

Quatre clés de compréhension des politiques municipales de jeunesse

Les politiques locales de jeunesse dans les villes moyennes sont pensées à travers un référentiel d'action publique particulier. Il est composé de quatre axes dont la présence dans l'intervention publique est variable en fonction des époques et des territoires: des approches transversales; des postures stratégiques des acteurs; des rapports multiples aux territoires; une place variable des jeunes dans les politiques locales.

Marie Dumollard, Jean-Pierre Halter, chargée d'études et de recherche et chercheur associé à l'INJEP

Les évolutions de l'action publique en matière de jeunesse depuis les années 1990 ont accordé une place croissante à l'échelon local dans la mise en œuvre d'actions en direction des jeunes. Ce glissement s'est opéré à travers de multiples transformations qui prônent une certaine standardisation de l'action publique locale en matière de jeunesse [1]: recours à la contractualisation et à la territorialisation des politiques; développement d'une approche globale de prise en charge des questions de jeunesse; mobilisation d'un réseau élargi d'acteurs; professionnalisation des acteurs de jeunesse notamment [2].

À l'aune de ces évolutions, les politiques de jeunesse menées à un niveau municipal sont le produit des interrelations entre acteurs qui définissent les codes, les représentations, les modes de fonctionnement permettant d'agir de manière plus ou moins coordonnée et coopérative en direction et avec les jeunes.

Ce numéro s'attache à en saisir le sens et la nature. En présentant les enseignements généraux d'un rapport de l'INJEP sur les politiques locales de jeunesse

(encadré I « Méthode » p. 3), il revient successivement sur quatre axes récurrents de l'action publique locale menée en direction des jeunes: des approches transversales; la posture stratégique des acteurs; des rapports multiples au(x) territoire(s); une place variable des jeunes dans les politiques locales. La capitalisation réalisée ici permet de mettre en exergue des registres différenciés de chacun de ces quatre axes.

Approches transversales des politiques de jeunesse

Les municipalités se rejoignent sur un point lorsqu'il s'agit de politique de jeunesse: elles imaginent des projets dans un idéal de transversalité qui dépasse les découpages sectoriels de l'action publique [4], pour une prise en charge globale et partagée des questions de jeunesse. L'élus et le service jeunesse doivent composer ainsi avec les autres élus et services de la collectivité, sur la base d'une mutualisation des compétences.

«Les politiques de jeunesse sont le produit des interrelations entre acteurs»

C'est finalement le fonctionnement de la municipalité qui est ici en question, rappelant l'incidence des découpages organisationnels et des modes de coopération internes sur la production des politiques publiques.

Empruntée à d'autres champs de l'action publique, et en particulier à la politique de la ville, la transversalité constitue un invariant pour les six municipalités suivies... mais sur différents registres ! Leurs modes d'intervention diffèrent selon trois modalités distinctes. Elles ne sont pas envisagées dans un cadre évolutif et la dernière modalité n'est pas l'aboutissement des deux précédentes.

Transversalité, un effet de mode ?

La plupart des élus et techniciens en charge des questions de jeunesse plaident pour une approche municipale transversale, au détriment d'une intervention cloisonnée entre différents secteurs qui n'est ni constructive, ni productive lorsqu'il s'agit de jeunesse. Mais parler de transversalité ne suffit pas ! Les pratiques dans certaines villes demeurent dans les faits largement sectorisées, le service jeunesse étant finalement le seul investi dans un projet jeunesse, les autres services (logement, développement économique, etc.) se limitant à leur périmètre d'intervention. Lorsque « transversalité » n'est qu'un mot, aucun projet jeunesse n'est réellement porté par la ville, et ce sont les partenariats extérieurs – entre acteurs publics et privés de jeunesse du territoire – qui viennent pallier un manque de coordination en interne de la ville.

À l'inverse, un deuxième groupe de collectivités promeut une approche de la jeunesse déclinée par toutes les politiques publiques de la municipalité dans une logique intersectorielle. Dans ce cas de figure, tous les services municipaux prévoient un volet spécifique pour les jeunes dans les actions et projets qu'ils portent. Horizontalité et complémentarité des compétences rapprochent des acteurs municipaux, de formation et de cultures différentes, autour d'un service jeunesse qui coordonne et anime le projet municipal en matière de jeunesse auprès de tous les services de la ville, et qui joue le rôle

d'acteur-ressource. Le jargon européen désigne cette approche par la notion de « *mainstream* ».

Enfin, un troisième modèle, dit « transsectoriel », rassemble l'ensemble des services de la collectivité autour d'un projet intégré, sous le mode de la coopération. Synchronisé avec les actions en cours et un projet territorial, le projet jeunesse mobilise les services autour de quelques axes thématiques. Il est décliné en actions partenariales et est porté par celui qui devient « le chef de projet politique de jeunesse », le service jeunesse.

Le binôme élu-technicien, un facteur-clé de réussite

L'édification d'un projet de politique de jeunesse s'organise autour du binôme « élu-technicien » et de la posture réciproque et complémentaire qu'adopte chacun de ces acteurs. Il fonctionne comme la matrice porteuse du projet, assure sa mise en œuvre et repose sur quatre attributs qui constituent des exigences permettant de renforcer la pertinence, d'asseoir la crédibilité et d'assurer la faisabilité de la politique conduite.

- La première : la légitimité de l'élu. Elle procède de son expérience, de sa connaissance de la jeunesse, de la reconnaissance acquise auprès de ses collègues, de son capital politique et de sa capacité à entrer en contact avec les jeunes et à instaurer un dialogue permanent avec eux. Elle se construit notamment en interaction avec les compétences du technicien.

- La deuxième est donc celle des connaissances, de l'expertise et des compétences du responsable technique chargé de la politique jeunesse. Sa lecture de la jeunesse doit se combiner avec celle du territoire afin d'identifier aussi bien les difficultés que les ressources de l'un et de l'autre. Cette expertise se double d'une posture de conseil auprès de l'élu et de coconcepteur des actions emblématiques et des stratégies adoptées.

- Troisième exigence : celle de la construction d'un réseau de relations. En interne, elle renforce l'influence de l'élu au sein du conseil

municipal et celle du technicien au niveau de son équipe et des autres services : étendre son influence au-delà de sa délégation ou de sa direction comme stratégie pour affirmer l'importance d'une politique de jeunesse... et la reconnaissance de ses auteurs. Vis-à-vis des partenaires externes, la légitimité du service jeunesse, de son responsable et de l'élu repose sur leur capacité à tisser et animer des liens avec l'ensemble des acteurs jeunesse du territoire : services institutionnels, établissements scolaires, associations, groupes de jeunes formels ou non, etc.

- Enfin, la dernière exigence est celle de la capacité à fédérer élus, professionnels et acteurs jusqu'alors peu concernés, peu mobilisés ou faiblement impliqués dans les orientations de la politique jeunesse. Pour ce faire, il s'agit d'être capable de négocier les conditions de leur contribution à la politique.

Plus il existe une cohérence entre ces quatre composantes, plus la capacité d'animer un projet transversal est pregnante. Plus il existe une implication mutuelle de l'élu et du technicien ainsi qu'une explicitation de la politique, plus elle offre aux autres acteurs et aux jeunes une liberté d'agir et des possibilités de prendre place au sein de cette politique, d'en être des interlocuteurs, voire des contradicteurs pour certains.

Pour une approche multidimensionnelle des territoires

Toute démarche municipale en matière de jeunesse s'inscrit sur et dans un territoire qui définit en partie les conditions de faisabilité et de mise en œuvre du projet politique. Au-delà de la délimitation administrative communale, cette dimension territoriale combine quatre dimensions qui influencent la réalisation du projet jeunesse : le territoire comme aménagement de l'espace, comme ensemble de représentations collectives, comme sentiment d'appartenance ou en tant que modèle de gouvernance.

Le territoire comme aménagement de l'espace désigne les structures mises

à disposition et fréquentées par les jeunes. Il se rapporte aussi à la capacité à prendre en compte l'évolution des pratiques et des comportements juvéniles. L'importance accordée à la mobilité des jeunes, à la mixité sociale a ainsi conduit certaines municipalités à renforcer la centralité de certaines structures (de l'information jeunesse, des espaces de projets collectifs, etc.), à améliorer les conditions d'accès et à penser la relation entre structures de proximité et espaces d'expression des centres-villes (médiathèque, espaces culturels ou sportifs, etc.).

Le territoire comme espace de représentations collectives renvoie pour sa part à la manière dont les acteurs professionnels, élus et bénévoles perçoivent la jeunesse et envisagent d'agir auprès ou avec elle. Cette dimension cognitive et collective guide leur capacité à produire le sens de l'action publique à partir de l'attention qu'ils portent au vécu des jeunes et à l'évolution de leurs activités concrètes.

Le « territoire vécu » et le sentiment d'appartenance s'expriment à travers la manière dont les jeunes disent leur ville et construisent leur parcours. Certains rejettent leur ville, désirent quitter leur quartier, aspirent à vivre autre chose ailleurs et considèrent qu'ils ne doivent pas subir la mobilité, mais la provoquer. D'autres se sentent appartenir temporairement à la ville (même si leur avenir s'inscrit clairement ailleurs) parce qu'ils vivent ou ont vécu en commun des événements (participation à des camps organisés par la ville, expression de leurs pratiques culturelles ou sportives au sein d'associations, etc.). D'autres, enfin, sont fiers de leur ville qui n'est plus seulement un lieu associé à la pratique d'activités culturelles, sociales ou sportives, mais est aussi l'expression d'une construction identitaire à partir de leur implication au sein de projets soutenus et accompagnés par les acteurs du territoire.

Le territoire en tant que mode de gouvernance constitue l'expression politique et organisationnelle de la manière dont la municipalité entend associer les acteurs et les publics à sa politique. Dans son mode le plus élaboré issu de la démocratie parti-

Ce numéro présente les principales conclusions du rapport « Villes et jeunesse. Nouvelles configurations de l'action publique locale en matière de jeunesse » de l'INJEP, publié en octobre 2014 [3]. Ce travail est issu de plusieurs missions d'accompagnement menées par l'Institut auprès de collectivités locales sollicitant une expertise sur leur politique menée en direction des jeunes. Il capitalise les analyses et enseignements développés au cours de six missions d'accompagnement en particulier, menées entre 2009 et 2013 auprès de villes de taille moyenne (entre 20 000 et 62 000 habitants ; la part des 15-29 ans y représentaient en 2011 entre 17 et 24 % de la population), en province ou à la périphérie de Paris.

Notre analyse a porté sur l'ensemble des actions menées en direction des 12-20 ans. Elle se base sur des entretiens semi-directifs, des groupes de travail réunissant services des collectivités et acteurs de jeunesse du territoire, et des séances d'observation lors de manifestations diverses (conseils municipaux, forums de la jeunesse, etc.). L'approche retenue pour la réalisation de ce rapport – et, par prolongement, de ce numéro – mêle une analyse stratégique avec des questionnements sur les rôles et les interactions des acteurs, une perspective politique s'attachant à comprendre les modes de gouvernance et les rapports de pouvoir et, enfin, une analyse systémique qui met en évidence les dynamiques sociales instaurées entre les territoires, leurs acteurs et les jeunes.

cipative, elle suppose un partenariat d'action élaboré avec l'ensemble des acteurs du territoire, une négociation aboutie sur les attributions, le rôle et la place de chacun, y compris les publics jeunes. Cette (nouvelle) gouvernance esquissée ne peut produire une dimension citoyenne qu'en accordant une attention particulière à la place réservée aux jeunes.

Entre autonomisation et émancipation, quatre approches de la place des jeunes

Ces trois premiers éléments de lecture et de compréhension d'une politique municipale de jeunesse s'articulent autour de la question centrale de la « place » accordée aux jeunes. Le jeune ne devient « acteur du territoire » que lorsqu'il est en situation de produire de la valeur, non seulement pour lui-même, mais aussi pour le territoire et les acteurs qui lui donnent cette capacité d'être et d'agir. Quatre types de place accordée aux jeunes se distinguent dans les six municipalités : la place occupée, la place attribuée, la place négociée et, enfin, la place revendiquée. L'attention qui lui est portée n'est pas de nature exclusive, mais une place se cumule et s'articule autour d'une autre. C'est la combi-

raison des différents niveaux qui fait sens et donne sa valeur au processus d'autonomisation et d'émancipation des jeunes.

La place occupée constitue la partie émergente et visible de la politique de jeunesse et forme d'ailleurs la définition liminaire de l'action d'une collectivité en direction des jeunes : c'est l'ensemble des moyens humains (le personnel affecté aux services et équipements), financiers (le budget consacré) et matériels (les équipements et services) qu'elle mobilise pour s'occuper de la jeunesse. Dans cette première configuration, la participation des jeunes se décline surtout en termes de fréquentation : l'efficacité de l'action en direction des jeunes est jugée en fonction de la fréquentation des lieux et de l'occupation de l'espace. Il n'est pas demandé aux jeunes de participer, d'être volontaires ou engagés dans la vie de la cité, mais bien d'être un public potentiellement intéressé par l'offre d'activités, sans qu'ait été posée la question de leurs demandes, en fonction de leur statut ou de leur parcours.

La place attribuée se caractérise par un ensemble de dispositifs et de mesures mis en place par la municipalité de façon volontaire et continue pour accroître ou développer la place des jeunes au sein de la collectivité. Ces mesures s'inscrivent dans le cadre d'une politique

d'éducation, de citoyenneté active, mais aussi d'accessibilité aux services ou de développement de la mobilité par exemple. Elle correspond à un effort démocratique pour développer la citoyenneté de participation, conduite et instituée par la municipalité, qui suppose l'implication des

« Le jeune ne devient acteur que s'il est en situation de produire de la valeur »

jeunes citoyens dans des projets de la ville. C'est donc bien la collectivité locale qui décide d'attribuer une fonction et un rôle de conseil auprès des « vrais élus », légitimes, et d'opérer une médiation entre les pouvoirs locaux et les autres jeunes. Cette place se concrétise dans la plupart des cas par la création de conseils consultatifs d'enfants et de jeunes, de regroupements de jeunes autour de thématiques qu'ils souhaitent aborder (de type « cafés jeunes ») ou encore par la participation de jeunes à des commissions culturelles pour la programmation des événements ou des équipements.

Lorsque la place est négociée, les collectivités proposent aux jeunes de jouer un rôle plus actif (contrat d'engagement citoyen, accompagnement de projets de jeunes avec retour pour la collectivité, accompagnement de projets de coopération européenne ou internationale). Moins que la participation en termes d'instances de consultation ou de concertation, c'est l'idée d'une contribution directe, individuelle ou collective à la vie locale, qui anime ces dispositifs. L'intérêt se situe dans les pratiques qu'elle induit et dans leur incidence sur l'engagement des jeunes, à partir d'un projet pour lequel ils portent un intérêt commun avec la collectivité.

La place revendiquée est une place « conquise » : la jeunesse devient un interlocuteur « reconnu » par la collectivité. La représentation des jeunes dessine un rapport de force dans le domaine des actions culturelles, sportives, sociales ou éducatives, plus rarement politiques ou économiques. Contrairement aux autres places, ce n'est pas la collectivité qui propose des dispositifs dans lesquels les jeunes peuvent s'inscrire, mais ce sont les jeunes qui prennent l'initiative de projets ou d'actions, de manière plus ou moins organisée et

formelle. Cette reconnaissance est plutôt conquise vis-à-vis des pouvoirs locaux. Ainsi, c'est moins l'établissement d'une « politique de reconnaissance » [5], [6] qui se dessine qu'un « processus de reconnaissance » : il n'est le plus souvent pas anticipé ni ne s'inscrit dans un objectif défini par la collectivité. Il s'impose au contraire par les pratiques culturelles ou sociales des jeunes et devient un enjeu incontournable, source de conflit ou de négociation, ou bien encore de promotion et de valorisation.

Trois des quatre clés de compréhension d'une politique municipale de jeunesse – modes d'intervention transversale ; stratégies, jeux d'acteurs et rapports de pouvoir ; appréhension des territoires – s'articulent finalement autour de la quatrième : la « place » accordée aux jeunes dans cette politique. Ce dernier élément nous semble déterminer tous les autres. L'idée est de penser d'une manière plus systématique l'articulation des différentes composantes analysées pour qu'elles constituent, pour tous les acteurs, des réponses adaptées à la diversité des situations et des rapports que les jeunes entretiennent avec le territoire et l'action publique.

SOURCES - BIBLIOGRAPHIE

- [1] Douillet A.-C., Faure A., Halpern C., Leresche J.-P., *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*, L'Harmattan, Paris, 2012.
- [2] Loncle P., *Politiques de jeunesse, les défis majeurs de l'intégration*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2010.
- [3] Halter J.-P., en collaboration avec Dumollard M., *Villes et jeunesse. Nouvelles configurations de l'action publique locale en matière de jeunesse*, rapport d'étude, INJEP, octobre 2014.
- [4] Muller P., « Secteur » in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 4^e édition, pp.591-599, 2014.
- [5] Bier B., « La 'politique de reconnaissance' comme catégorie d'analyse de l'action publique en direction des jeunes », *Pensées plurielles*, n°14, pp.53-65, avril 2007/1.
- [6] Bier B., Gratacap O., « Vivre et faire vivre son territoire. Initiatives de jeunes et dynamiques de territoire », INJEP, Cap-Berriat, mai 2010.

Jeunesses : études et synthèses figure dès sa parution sur le site internet de l'INJEP : www.injep.fr (rubrique « publications »)



BULLETIN D'ABONNEMENT À "JEUNESSES : ÉTUDES ET SYNTHÈSES"

À retourner à INJEP, 95 av. de France 75650 Paris Cedex 13. Mission valorisation et diffusion.

5 numéros : 20 euros 10 numéros : 40 euros

Ci-joint un règlement par chèque à l'ordre de l'agent comptable de l'INJEP

Nom : _____ Raison sociale : _____

Activité : _____ Adresse : _____

Courriel : _____ Tél. : _____

Souhaitez-vous recevoir des informations (newsletters, communiqués) de l'INJEP par courrier électronique ?

Oui Non

Signature : _____

Directeur de la publication

par intérim : Jean-Marc Siry

Conseillères scientifiques :

Marie Dumollard, Francine Labadie

Rédacteur en chef :

Roch Sonnet

Rédacteurs du numéro :

Marie Dumollard et Jean-Pierre Halter

Correction :

Sabrina Bendersky

Mise en page :

Catherine Hossard

Impression :

Centr'imprim – Issoudun

ISSN : 2112-3985



Bulletin d'études et de synthèses de l'Observatoire de la jeunesse