurs au niveau des collectivités territoriales ont été amenés à prendre leurs responsabilités envers les jeunes. Mobilisées dans la mise en œuvre territoriale de politiques visant à l'intégration sociale des jeunes et non satisfaites des résultats obtenues, les collectivités ont cherché à mettre en œuvre des politiques mobilisant le potentiel que représentaient à travers l'aide aux initiatives de jeunes, l'implication citoyenne des jeunes, le soutien au développement de pratiques culturelles et sportives à la fois comme facteur de socialisation de renforcement de l'estime de soi, de construction d'un sens positif. Comme le soulignait encore le Commissariat au plan : « Une part prépondérante est accordée, dans les actions conduites par ces villes à la socialisation “par l'expérience”, particulièrement importante à une période de la vie où le désir d'expérimenter, de faire des essais est grand. » Et de préciser : « Les interventions des collectivités conduites sur cette base prennent diverses formes : reconnaissance des pratiques juvéniles de

¹⁸ Voir Jean-Claude Richez, « Jeunes et collectivités territoriales », in *Galaxie jeunesse. Mémoguide des structures publiques de jeunesse*, INJEP, Marly-le-Roi, 2004, pp. 28-38.

¹⁹ *Mémoguide 2005 des dispositifs publics concernant les jeunes*, INJEP, Marly-le-Roi, 2005.

²⁰ Commissariat général au plan, *op. cit.*, p. 272.

rue, valorisation des potentiels de créativité, mise en place de lieux d'écoutes de paroles, etc. L'action régulatrice des autorités locales prend dès lors en considération et donne du sens à des pratiques sociales qui, traditionnellement, sont souvent regardées comme facteurs de désordre²¹. »

Toutes ces politiques se caractérisent par le fait qu'elles considèrent les jeunes de manière positive, comme acteurs de leurs vies et comme citoyens s'exprimant dans l'espace public. Elles prennent la jeunesse comme ressource²².

La réorientation des politiques de l'État

Dans un premier temps, l'État a largement contribué à cette montée en puissance des collectivités territoriales dans le champ de la jeunesse en les accompagnant et par la contractualisation à travers d'innombrables dispositifs depuis le début des années 1980. Les lois de décentralisation, les lois Deferre en définissaient le cadre institutionnel et contribuaient à générer cette nouvelle dynamique. Dispositifs et contrats ont favorisé la prise en compte des questions de jeunesse par les collectivités. Pour reprendre les formules pertinentes proposées par Renaud Epstein, au « gouvernement centralisé du local²³ », mis en place par l'État gaulliste dans les années 1960, venait se substituer un « gouvernement négocié des territoires » avec le développement des dispositifs d'État. Cette nouvelle gouvernance privilégie le projet ainsi que le contrat, et remplace les logiques de subordination inhérentes au mode de gestion centralisé mis en œuvre pendant la période gaulliste. Désormais se trouvent généralisées les logiques de négociation entre l'État et les collectivités. La politique de la ville en a constitué la forme la plus achevée.

Depuis quasiment le début des années Villepin – mais le mouvement est déjà esquissé auparavant –, s'est développé un nouveau mode de gestion que Renaud Epstein caractérise comme « gouvernement à distance du local²⁴ », marqué par une recentralisation de l'initiative de l'État, sur un mode cependant très différent de celui de la période gaulliste. L'État se réapproprie à la fois la définition des cibles, la formulation des objectifs mais aussi la définition et la mise en œuvre des modalités d'intervention. Ces dernières ne s'opèrent plus par négociation entre services déconcentrés de l'État, collectivités locales et partenaires, mais sont conduites directement par l'État à travers des agences nationales. C'est dans ce contexte qu'ont été créées l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) ou encore l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM).

²¹ *Ibid.*, pp. 173 et 174.

²² Sur la jeunesse comme ressource voir Noëlle Diebold « Parier sur l'habileté sociale des jeunes », *Agora débats/jeunesses*, n° 43, pp. 68-72 et Alain Vulbeau, « La jeunesse ressource des politiques locales ? », *Territoire*, n° 475, février 2007, pp. 20-23.

²³ Renaud Epstein, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, novembre 2005, pp. 96-111.

²⁴ *Ibid.*

Ces nouvelles orientations se trouvent d'une certaine manière en cours de codification pour les politiques jeunesse, comme pour les autres politiques, dans la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et les réorganisations qu'elle engage²⁵. Les services de « jeunesse et sports », à travers leur rattachement au pôle de cohésion sociale, sont repositionnés de façon radicale autour des politiques de cohésion sociale dont la jeunesse constitue un des volets. Ce volet est par ailleurs décliné en privilégiant les entrées : politique éducative, animation socioculturelle et soutien à la vie associative. Ce recentrement des missions recoupe celui engagé dans le cadre de la politique de la ville par Fadela Amara qui privilégie désormais l'emploi des jeunes et l'accompagnement éducatif.

À travers l'ensemble de ces mesures, les politiques d'État en matière de jeunesse se trouvent concentrées sur une seule cible : les jeunes en difficulté. La France dans ce domaine n'innove pas vraiment. C'est un choix de longue date de la Grande-Bretagne et depuis d'autres pays européens comme par exemple les Pays-Bas. L'Union européenne depuis peu esquisse de son côté de nouvelles orientations qui appellent une plus grande transversalité des politiques de jeunesse, une prise en compte plus affirmée des politiques de l'emploi, de l'éducation et de la santé pour les jeunes, et cible fortement les jeunes dits « avec moins d'opportunité », traduction littérale de « *youth with less opportunities* » désignés en français par l'acronyme « JAMO » à savoir : « jeunes avec moins d'opportunités ».

Ce repositionnement déjà engagé à travers les nouvelles orientations données par l'État à la CAF impose de fait aux collectivités territoriales la responsabilité de la mise en œuvre des politiques de droit commun. On en espère par ailleurs un meilleur outillage avec à la fois une définition de blocs de compétences par niveau de collectivités et l'affirmation des communautés de communes et communautés d'agglomération pour les gérer de façon pertinente. C'est en tout état de cause le sens que l'on peut dégager du rapport du sénateur Lambert élaboré dans le cadre de la RGPP²⁶.

À travers la réforme de l'État se met en œuvre insensiblement une véritable division du travail entre l'État et les collectivités : au premier, la lutte contre les fractures, les secondes se voyant confier les politiques plus généralistes. Cette dualisation n'est pas seulement le fait de notre pays. C'est une tendance forte d'évolution des politiques nationales de jeunesse dans un grand nombre de pays européens dans le champ de la jeunesse et, de façon plus générale, dans celui des politiques sociales.

²⁵ Voir *Révision générale des politiques publiques, 2^e Conseil de la modernisation des politiques publiques*, rapport présenté par Éric Woerth, rapporteur général de la RGPP, avril 2008.

²⁶ *Révision générale des politiques publiques. Les relations entre l'État et des collectivités territoriales*, Rapport du groupe de travail présidé par Alain Lambert, novembre 2007.

L'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP)

L'INJEP, Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, est un établissement public national placé sous la tutelle du ministre chargé de la jeunesse, qui a pour mission :

- d'observer et d'analyser les pratiques et les attentes des jeunes, ainsi que les politiques et les actions qui leur sont destinées ;
- de participer à leur évaluation ;
- de réaliser et de diffuser des études et des analyses conduites dans ces domaines aussi bien sous forme papier que numérique ou dans le cadre de conférences, séminaires, colloques ou rencontres ;
- de contribuer à la connaissance et à l'analyse des politiques en faveur de la jeunesse des autres pays, particulièrement de l'Union européenne ;
- d'exercer une veille documentaire et de constituer un centre de ressources pour les acteurs de jeunesse et d'éducation populaire ;
- de proposer, en cohérence et en complémentarité avec ces missions, des activités de formation, d'études et de conseil, ou sa participation à l'organisation de manifestations en faveur de la jeunesse.

L'INJEP fonctionne ainsi comme un centre d'expertise et un laboratoire d'idées au service des politiques de jeunesse.

L'INJEP a, en outre, été désigné comme l'agence de mise en œuvre du programme européen Jeunesse en action qui complète dans le champ de l'éducation non formelle les programmes européens de formation initiale et de formation tout au long de la vie.

L'INJEP, enfin, fait partie du groupement d'intérêt public constituant l'Agence du service civique.



Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire

Établissement public sous la tutelle du ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie associative
95, avenue de France, 75650 – Paris Cedex 13 – Tél. : 01 70 98 94 00 – www.injep.fr / www.jeunesseenaction.fr