

**Les conseils  
généraux,  
acteurs  
des politiques  
de jeunesse**

**Coordonné par  
Bernard Bier  
et Jean-Claude Richez**

**Institut national de la jeunesse  
et de l'éducation populaire  
11, rue Paul Leplat  
78160 Marly-le-Roi  
Site Internet : [www.injep.fr](http://www.injep.fr)**

<b>PRÉAMBULE</b>	<b>ÉMERGENCE D'UN NOUVEL ACTEUR : LE DÉPARTEMENT</b> .....	<b>3</b>
	<b>QUAND LA JEUNESSE S'INSCRIT À L'AGENDA DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b> (Jean-Claude Richez) .....	<b>5</b>
<b>QUESTIONS/RÉFLEXIONS</b>	<b>LA JEUNESSE COMME ENJEU DÉPARTEMENTAL : ESSAI DE RÉFLEXION PROSPECTIVE</b> (Francine Labadie) .....	<b>11</b>
	<b>DES CONSEILS GÉNÉRAUX TÉMOIGNENT</b> .....	<b>21</b>
<b>PRATIQUES/ANALYSES</b>	■ Allier, Bas-Rhin, Doubs, Finistère, Gironde, Savoie, Val-d'Oise .....	21
	<b>PROPOS D'ÉLUS</b> .....	<b>60</b>
	■ Vincent Éblé, président du conseil général de Seine-et-Marne, et Jean-Pierre Bontoux, vice-président chargé de la prévention spécialisée, de la jeunesse et des sports ...	60
	■ Claude Riboulet, vice-président du conseil général de l'Allier .....	61
	<b>PROPOS DE TECHNICIENS</b> .....	<b>63</b>
	■ Le conseil général à la rencontre de sa jeunesse (Grégory Dorte) .....	63
■ De l'intention politique... vers la mise en œuvre (Hélène Grimbelle) .....	64	
■ Politique de jeunesse et territoires : les enjeux d'une définition (David Zurowski) ..	69	
<b>PISTES</b>	<b>AUTOUR DE QUELQUES ENJEUX DES POLITIQUES DE JEUNESSE MENÉES PAR LES CONSEILS GÉNÉRAUX</b> .....	<b>73</b>
<b>RESSOURCES</b>	<b>POUR EN SAVOIR PLUS</b> .....	<b>79</b>
	■ Charte du Réseau jeunesse des départements de France .....	80
<b>ANNEXE</b>		

# Émergence d'un nouvel acteur : le département

## PRÉAMBULE

Un constat s'impose : la préoccupation de la jeunesse n'est plus du seul ressort de l'État – même quand il délèguait cette compétence en partie au monde associatif. Les différents échelons politiques territoriaux se saisissent de cette question. C'est le cas particulièrement des conseils généraux, qui, en nombre croissant, se mobilisent autour de cette problématique, alors même que celle-ci n'est pas *a priori* de leur compétence. Quelques signes de ce phénomène : le lancement de diagnostics départementaux, la nomination de chargés de mission, la création de services..., mais aussi leur mise en réseau et la tenue régulière des rencontres nationales des professionnels de la jeunesse, dites Neujpro, qui ont lieu à l'initiative du conseil général de l'Allier depuis 2002, manifestation significative d'un besoin d'échanges (voire de qualification) des élus et techniciens chargés de ces dossiers.

C'est en réponse à cette demande de mutualisation, de formalisation et de mise en réseau des acteurs que l'INJEP a pris l'initiative du présent volume : il s'agit pour nous par la confrontation des expériences et points de vue, par la mise en perspective de ces politiques émergentes, de contribuer à en préciser les enjeux et à ouvrir des perspectives, à engager une réflexion globale autour de ce phénomène à ce jour peu étudié – y compris par les sciences politiques.

Ce document s'ouvre sur deux textes « théoriques », respectivement de Jean-Claude Richez et de Francine Labadie : le premier aborde les recompositions des politiques publiques en matière de jeunesse dans le cadre de la décentralisation, le second interroge le sens des logiques à l'œuvre et s'ouvre à une réflexion prospective quant aux questions de jeunesse et de gouvernance territoriale.

Nous avons ensuite demandé à plusieurs conseils généraux, impliqués dans le Réseau jeunesse des départements de France de répondre à un questionnaire. Sept d'entre eux ont accepté (Allier, Bas-Rhin, Doubs, Finistère, Gironde, Savoie, Val-d'Oise). La demande était de faire ressortir la genèse de cette préoccupation en la replaçant dans son contexte démographique, social et politique particulier, de repérer les objectifs visés en rapport aux enjeux territoriaux, de faire état de l'avancée de la mise en œuvre, des freins et leviers rencontrés, voire d'esquisser des pistes prospectives.

Ces témoignages sont suivis de propos d'élus (Vincent Éblé et Jean-Pierre Bontoux du conseil général de Seine-et-Marne, et Claude Riboulet de celui de l'Allier) et de trois techniciens (Grégory Dorte, Hélène Grimbelle, David Zurowski) qui nous ont paru susceptibles d'enrichir la réflexion collective, tant dans ses objectifs que dans sa mise en œuvre.

La dernière partie a tenté de dégager, à partir des textes proposés, quelques lignes de force et lignes de tension, et d'esquisser des pistes ou questions qui pourraient participer des enjeux de demain.

La volonté de l'INJEP, établissement public sous la tutelle du ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative, n'est ni de se substituer aux collectivités dans leur démarche, ni d'esquiver une réflexion sur ce qu'il en est de la responsabilité de l'État. De nouvelles configurations politiques se mettent en place, dans lesquelles l'État doit trouver sa place : repli sur

ses positions régaliennes ? Affirmation d'une légitimité à impulser seul des politiques de jeunesse selon des modalités variées (mise en œuvre de dispositifs partenariaux, pilotage par appel d'offres...) ? Régulation, mise en réseau, aide à la mutualisation ? Il nous semble que notre mission – dont témoigne aussi notre participation régulière aux rencontres de Neupro dont nous sommes partenaire depuis le début et à la coordination informelle mise en place depuis trois ans par un certain nombre de départements – est de favoriser cette mise en réseau et les échanges entre les différents acteurs des politiques de jeunesse et de contribuer ainsi à l'élargissement du débat public.

Outre les personnes citées dans ce préambule, nous tenons à remercier celles sans qui cette publication n'aurait pas été ce qu'elle est : Caroline Bill, Guillaume Brillant, Pierre-Loïc Chambon, Danièle Chevalier, Gilles Huard, François Lefol, Sylvie Pambet, Frédéric Steine.

# Quand la jeunesse s'inscrit à l'agenda des collectivités territoriales

Jean-Claude Richez

En France, traditionnellement, l'analyse des politiques publiques distingue soigneusement l'État des collectivités territoriales. Dans le champ des politiques de jeunesse, ces dernières ont toujours joué un rôle important. Paradoxalement, la loi ne reconnaît explicitement aux collectivités territoriales que des compétences très limitées en ce domaine, et encore seulement de façon récente. Elles occupent pourtant aujourd'hui une place privilégiée dans les politiques publiques de jeunesse et en sont devenues un acteur privilégié et incontournable, précédant très largement toute mesure formelle de décentralisation. Indépendamment des compétences qui leur sont dévolues par la loi, elles offrent de plus en plus de services à la jeunesse.

## *Le cadre juridique de l'intervention des collectivités*

La loi ignore *a priori* la jeunesse. Le mot même en est quasiment absent. Le jeune n'est en fait reconnu qu'en formation, ou alors en difficulté. Si l'on excepte la jeunesse en formation, à la lecture des différents textes juridiques régissant les compétences des diverses collectivités, on constate que c'est le département qui est incontestablement l'instance territoriale privilégiée dans le champ des politiques de jeunesse. Cette compétence apparaît en premier lieu dans le cadre de l'action sociale, que le législateur a confiée au conseil général. Le Code de l'action sociale établit dans son article L. 121-2 que « le département participe aux actions visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion des jeunes et des familles » à travers des actions « tendant à permettre aux intéressés d'assurer leur propre prise en charge et leur insertion sociale ». Il lui délègue également les actions « dites de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu ». Lui sont confiées de façon plus générale « des actions d'animation socio-éducative ».

De ces trois actions prévues comme relevant de la compétence du département, c'est la dimension prévention spécialisée qui est en général retenue et privilégiée. Le premier volet, en effet, se trouve souvent noyé dans les différents dispositifs d'action sociale du département, sans que soit distinguée la dimension jeunesse. Quant à l'animation socioculturelle, elle est pour l'essentiel mise en œuvre par les communes. Elles n'ont pourtant, paradoxalement, pas de compétences explicitement reconnues dans ce champ. En règle générale, quand les départements investissent ce terrain, ils le font en relation directe et explicite avec leur compétence en matière de prévention spécialisée, cela dans le cadre de savants *distinguos* entre les différents types de prévention : spécialisée, primaire, précoce, etc.

La loi précise que le département exerce ses compétences en matière de prévention spécialisée à travers notamment sa capacité reconnue à habilitier des organismes publics ou privés de prévention<sup>1</sup>. Les politiques en matière de prévention

<sup>1</sup>/ Loi 2002-2 du 2 janvier 2002, art. 72.

spécialisée font souvent l'objet de rapports conflictuels entre les départements et les grandes villes. Ces dernières considèrent généralement que les départements ne sont pas suffisamment attentifs à leurs préoccupations et comprennent mal leurs besoins – cela quel que soit le cas de figure politique, que les deux assemblées soient de bord politique identique ou opposé. Ces assemblées que constituent les conseils généraux, où les territoires ruraux sont surreprésentés, les villes considèrent qu'elles sont étrangères à leurs préoccupations, et nombre de grandes villes ont choisi de mettre en œuvre sur leur territoire leurs propres politiques de prévention. On notera que la loi prévoit qu'une commune peut dans ce domaine exercer les compétences par convention, facilité très rarement utilisée.

Le Code de la famille définit également une compétence de la commune dans le champ de la « prévention de l'inadaptation sociale de l'enfance et de la jeunesse » (art. 41). La loi du 19 juillet 1993 confie au département la gestion du Fonds d'aide aux jeunes (FAJ) – financé par l'État, le département et éventuellement la région<sup>2</sup>. Ces FAJ sont destinés « à favoriser l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté âgés de 18 à 25 ans ».

Pour les communes, les compétences reconnues par la loi restent étroitement liées au cadre scolaire. La loi, rappelons-le, prévoit que la commune a la responsabilité de la création, de l'implantation et de l'entretien des écoles élémentaires et maternelles<sup>3</sup>. Elle prévoit cependant qu'elle peut développer de façon facultative des activités complémentaires de caractère éducatif, sportif ou culturel pendant les heures d'ouverture de ces établissements et en accord avec les autorités responsables. Ces activités doivent être complémentaires de la vision propre de l'établissement. Elles sont facultatives pour les élèves et ne peuvent se substituer ni porter atteinte aux activités d'enseignement et de formation fixées par l'État ; enfin, elles sont à la charge financière de la collectivité (art. 26).

Au-delà de ces activités complémentaires des activités scolaires, le maire peut de façon plus générale utiliser ou autoriser l'utilisation, pour des activités extérieures à l'enseignement dans le domaine de la culture, du sport, du social, du socio-éducatif (art. 25), de l'ensemble des locaux situés sur le ban communal. Ces activités peuvent être organisées directement par la commune ou par toute personne physique ou morale autorisée par le maire à condition qu'elles aient lieu en dehors des heures où les locaux sont utilisés pour l'enseignement.

Cette disposition est généralement ignorée, en tous les cas du grand public comme des acteurs associatifs. Cette compétence du maire vaut naturellement pour les écoles, mais aussi pour les autres établissements d'enseignement établis sur le ban communal : collèges, lycées et établissements d'éducation spéciale dont les départements et les régions ont la charge. Le maire doit cependant demander son avis au conseil d'établissement ou d'école et obtenir l'accord de la collectivité propriétaire (art. 25, 1 à 3) : « La loi réserve au maire, et à lui seul, la décision d'autoriser de telles activités et la responsabilité de cette organisation. La décision ne peut être prise ni par les représentants de l'État, ni par le président du conseil général ou régional. » En fait, cette disposition qui donne au maire la possibilité d'utiliser les locaux d'enseignement pour développer des activités extrascolaires est peu utilisée par les collectivités dans le cadre d'actions vers la jeunesse. Les maires utilisent pour l'essentiel cette opportunité pour des centres de loisirs sans hébergement (CLSH), qui relèvent plus de la politique de l'enfance que de celle de la jeunesse.

À la différence du département et de la commune, les régions n'ont pas de compétences explicites dans le domaine de la jeunesse en dehors du champ de la formation. Rappelons cependant pour mémoire que la région est compétente en matière de lycée et d'éducation spéciale

– au même titre que la commune l'est pour l'école et le département pour le collège – et a également une compétence générale en matière d'apprentissage et de formation continue, ainsi que la responsabilité du schéma prévisionnel de formation<sup>4</sup>. Certains commentateurs considèrent cependant que

2/ Loi 92-722 du 29 juillet 1992 modifiant la loi 88-1088 du 1<sup>er</sup> décembre 1988.

3/ Loi 83-663 du 22 juillet 1983, art. 13-1.

4/ Loi 83-8 du 7 janvier 1983 (loi Defferre), art. 82-1.

les compétences de la région sont telles que bien peu de domaines, en vérité, lui échappent. En fait, si l'on observe aujourd'hui le champ des politiques de jeunesse, l'implication des collectivités territoriales excède très largement ce qui semble délimité par la loi. Cette implication n'est cependant pas sans fondement juridique. La loi prévoit en effet, à l'échelle de la commune comme du département, une notion d'intérêt communal et d'intérêt départemental. La loi reconnaît également l'intérêt régional, qui n'est toutefois pas exactement du même ordre, sur le plan juridique, que l'intérêt communal ou départemental – mais cela n'a pas d'impact direct sur ce qui nous intéresse ici.

Nous retiendrons que, indépendamment de ce qui est prévu par la loi, les collectivités, depuis une vingtaine d'années, se sont largement saisies des questions de jeunesse et en sont aujourd'hui un acteur privilégié, en particulier dans le champ des politiques éducatives et des politiques de loisirs. Comme le soulignait le rapport Charvet<sup>5</sup> : « Au-delà de l'État et des associations, les collectivités territoriales se sont désormais, décentralisation et mutation sociale aidant, fortement investies dans l'action publique en direction des jeunes – bien au-delà de leurs compétences institutionnelles – et plusieurs signes indiquent que ce processus n'est sans doute pas encore parvenu à son terme. Elles ont été fortement sollicitées par l'État pour mettre en place de nouveaux dispositifs "transversaux" – missions locales, conseils communaux de prévention de la délinquance... –, pour recruter massivement les jeunes dans leurs propres services et pour mobiliser associations et entreprises aux mêmes fins. »

## *Généalogie des services jeunesse des collectivités*

Afin de mieux saisir le champ d'intervention des collectivités territoriales dans le domaine des politiques de jeunesse, il n'est pas sans intérêt de revenir à l'histoire de l'investissement de ce champ par les collectivités territoriales. Dans sa thèse, Patricia Loncle-Moriceau établit l'ancienneté de cette démarche et met en évidence l'intérêt des communes pour les questions de jeunesse dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>6</sup>. Il faut cependant attendre les années 1960, à quelques exceptions près, pour que certaines communes mettent en place des services jeunesse (socio-éducatifs, socioculturels selon les villes). Cette première génération coïncide avec la mise en place par la V<sup>e</sup> République naissante d'une véritable politique publique de jeunesse avec la création d'un haut-commissariat à la Jeunesse et aux Sports (1958) confié à Maurice Herzog, lequel devient en 1963 secrétaire d'État à la Jeunesse et aux Sports. Enfin, en 1966 est créé un ministère de la Jeunesse et des Sports de plein exercice, dont le portefeuille est confié à François Missoffe.

C'est l'âge d'or des maisons des jeunes et de la culture (MJC), qui sont en règle générale ouvertes en partenariat avec les municipalités. C'est dans ce cadre que voient le jour les premiers services jeunesse qui, pour certains d'entre eux, récupèrent à ce moment des activités dédiées à la jeunesse qui étaient traditionnellement gérées par les services sociaux ou les services des affaires scolaires. Une deuxième vague suit dans le courant des années 1980 pour répondre à la fois à la demande sociale et aux nombreuses sollicitations de l'État, qui fait appel aux communes pour gérer au mieux les dispositifs qu'il développe.

Ce n'est cependant qu'à la fin des années 1990 que se généralisent dans les communes les services jeunesse. Dans bien des cas, les activités jeunesse continuent à être gérées au mieux par un service « sport et jeunesse » ou « vie associative » et, le plus souvent, elles restent intégrées aux affaires sociales ou aux affaires scolaires qui tendent par ailleurs à devenir un service éducation. Certaines villes font le choix de ne pas avoir de service jeunesse mais de créer plutôt une mission jeunesse, insistant par là sur le caractère transversal des politiques de jeunesse.

5/ COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, *Jeunesse, le devoir d'avenir*, Rapport de la commission « Jeunes et politiques publiques » présidée par Dominique Charvet, La Documentation française, 2001.

6/ Voir LONCLE-MORICEAU P., *L'Action publique malgré les jeunes : les politiques de jeunesse en France de 1870 à 2000*, L'Harmattan, 2003, p. 128 et suiv.

C'est à peu près à la même période, et plutôt vers la fin des années 1990, que les départements et les régions créent également des services jeunesse. Traditionnellement, dans les départements, les activités jeunesse, souvent réduites à l'intervention dans le champ de la prévention spécialisée, dépendaient – et continuent à dépendre – des affaires sociales. Au même moment cependant, un certain nombre de conseils généraux sont amenés à étendre leur champ d'intervention aux collégiens, cela sur la base des compétences qui leur ont été dévolues en 1982. On ne s'intéresse pas seulement aux bâtiments, mais aussi à ceux qui les fréquentent et à leurs conditions de vie en général. D'autres conseils généraux seront amenés à mettre en œuvre une politique de jeunesse pour répondre aux sollicitations et interpellations de communes, en général de petite taille, aux moyens limités, faisant face à des problèmes de prévention primaire ou, tout simplement, confrontées à une demande d'offre de loisirs dont la demande est calquée sur le modèle urbain et stimulée par la généralisation des modes de vie citadins.

On peut estimer aujourd'hui qu'environ un tiers des régions et à peu près 20 % des départements affichent des politiques de jeunesse, mais tout cela change très vite. Pour les villes, il est encore beaucoup plus difficile de donner une estimation. Il n'en reste pas moins qu'il existe aujourd'hui une tendance lourde parmi les collectivités territoriales à mettre en œuvre des politiques de jeunesse revendiquées comme telles. Le Commissariat général du plan, à travers le rapport Charvet, pointait à juste titre le phénomène : « Particulièrement significative est la volonté croissante des élus locaux de mettre en cohérence leurs actions en direction des jeunes dans le cadre de politiques de développement territorial. Nombre de grandes villes comme de régions font montre, dans leurs interventions et à travers la manière dont elles tentent de répondre au défi des mutations, d'une volonté de formuler la question jeune comme une question d'avenir... »<sup>7</sup> Une enquête de l'Observatoire de l'action sociale décentralisée (ODAS) datant de novembre 1998, portant sur le « regard des maires sur l'évolution de l'action sociale » et menée dans 300 villes de plus de 10 000 habitants, mettait en évidence la prise en compte progressive des jeunes par les politiques municipales. Elle montrait comment le public jeune s'était « imposé comme le public prioritaire des politiques municipales » et notait qu'en effet les jeunes étaient passés « depuis 1985 du cinquième au premier rang des priorités des élus locaux, à égalité avec les personnes démunies ».

Dès 1993, l'INJEP organisait des journées d'études consacrées aux politiques locales de jeunesse qui rassemblaient un grand nombre de villes, élus et fonctionnaires territoriaux. Dans l'introduction à ces journées, Denis Petit notait que les collectivités locales « ont dû faire le constat du changement des modes de relation des jeunes, de leurs problématiques et de leurs difficultés d'intégration, et tentent d'adapter leurs fonctionnements traditionnels à une nouvelle demande sociale »<sup>8</sup>. La revue *Territoire* pointait en 1995 une rupture significative dans l'évolution des politiques locales de jeunesse en distinguant politiques anciennes encore majoritaires et politiques modernes minoritaires. Voici comment se caractérisaient les politiques anciennes : « La jeunesse est vue comme un problème, les jeunes sont perçus sous l'angle du déficit, du manque, de l'incompétence [...]. Les politiques sont alors conçues comme une série de mesures, de prestations au sens large, venant du haut, du pouvoir, au sens large, et devant s'appliquer à régler des problèmes [...]. Une politique de l'offre qui se décline en activités couvrant un large spectre de domaines : sport, culture, formation, économie, information... tout cela nécessitant des professionnels qualifiés. »

En ce qui concerne les politiques modernes, selon *Territoire*, l'« état de jeunesse s'allongeant de plus en plus, la place des jeunes dans la société se pose sous un jour nouveau, il convient de leur permettre d'exercer davantage de droits et de devenir des acteurs, le registre de l'intervention est alors fortement tourné vers la politique, la citoyenneté, l'expression »<sup>9</sup>.

7/ *op. cit.*, p. 173.

8/ RICOCHETS / INJEP, *Politiques locales jeunesse : journées d'études 1993*, INJEP, 1994, p. 8.

9/ « À la recherche des politiques locales de la jeunesse », *Territoire*, ADELS, décembre 1995.



Cette évolution est parfaitement décrite dans un document de travail de la ville de Brest : « Une réflexion menée à partir de 1997 montre que cette image simpliste d'une jeunesse découpée en deux, celle sans difficulté et celle avec, ne correspondait pas à la réalité et que, entre ces deux extrêmes, se trouvait une jeunesse moyenne, populaire, pas en difficulté ou pas trop, ou pas encore, mais dont l'avenir dans le contexte actuel n'est pas forcément orienté vers le positif, que même chez les jeunes dont les critères sociaux ne sont pas "négatifs" [...] certaines situations étaient précaires. Ce constat nous a conduits à mettre en œuvre de façon progressive une politique jeunesse de la ville de Brest, s'adressant à tous les jeunes de la ville, de 16 à 25 ans environ, voire 30 ans dans certains cas. » Politique qui se propose de se distinguer « par l'attention portée à leurs projets, leurs demandes, leurs attentes, leurs idées ; par l'écoute de leurs remarques, leurs propositions, leurs souhaits ; par l'encouragement à leur engagement dans la vie sociale en général ; par le soutien à leur démarche d'insertion de formation »<sup>10</sup>.

Patricia Loncle-Moriceau décrit une démarche tout à fait analogue amorcée par la ville de Rennes dès 1984 avec la création d'une mission « jeunes et cités ». Pour la ville de Rennes, « les jeunes sont des citoyens comme les autres – avec les mêmes droits et les mêmes devoirs –, mais leur « entrée dans la vie active » nécessite l'attention particulière d'une ville qui veut garder vivantes ses traditions de démocratie, de culture et de convivialité ». Il s'agit de « donner la parole aux jeunes », de « créer les conditions du dialogue » et d'« agir et mobiliser pour que chaque jeune trouve sa place dans la cité (les principaux terrains d'intervention correspondent aux besoins et aux préoccupations majeurs des jeunes d'aujourd'hui : l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, l'information des jeunes, la pratique du sport, l'accès à la culture, l'accès au premier logement et la santé, la mise en valeur des pratiques culturelles différentes) »<sup>11</sup>.

Elle voit dans ce phénomène la résultante d'un double mouvement : « d'une part, les jeunes apparaissent [...] comme les principales victimes des processus d'exclusion sociale et économique à l'œuvre dans notre pays depuis la fin de la décennie 1970 ; d'autre part, les jeunes constituent un public captif en direction duquel il est plus aisé d'organiser des actions que d'autres catégories de la population »<sup>12</sup>. C'est au moins une hypothèse qui nécessiterait une enquête plus systématique. À l'évidence, nombre d'autres facteurs interviennent comme l'évolution du positionnement de la jeunesse dans nos sociétés, la transformation des politiques publiques et leur territorialisation. Comme le soulignaient les journées d'étude de l'INJEP consacrées aux politiques locales de jeunesse : « Aux champs traditionnels d'intervention de la ville (sport, culture, animation, loisir) les dispositifs nationaux territorialisés et finalisés sont venus adjoindre d'autres champs d'intervention qui ne faisaient pas partie des domaines de compétences des collectivités locales : prévention, insertion, lutte contre l'exclusion sous toutes ses formes [...]. L'extension des domaines d'intervention a posé nécessairement la question de la relation entre l'État et les collectivités territoriales, de la modification du fonctionnement et de l'adaptation des services à ces nouvelles données, de la place des partenaires associatifs, de leur coopération, de la transformation de leurs pratiques. »<sup>13</sup>

10/ VILLE DE BREST, *Coordination jeunesse*, août 1999-février 2000.

11/ VILLE DE RENNES, « Pour une politique de la jeunesse à Rennes, à propos des jeunes... à propos de la ville » (s.d.), cité dans LONCLE-MORICEAU P., *op. cit.*, p. 88.

12/ *op. cit.*, p. 89.

13/ RICOCHETS / INJEP, *op. cit.*, p. 74-75.

## *Un mouvement irréversible, des contours incertains*

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, même s'il y a des spécificités, les champs d'intervention respectifs des collectivités – qu'elles soient communes, départements ou régions – sont très proches. Les remarques faites par Daniel Béhar et Philippe Estèbe au sujet de la décentralisation en général s'appliquent tout aussi bien au champ des politiques de jeunesse : « La régulation par les blocs de compétences a fait long feu : hormis quelques chasses juridiquement fermées, mais qui sont résiduelles, toutes les institutions – régions, départements, communes – se sont largement autorisées des empiétements sur les domaines des voisins. Tout le monde fait tout. La légitimité territoriale prend le pas sur la compétence sectorielle dévolue par la loi. En conséquence, on assiste à une dissociation entre le statut institutionnel et la fonction politique suivant des combinaisons qui varient selon les configurations territoriales. »<sup>14</sup>

La jeunesse est « saisie » par les collectivités de façon très fragmentée et fragmentaire même si, comme nous l'avons souligné, en termes de moyens financiers et humains, celles-ci sont aujourd'hui un acteur majeur des politiques de jeunesse. La mise en œuvre de politiques cohérentes, élaborées collectivement et articulées, ne se fait que lentement et reste récente. La donne risque par ailleurs d'être en partie bouleversée par le développement de la politique de décentralisation et par la réorganisation des services de l'État. Certaines collectivités peuvent être tentées par la revendication d'un transfert des compétences et des moyens de l'État – comme c'est déjà une réalité en Corse, ce que chacun observe avec beaucoup d'attention. Le projet de regroupement des services déconcentrés de Jeunesse et Sports et de la Culture dans le cadre d'un pôle de compétences à l'échelle régionale, intégré dans les services de la préfecture, modifierait également profondément les rapports entre les collectivités territoriales et l'État. Aujourd'hui nous nous trouvons à la croisée des chemins. En tout état de cause, le mouvement de territorialisation des politiques de jeunesse semble irréversible. La forme institutionnelle que prendra ce mouvement – décentralisation, déconcentration, transferts de compétences, réarticulation entre services de l'État et collectivités territoriales, redéfinition des missions – peut encore revêtir des configurations très diverses. Le champ des politiques de jeunesse est en pleine mutation. Ces bouleversements peuvent être considérés comme le symptôme d'enjeux essentiels qui se jouent autour du renouvellement du pacte entre générations dans une société vieillissante.

14/ BÉHAR D., ESTÈBE Ph., « Décentralisation : l'acte II est déjà joué », *Les Échos*, 2002.

# La jeunesse comme enjeu départemental : essai de réflexion prospective

Francine Labadie<sup>15</sup>

Depuis cinq ans, se tient désormais régulièrement, à l'initiative du conseil général de l'Allier, une manifestation nationale destinée aux élus et aux professionnels de la jeunesse. Un Réseau national des départements pour la jeunesse, potentiellement également ouvert aux autres collectivités, s'est constitué dans le prolongement de ces rencontres. Cette dynamique témoignerait-elle d'une montée en puissance des conseils généraux sur les enjeux relatifs à la jeunesse ? Par ailleurs, Jean-Claude Richez, dans ce même volume, constate que, au regard des textes juridiques régissant les compétences des diverses collectivités, le département occupe « incontestablement une place privilégiée dans le champ des politiques de jeunesse ». Autrement dit, la question posée est la suivante : pour l'avenir, le département est-il en passe de devenir le « chef de file » de l'action publique en direction des jeunes ?

Pour tenter de répondre à ces questions, pour le moins délicates et complexes posées par les promoteurs des *Cahiers de l'action*, et ainsi faire un peu de prospective, s'imposent nécessairement plusieurs niveaux d'éclairage.

Tout d'abord, on tentera de comprendre pourquoi de telles interrogations se posent, dans quel contexte elles émergent, de quoi elles témoignent. Ensuite, on s'efforcera de mettre au jour les facteurs contribuant à rendre difficile une réflexion prospective sur le rôle du département, *a fortiori* vis-à-vis de la question jeune. Cette démarche nous amènera à dégager des « tendances lourdes » et des « faits émergents ». Cet exercice permettra surtout, *in fine*, de déplacer la question ou plutôt de la reformuler.

Le véritable enjeu, dans un contexte où l'État semble se retirer de la régulation des territoires, est en effet de savoir comment les différents échelons de collectivités vont gérer leur interdépendance, faute de quoi la concurrence entre territoires et, de là, les inégalités territoriales ne feront que s'exacerber, au détriment de l'avenir des jeunes générations.

## *Une interrogation qui surgit dans un certain contexte de recomposition des territoires*

Pour quiconque suit de près l'action publique en direction des jeunes, il est évident que l'hypothèse d'un rôle accru du conseil général prend sens dans la période contemporaine de recomposition des territoires. Cette période se caractérise par une grande complexité dans la mesure où plusieurs conceptions du territoire coexistent, marqueurs d'un processus au long cours de réaffectation du pouvoir. Tentons de retracer les principales étapes de celui-ci.

De l'après-guerre au milieu des années 1970, l'intervention de l'État se ren-

15/ Ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative. Rapporteur de la commission « Jeunes et politiques publiques » (2001) et de la commission nationale pour l'autonomie de la jeunesse (2002) au Commissariat général du plan.

force substantiellement. On est dans l'« administration républicaine du territoire » (Alain Faure). Le pouvoir local est résiduel, dépendant d'un État ayant non seulement le monopole de la définition des politiques publiques, mais aussi de leur mise en œuvre par le biais des services déconcentrés qui quadrillent le territoire. Le département est le principal lieu de la déclinaison de la politique nationale. Le jacobinisme français est toutefois largement « appriivoisé » par le local, pour reprendre l'expression de Jack Hayward, au travers d'arrangements entre les représentants de l'État et les élus locaux, notamment les conseillers généraux : c'est le fameux modèle de la « régulation croisée » mis au jour par Pierre Grémion.

S'agissant des jeunes, un enjeu majeur domine alors dans cette période de développement d'un État favorisant le bien-être (*welfare*) : c'est la démocratisation de l'accès aux loisirs. Deux leviers sont essentiellement privilégiés dans cette perspective, mais c'est vrai aussi dans d'autres politiques comme la politique culturelle : le maillage territorial en équipements, d'une part, et la professionnalisation des intervenants auprès des jeunes, d'autre part.

Cette conception du territoire comme espace politico-administratif, relais de l'État-nation, a perdu beaucoup de sa superbe dans le domaine de la jeunesse, comme en témoigne l'affaiblissement des directions départementales de la Jeunesse et des Sports en tant que services déconcentrés, alors que, dans d'autres domaines comme celui de l'éducation, l'État conserve une forte maîtrise du jeu à travers ses responsabilités dans la définition des contenus d'enseignement, de délivrance des diplômes, etc.

La première décentralisation au début des années 1980 change peu la donne dans le domaine de la jeunesse dans la mesure où ce « secteur » est absent du processus de transfert de blocs de compétences alors mis en œuvre. Ou plus précisément, elle ne change la donne qu'au plan général en confortant les échelons régional, départemental et communal dans leurs prérogatives d'action publique sectorielle. S'agissant des départements, la question jeune n'est concernée que *via* les compétences scolaires, la protection de l'enfance ou encore l'action sociale.

Rien d'étonnant à cette « omission » dans la spécialisation juridique des territoires qui s'opère avec les transferts de compétences, car cette spécialisation n'est rien d'autre que le prolongement du modèle sectoriel traditionnel de l'action publique. On a ici une démonstration éclatante de la difficulté à appréhender la « jeunesse » de manière sectorielle, c'est-à-dire comme une problématique qui peut être abordée dans une logique « technique » de traitement, relevant de savoirs disciplinaires et de savoir-faire verticaux et cloisonnés.

Cette décentralisation qui, comme la déconcentration, est pensée en termes d'emboîtement de niveaux spécialisés marque vite ses limites, notamment du fait de sa logique gestionnaire. Elle est contrebattue, à partir du milieu des années 1980, et plus encore des années 1990, par la recherche d'une meilleure prise en compte de la diversité des contextes et des enjeux territoriaux.

La politique de la ville joue ici un rôle majeur en permettant de dépasser la logique sectorielle, descendante, égalitaire, pour lui substituer une approche transversale, ascendante, guidée par des considérations d'équité et de solidarité. Cela est particulièrement avéré en ce qui concerne la question jeune<sup>16</sup>. Celle-ci est ainsi progressivement appréhendée dans les territoires prioritaires de la politique de la ville sous toutes ses dimensions, celles de l'éducation, de la prévention de la délinquance, de la culture, de la santé, du logement, etc.

La politique de la ville offre ainsi une opportunité de développement d'initiatives nouvelles, s'appuyant sur des systèmes d'acteurs plus ouverts ; elle permet la formulation d'une action publique – en situation – plus proche des demandes et des pratiques sociales sur les territoires considérés ; elle favorise la recherche d'une mise en cohérence des interventions publiques au

16/ Il faut d'emblée souligner la nature paradoxale du rapport entre politique de la ville et jeunesse : la question de la jeunesse y est omniprésente, pourtant elle ne figure pas explicitement parmi ses objectifs. La politique de la ville développe une politique de la jeunesse qui ne dit pas son nom. Sur ce sujet, cf. COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, *op. cit.*

plan territorial. La politique de la ville est ainsi génératrice d'un renouvellement de l'action publique en direction des jeunes. C'est sans doute dans le champ de la culture que cette évolution est la plus visible, à travers, par exemple, la reconnaissance et la valorisation des cultures juvéniles urbaines.

Cependant, la politique de la ville de cette époque favorise aussi, parallèlement, l'instauration d'une conception instrumentale du territoire comme espace de gestion de problèmes. Ainsi, cette conception « pathologisante » du territoire n'est pas sans influence sur la diffusion de représentations négatives de la jeunesse comme facteur de risque, voire comme handicap pour le territoire donné. En effet, la politique de la ville favorise une lecture globalisante des difficultés des jeunes des quartiers populaires, dont l'effet de stigmatisation est tel qu'il fait de ces jeunes à la fois une cible « privilégiée » de l'action publique dans les quartiers et un symbole des aspects les plus négatifs de ceux-ci. Cette conception du territoire comme zone de problèmes perdure, même si elle fait l'objet de critiques, voire de contestations, au sein de la communauté scientifique dans la période récente<sup>17</sup>.

Les départements, en tant que collectivité historique de la République et en tant que collectivité spécialisée, peinent, sauf s'ils sont très urbanisés, à affirmer leur légitimité à cette époque d'essor de la politique de la ville.

Le modèle de gouvernement négocié prenant appui sur le projet et le contrat, institué par la politique de la ville, va se diffuser dans les années 1990 *via* les lois Pasqua, Voynet, avec pourtant une différence notable : le territoire s'affirme alors comme espace de développement, comme espace d'une communauté agissante. À la différence de la conception précédente, ce ne sont pas les problèmes que l'on va chercher à résoudre mais les atouts, les potentiels que l'on va vouloir valoriser.

À travers cette conception se manifeste l'importance d'une quête croissante de sens, de la volonté de construire de nouvelles références collectives, de nouvelles manières de penser la démocratie, de renouveler la politique. Le territoire se charge ainsi d'enjeux symboliques et devient un espace de sens partagé, « pouvant générer des systèmes de référence capables de structurer l'action publique de façon plus globale en produisant des normes d'action permettant de hiérarchiser différentes politiques et de repositionner les acteurs qui y interviennent... Ces territoires n'existent qu'en tant que croisement de réseaux, qu'en tant que lieux de mise en commun, par différents acteurs, d'un enjeu partagé » (Pierre Muller).

L'heure est donc au retour du politique. Le projet de territoire est par essence prospectif et constitue, à ce titre, un vecteur du changement des politiques. Ce qui est à l'œuvre est bien la responsabilisation des acteurs locaux, la stimulation de l'initiative, une attention plus grande accordée à la demande, aux besoins, l'introduction de l'évaluation. L'intérêt des projets de territoire, c'est que les acteurs se mettent dans une dynamique de développement pour traiter les problèmes d'aujourd'hui, mais c'est le territoire qui est l'objet central de l'action publique, non les problèmes.

De nombreuses initiatives existent çà et là qui prennent en compte l'avenir des jeunes générations dans la perspective du développement d'un pays ou d'une agglomération. Cette conception du territoire mobilise une appréhension de la jeunesse comme ressource, appelle des investissements en sa faveur et suppose, logiquement, une approche intergénérationnelle dans la définition du projet territorial.

Certains départements ne sont pas restés inertes vis-à-vis de cette dynamique de développement territorial : quelques-uns, peu semble-t-il, ont élaboré des projets de territoire<sup>18</sup> ; certains se sont emparés des nouvelles logiques de réseaux qui en découlent, en développant une fonction d'appui et de pôle de ressources aux projets territoriaux dans le champ de la jeu-

17/ Voir par exemple MAURIN E., *Le ghetto français : enquête sur le séparatisme social*, Le Seuil, coll. « La République des idées », 2004. Cet auteur estime que, « si l'on veut lutter efficacement contre la ségrégation sociale, il est aujourd'hui nécessaire de se déprendre de l'évidence du territoire comme catégorie d'action ». Au ciblage des territoires, il faut substituer un ciblage au niveau des individus.

18/ Ou alors parfois, dans un souci d'éviter la concurrence de nouveaux territoires, ont quadrillé le territoire départemental de projets de pays... cantonaux.

nesse, ici sur les cultures jeunes émergentes, là sur les conduites à risques, par exemple ; d'autres, enfin, ont pu jouer un rôle de médiation entre les projets de territoire et les régions.

Il faut se garder toutefois d'une vision angélique de cette approche de la territorialisation. Anne-Cécile Douillet<sup>19</sup>, chercheuse en sciences politiques, a mis récemment en évidence que cette conception bute dans les faits sur la permanence de la logique de guichet, dans la mesure où la plupart des élus cherchent avant tout des financements pour leur territoire d'élection. On est donc loin de la logique d'action collective sous-jacente en théorie dans cette conception. D'autres observateurs privilégiés de la question territoriale, tels que Daniel Béhar<sup>20</sup>, mettent en exergue les limites de la globalisation de l'action publique inhérente à cette approche.

Au final, on le voit, ce processus long et complexe de « territorialisation », dans ses différentes conceptions, se caractérise certes par de nouvelles utilisations des espaces locaux, par une montée en puissance des élus des collectivités et par une recherche de maîtrise par ces derniers de la globalité de l'action publique permettant de donner de la visibilité et une cohérence d'ensemble au fonctionnement de leur territoire. Il témoigne d'une réelle réussite de la mise en œuvre du principe de libre administration des collectivités locales<sup>21</sup>.

Mais ce processus se traduit aussi par des mouvements contraires : si on est en présence d'une globalisation de l'action publique – chaque collectivité revendique de donner une cohérence à celle-ci sur le territoire –, on a affaire aussi à la fragmentation de celle-ci, sous l'effet des partenariats accrus, horizontaux et verticaux. À chaque conception du territoire correspond d'ailleurs des conceptions et approches diverses vis-à-vis des jeunes ; force est de constater l'existence d'une pluralité de déclinaisons de ce qui est en jeu dans la relation « jeunes/société ».

Le processus complexe de recomposition des territoires aboutit, par conséquent, à un « puzzle local », à des « locaux » diversifiés (Sylvie Biarez<sup>22</sup>), à des territoires d'élaboration et de mise en œuvre de politiques variables selon la nature des enjeux. Pour le dire plus négativement, la recomposition des territoires génère une grande opacité et une grande confusion : on ne sait plus qui fait quoi, tout le monde faisant tout. Elle crée ainsi un problème d'imputation des responsabilités, qui rejaillit fortement sur la légitimité des élus.

Rien de surprenant dès lors, dans ce « chaos » territorial, que de voir se développer des tentatives de clarification. Les préoccupations institutionnelles réapparaissent à l'agenda sous la forme de perspectives permettant de recréer un ordre politique lisible. Les interrogations sur le rôle du département vis-à-vis des enjeux relatifs à la jeunesse prennent corps dans ce contexte.

Ainsi, certains sont fondés à se demander si la position intermédiaire, au sens de « mésoterritoriale », du département le rend apte à articuler les diverses conceptions du territoire, auxquelles correspondent différentes lectures et représentations de la question jeune. On

retombe là sur un nouvel avatar de la quête éternelle de l'articulation entre le développement et la solidarité.

19/ DOUILLET A.-C., « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 4, août 2003.

20/ BEHAR D., « L'intercession territoriale », in COUTARD O. (dir.), *Le bricolage organisationnel : crise des cadres hiérarchiques et innovation dans la gestion des entreprises et des territoires*, Elsevier, 2001.

21/ ... qui l'a emporté sur la décentralisation, c'est-à-dire l'exercice par les collectivités territoriales des compétences sectorielles auparavant du ressort de l'État.

22/ BIAREZ S., *Territoires et espaces politiques*, PUG, 2000.

## *De la difficulté de réfléchir prospectivement au rôle du département sur la question jeune*

À la complexité et, pourrait-on dire, à la « fracture territoriale » du moment se rajoutent diverses difficultés pour penser prospectivement le rôle du département.

Dire que les départements sont hétérogènes revient sans doute à enfoncer une porte ouverte. Comme le dit justement Philippe Estèbe<sup>23</sup>, « il est impossible de définir un département moyen : il existe des départements métropoles (Paris), ou infra-métropolitains (la petite couronne parisienne), ou métropoles/ruraux (Haute-Garonne, Gironde), ou villes-ruraux (Gers, Aveyron) ». Pourtant, le stéréotype du département autour d'un chef-lieu, quelques villes moyennes et une multitude de communes rurales perdue dans les esprits et, avec lui, celui de tensions, voire d'un rapport conflictuel entre les cantons ruraux et les villes qui, pour l'heure, compte tenu du mode d'élection des conseillers généraux, se traduiraient par un pouvoir des élus des cantons ruraux supérieur à leur poids représentatif effectif. Au-delà, cette question renvoie aux débats sur l'existence et le rôle du Sénat. Mais là n'est pas le sujet de ce papier.

Il reste que cette vision dominante contribue à diffuser une représentation dévalorisante du département et ne permet pas de saisir l'intelligence, le sens des dynamiques à l'œuvre. Philippe Estèbe, encore une fois, a bien synthétisé les principales critiques portées à l'encontre de cette collectivité : « un niveau de trop ; un échelon archaïque et conservateur ; un échelon faiblement démocratique ; un échelon anti-urbain ». Bref, pour les « modernes », le département aurait fait son temps au regard des évolutions socio-économiques et politiques ; il conviendrait de le gommer du paysage territorial à travers une translation à l'échelon du dessus – le même raisonnement valant d'ailleurs pour la commune, autre figure du « jacobinisme local ».

C'est oublier trop vite que le département dispose d'atouts indéniables et donc, de ressources politiques pertinentes vis-à-vis de certaines collectivités plus récentes. C'est, avec la commune, la collectivité qui incarne historiquement la territorialisation républicaine ; le département est ainsi garant d'une certaine permanence du territoire, il est porteur d'une stabilité institutionnelle à la différence d'autres collectivités inscrites dans des logiques de pôles et de réseaux – par essence – éphémères. C'est un niveau primordial de production et de diffusion des prestations de service public – à proximité et dans le respect du principe d'égalité auquel les Français sont si attachés – ; à ce titre, il vient de se voir conforté avec l'acte II de la décentralisation comme chef de file de l'action sociale territoriale. C'est enfin, du fait des caractéristiques précédentes, un lieu essentiel d'« échange politique » (Pizzorno) entre l'État et les élus locaux, qui ont acquis de longue date une expérience dans la négociation et qui sont efficacement organisés. On ne s'étonnera pas ainsi que ces acteurs aient su éviter la menace de voir le département relégué au rang d'une collectivité spécialisée à la remorque de territoires de projet, tels que les pays, ou encore et surtout qu'ils aient réussi à empêcher l'instauration d'une hiérarchie entre collectivités territoriales. Mieux, comme on l'a déjà dit, nombre de conseils généraux ont su réinvestir dans le territoire, soit pour la mise en œuvre de politiques découlant de leurs compétences, soit dans le cadre de politiques contractuelles initiées par l'État, soit encore en lançant ou en soutenant des projets territoriaux dans le sillage de la dynamique intercommunale. Comme le constate Philippe Estèbe, « en dépit de tout ce qui est dit, cette institution (le département) sait s'adapter et composer avec les enjeux de la modernité territoriale ».

Le département a ainsi la capacité de combiner les attributs du pouvoir pro-

23/ ESTÈBE Ph., « Le département insubmersible : entre modernité territoriale et archaïsme politique », *Informations sociales*, n° 121, janvier 2005.

pres à un « gouvernement » avec les méthodes de la « gouvernance » territoriale, au nom d'un intérêt général départemental. Il détient là à l'évidence une forte supériorité par rapport aux collectivités qui ne bénéficient pas de la même légitimité politique et institutionnelle : force est de constater que, dans le même temps, ni les régions, ni les pays, ni les communautés d'agglomération n'ont pu renforcer leurs positions, même si ces nouvelles collectivités ont fait en général la preuve de leur efficacité en termes de gouvernance.

Si les dynamiques à l'œuvre semblent conforter le département comme échelon territorial, pour autant il serait erroné d'en tirer des conclusions générales. Les institutions politiques sont une chose ; ce qu'en font les élus et acteurs politiques en est une autre. Le rapport de forces politiques détermine fortement l'avenir d'une collectivité. Or, ce jeu politique n'est plus seulement partisan, il se développe aussi entre collectivités, qui sont de plus en plus nombreuses. Les alliances se font et se défont de manière plus rapide au sein d'un système politique polyarchique. Enfin, non seulement on ne peut plus réfléchir au rôle et à la place du département pris isolément, mais, de plus, on constate également une grande diversité de stratégies politiques des exécutifs départementaux. Cette diversité est particulièrement visible en ce qui concerne la question des jeunes.

Certains, sans doute la majorité, s'en tiennent strictement aux compétences propres du département dans le domaine scolaire (collèges) et surtout dans l'action sociale (protection de l'enfance, prévention spécialisée, insertion sociale). En d'autres termes, la question jeune ne constitue pas un enjeu politique en tant que tel, et l'action publique ne se déploie que sous un prisme sectoriel et par rapport à des publics ciblés, les 11-15 ans, autrement dit les collégiens, et les jeunes « en difficulté », confrontés à des risques sociaux ou porteurs de risques pour la société.

D'autres départements affichent explicitement une volonté politique d'inscrire la question jeune dans une problématique du développement territorial. Le plus souvent, ce sont des départements à forte dimension rurale, soucieux de la survie et, par contrecoup, de l'attractivité et du dynamisme de leurs territoires. Pour ces derniers, les jeunes constituent une ressource majeure, à laquelle il faut accorder une attention publique conséquente. Le département de l'Allier est particulièrement emblématique de cette stratégie. Fait nouveau, la rhétorique politique fait même désormais référence au développement durable. Mais, curieusement, alors que l'on pourrait dès lors s'attendre à voir privilégier une approche intergénérationnelle (au nom des dettes et des promesses qui lient les différentes générations par rapport au développement), on observe au contraire la mise en avant d'une catégorie spécifique d'action publique : le groupe social que constituent les jeunes dans leur globalité, ce qui revient, d'une certaine manière, à une intervention sectorielle, et non pas transversale.

D'autres encore, tels la Savoie, le Finistère, sont à mi-chemin entre les stratégies précédentes. D'une part, l'intervention est fortement légitimée en référence aux compétences obligatoires des départements ; de là, les adolescents ainsi que les jeunes appréhendés sous l'angle du déficit (de formation, de ressources financières, de culture...) sont les cibles privilégiées de l'action. D'autre part est marqué le souhait d'inscrire l'action publique dans les territoires. Concrètement, cette territorialisation de l'action publique départementale se traduit dans des contrats passés avec les collectivités territoriales concernées, ici des « contrats cantonaux jeunesse », là des contrats initiatives ville qualité (CIVIQ)... Une tension forte existe par conséquent entre une approche curative, soucieuse de remédier aux problèmes que rencontrent certains jeunes, et une approche territoriale, qui s'efforce de développer des services en direction des jeunes, en tant que groupe social, au plan local. Dit autrement, on constate un balancement entre une logique de contrôle social et une logique visant l'autonomie et la prise de responsabilité des jeunes, entre solidarité et développement... Cette tension est-elle maîtrisée ?



Ces trois types de « stratégies » vis-à-vis des jeunes grossièrement esquissés, qui peuvent être traduits en autant de scénarios d'évolution, ne témoignent pas évidemment de la complexité de la réalité de l'action publique départementale en leur direction. À tout le moins, ils indiquent des divergences sur le sens de l'intervention publique ; différentes représentations de la jeunesse sont mobilisées qui rendent compte d'une lecture différenciée des enjeux politiques. Toutefois, l'on reste dans des « canons » classiques, un grand mimétisme se dégageant par rapport aux référentiels des politiques sectorielles d'État. C'est pourquoi on peut avoir le sentiment – peut-être erroné ? – d'une difficulté de légitimer l'intervention publique territoriale en direction des jeunes : les conseils généraux se donnent-ils vraiment les moyens de produire du sens sur ces questions ? En effet, aucune mention n'est faite dans divers documents que nous avons pu consulter de l'existence d'instances de délibération qui permettraient d'associer les citoyens, la société civile, à un tel processus ; par conséquent, la conception du sens de l'action relève des convictions des élus avec l'appui des techniciens. Qui plus est, ces stratégies sont très labiles et susceptibles d'évolution, tant on perçoit à la lecture de certains documents départementaux que l'intervention publique en direction des jeunes n'en est qu'à ses prémices. On avance en marchant. En témoigne particulièrement l'accent mis sur les démarches : phase n° 1 : on observe ; phase n° 2 : on fait un état des lieux des dispositifs existants et des acteurs présents ; phase n° 3 : pour se coordonner avec ces derniers, on met en place une organisation adaptée (mission transversale, coordonnateurs...) ; phase n° 4 : on développe un large partenariat (le maître mot) au plan local ; phase n° 5 : on évalue et on adapte ou réaménage la stratégie...

De fait, les moyens budgétaires disponibles restent le nerf de la guerre. On a les objectifs politiques qu'on peut se payer. Et à cet égard, les départements sont loin d'être égaux. Notons au passage que les plus volontaristes, donc ceux qui ont pu dégager le plus de subsides pour les jeunes, affichent une certaine crainte, depuis l'acte II de la décentralisation, de voir leur politique menacée sur l'autel des priorités et les départements se replier sur un rôle de prestataire d'aides sociales. Les dépenses liées au transfert de compétences obligatoires pèsent de plus en plus lourd et l'État ne compense qu'une partie des charges liées à ces transferts.

On peut mieux comprendre dès lors la grande prudence affichée par l'Association des départements de France (ADF) sur les enjeux liés à la jeunesse. Les départements les plus actifs en la matière restent minoritaires, et leur organisation récente en réseau ne semble pas produire, pour l'heure, une dynamique politique susceptible d'entraîner le plus grand nombre, à partir d'une culture commune, d'un référentiel d'action construit collectivement. En revanche, elle semble produire de l'apprentissage, en particulier des transferts de savoir-faire, comme en témoigne la diffusion des méthodes modernes de management public déjà évoquée.

À partir de ces observations, même si l'on voit se dessiner des tendances pouvant être traduites en scénarios d'avenir, même si certains faits émergents sont intéressants à prendre en compte, même si enfin les départements ne sont pas dénués d'atouts pour agir, il reste particulièrement délicat de prédire s'ils deviendront la collectivité « chef de file » en matière de jeunesse.

Compte tenu de la complexité territoriale existante et du succès du principe de libre administration, on est même en droit de se demander si cette approche en termes de « hiérarchie » a encore une quelconque pertinence. La notion de chef de file est étroitement liée à la spécialisation fonctionnelle des territoires, or les faits prouvent l'épuisement de cette logique empruntée au taylorisme, et partant de la logique d'emboîtement des compétences des collectivités. Ne serait-il pas plus judicieux de réfléchir autrement à la complémentarité de leurs interventions ? Comment les interventions publiques pourraient-elles mieux s'articuler au bénéfice des jeunes générations et du bien commun ? Comme le dit Patrice Duran, « il faut apprendre à vivre des compétences partagées »<sup>24</sup>. En termes

<sup>24/</sup> DURAN P., *Penser l'action publique*, LGDJ, 2001.

plus généraux, l'enjeu majeur est celui de la gestion des interdépendances entre territoires. Il renvoie à l'efficacité de l'action grâce à l'amélioration des procédures de coopération, mais pas uniquement. Ce qui se joue, c'est aussi la légitimité politique des acteurs territoriaux.

## *Vers un scénario alternatif... : le département comme « intercesseur territorial »*

Pour pouvoir esquisser celui-ci, un petit détour par la science politique apparaît nécessaire. Deux pas en avant semblent nécessaires pour faire émerger un système de compétences partagées.

Il faut, nous disent les politistes, développer des formes organisationnelles souples et flexibles propices aux arrangements entre collectivités, c'est-à-dire « permettant d'assurer la compatibilité des enjeux des acteurs territoriaux et la mise en cohérence de leurs stratégies »<sup>25</sup>. Pour le dire autrement, pour favoriser les rapports entre collectivités, il y a nécessité de définir un cadre procédural et des règles du jeu, organisant l'exercice du pouvoir local. Ces règles doivent obliger les acteurs à trouver des terrains d'accord, des modalités de coopération par rapport à des enjeux communs. L'expérience tirée des pratiques de contractualisation devrait ici pouvoir être réinvestie. On s'éloigne par conséquent de la logique précédente, faussement rationalisatrice, qui conduisait à éviter tout chevauchement de compétences. Ici, on admet que les compétences ne sont pas spécialisées par niveau de collectivité, et l'on définit des procédures d'action collective pour les exercer ensemble de manière efficace.

Mais, pour ce faire, il faut que l'identité des acteurs soit claire : qui sont les titulaires du pouvoir, quel est le statut et l'autorité (source de stabilité et de légitimité politique) de chaque collectivité ? Aujourd'hui, il est difficile de répondre à ces questions. En effet, l'une des carences majeures de la décentralisation est de ne pas avoir pensé la nature du pouvoir local. En outre, le cumul des mandats ajoute à la confusion des rôles car il ne permet pas de déceler aisément quels intérêts défendent les élus. Faute de définition du statut politique de chaque collectivité territoriale, les rapports entre celles-ci se cherchent.

Jusqu'à présent, on avait affaire à un modèle de distribution du pouvoir basé sur un monopole des fonctions politiques de représentation, de délibération et d'action par l'État-nation et par les deux figures relais et reflets du jacobinisme que constituent historiquement la commune et le département. On a vu précédemment les bénéfices politiques qui en résultaient pour le département. Il semblerait aujourd'hui que se dessine progressivement, dans l'action, un nouvel ordonnancement politique du local caractérisé *a contrario* par la spécialisation des fonctions politiques<sup>26</sup> selon les collectivités.

De façon schématique, selon certains chercheurs, ce nouvel ordre politique local en gestation se caractériserait de la manière suivante : ainsi, l'intercommunalité ne renvoie pas dans les faits à l'émergence d'une nouvelle entité plus rationnelle, alternative à la commune, mais exprime d'abord l'appartenance à un même territoire. Communautés d'agglomération comme communautés de communes sont d'abord porteuses d'une identité tant vis-à-vis du territoire lui-même que de l'extérieur du territoire. En d'autres termes, elles assurent « une fonction de représentation des intérêts communs d'un territoire plutôt homogène », devenant ainsi les nouvelles figures du « gouvernement local ». Il en va de même pour les régions qui s'évertuent, de maintes façons (travaux prospectifs, projets économiques mais aussi culturels...), à fabriquer un cadre de référence et à construire une identité régionale, notamment pour mieux défendre leur compétitivité économique.

25/ Ibidem.

26/ Voir sur ce sujet BÉHAR D., « Au-delà de la décentralisation, repenser le pouvoir local », in **Pour en finir avec la décentralisation**, éditions de L'Aube, 2002, ou plus récemment, du même auteur avec ESTÈBE Ph., « Décentralisation ou fin des monopoles territoriaux », in **L'État de la France 2005-2006**, La Découverte, 2005.

Les territoires de projet, tels que les pays, les conférences territoriales, les aires métropolitaines..., se distinguent par leur ouverture à la société civile, dans des instances de concertation et de débat démocratique, tels les conseils de développement. Ce processus démocratique est essentiel pour l'action publique car c'est à travers lui que se construit le sens de l'action locale. La définition conjointe des enjeux qui s'opère ainsi permet non seulement d'élaborer des solutions plus adaptées aux situations, de prendre en compte les différences – en particulier de remédier aux inégalités –, mais aussi d'encourager l'implication des acteurs sociaux à travers la délibération sur des enjeux collectifs. Autrement dit, la fonction de délibération est la marque des nouveaux territoires de projet.

Reste la fonction politique de mise en œuvre de l'action publique qui requiert une stabilité institutionnelle et qui est de plus en plus difficile compte tenu de la complexité socio-économique. Il s'agit en d'autres termes, en amont de l'opérationnalisation, de « produire un intérêt général local » et, en aval, de s'assurer de l'efficacité de l'action. Cette fonction de délivrance des prestations de service public est du ressort des institutions de proximité que sont la commune et le département. Elle n'est pas secondaire, bien au contraire, car c'est à travers elle que se construit l'égalité territoriale.

S'agissant des départements, c'est en se fondant sur ce rôle de « noyau dur stable » autour de la délivrance de prestations qu'ils ont une carte magistrale à jouer au plan stratégique : assurer un rôle politique inédit « d'intercession à la fois verticale entre les ensembles intermédiaires (les régions) et locaux (communes, intercommunalités...) et horizontale (au sein du département) en dégagant les termes là aussi d'un intérêt général local, entre territoires urbains et ruraux notamment »<sup>27</sup>. Cette fonction est stratégique car elle donne capacité au département de fabriquer un point de vue propre vis-à-vis des projets de territoire et de leur combinaison aux différentes échelles, et par la suite d'organiser en conséquence les prestations de service dont il a la charge.

Reste à voir si la réforme institutionnelle, désormais inscrite dans les agendas des partis en vue de l'élection présidentielle, comportera un volet territorial qui permettra d'entériner ces mouvements à l'œuvre...

Si l'on s'orientait vers une telle perspective renouvelant la coopération autour de compétences partagées entre collectivités à statut politique différencié, la politique départementale en direction des jeunes pourrait être mieux fondée dans ses référentiels, et en particulier davantage référée (et pas seulement de façon rhétorique) aux enjeux du développement des territoires définis *via* un processus démocratique dans les pays ou dans les intercommunalités ; elle pourrait être plus légitime car au service des territoires (communes, intercommunalités, territoires de projet), ce qui permettrait également au département de se situer comme l'interface vis-à-vis des régions ; elle pourrait voir ainsi son efficacité améliorée par une implication accrue des acteurs locaux ; elle pourrait être enfin mieux garante de l'égalité des services qui sont destinés aux jeunes.

27/ *Ibidem*.



# Des conseils généraux témoignent

## *Conseil général de l'Allier*

### **Le département**

---

Situé au nord de la région Auvergne, sur une superficie de 7 340 km<sup>2</sup>, l'Allier conjugue ruralité et douceur de vivre. Sur une population de 342 000 habitants résidant majoritairement en milieu rural (70 %), le département compte environ 10 % de jeunes de moins de 25 ans (source : INSEE).

L'enjeu majeur auquel sont confrontés les acteurs locaux est la baisse démographique régulière que connaît le département. Les explications à ce déclin de population sont diverses : faible implantation d'entreprises nouvelles, retard dans le développement des voies de communication, présence de trois pôles urbains géographiquement opposés qui n'ont pas développé les synergies et complémentarités nécessaires, etc. Ces facteurs ont contribué à accentuer le retard de développement des territoires.

Le nombre de demandeurs d'emploi en Allier représente environ 21,5 % des jeunes de moins de 25 ans contre 19,6 % en France métropolitaine (source : ANPE).

De ce fait, les jeunes sont enclins à quitter le territoire de l'Allier et à chercher dans d'autres régions les lieux de formation et d'activité correspondant à leurs aspirations. Pourtant, un sondage SOFRES réalisé en 2005 a montré qu'ils sont très attachés à leur territoire, qui offre un cadre de vie agréable et à proximité de grands pôles urbains.

### **Inventaire des actions en direction des jeunes**

---

Au-delà des compétences obligatoires qui concernent les jeunes, le conseil général de l'Allier a érigé la jeunesse parmi ses priorités. Il s'agit non seulement de donner envie aux jeunes bourbonnais de rester – ou de revenir –, mais plus encore d'insuffler suffisamment de dynamisme et de créativité au département pour le rendre attractif au-delà de ses frontières.

Les actions en direction des jeunes ont plusieurs objectifs.

#### ■ Favoriser l'épanouissement individuel par la pratique d'activités culturelles et sportives

Le conseil général subventionne de nombreuses associations culturelles et sportives dont les activités s'adressent, exclusivement ou non, aux jeunes. Tout en contribuant ainsi à créer de bonnes conditions pour disposer d'une offre variée, il aide également à la satisfaction de la demande grâce à deux dispositifs permettant aux jeunes d'obtenir des tarifs préférentiels adaptés à leur porte-monnaie : le « Pass'jeune », une carte destinée à tous les jeunes de 15 à 25 ans donnant accès à des réductions auprès de partenaires ciblés (sportifs, culturels, loisirs, auto-écoles...), et le « Pass'sports », une aide pour toute inscription d'un jeune de 6 à 18 ans dans un club sportif agréé.

## ■ Encourager les expressions culturelles d'aujourd'hui

Le conseil général a mis en place trois dispositifs d'aide pour favoriser l'apprentissage et la diffusion de la musique :

- le soutien à l'apprentissage sous forme de subventions aux structures municipales, communautaires ou associatives ;
- le soutien à la diffusion sous forme de subventions aux municipalités, communautés de communes et associations qui organisent des spectacles musicaux ;
- le soutien à la diffusion sous forme de subventions aux associations qui souhaitent réaliser un CD ou un cédérom.

Par ailleurs, le département a participé à la création du collectif Ramdam 03, le réseau départemental des musiques actuelles qui assure la promotion des groupes du département, la détection des jeunes talents, l'accompagnement, la formation, la sélection des finalistes d'un tremplin régional (Big Jama Auvergne).

Enfin, tous les ans, le conseil général organise La Zoreille, deux semaines de fêtes spécialement conçues pour les jeunes du département (concerts, happenings artistiques, sport, jeux vidéo mais aussi conférences et débats), grâce à un appel à projets et avec le concours d'associations locales de jeunes. Il souhaite ainsi être à l'écoute des jeunes et susciter l'esprit d'initiative.

## ■ Responsabiliser les jeunes en matière de sécurité routière

Appartenant au conseil général, le circuit automobile de Lurcy-Lévis permet d'offrir aux futurs conducteurs un stage complémentaire à la formation suivie en auto-école.

En association avec la Prévention routière et les discothèques du département, le conseil général organise régulièrement des opérations « Capitaines de soirée » : tout jeune se porte « capitaine » du groupe d'amis qu'il conduit en boîte et s'engage à ne pas consommer d'alcool pendant la nuit ; outre la confiance de ses amis, sa sobriété est récompensée par des cadeaux.

## ■ Encourager les jeunes porteurs de projet

Des dispositifs de soutien aux projets ont pour objectif d'aider :

- les jeunes de 15 à 25 ans de l'Allier à réaliser leurs projets (individuels ou portés par une association de jeunes),
- les associations d'étudiants à monter leurs projets,
- les associations pour leurs projets à destination des jeunes de l'Allier.

Par ailleurs, le conseil général favorise les échanges internationaux entre les groupes de jeunes âgés de 15 à 25 ans.

## ■ Améliorer les conditions d'étude

### **Au collège**

- Rénovation du parc des collèges dans le cadre du programme d'investissement « Collèges 2008 ».
- Développement de l'accès au TIC pour les élèves des collèges.
- Gratuité des transports.

### **Du collège au supérieur**

- Secours d'études départementaux : ils couvrent une partie des frais des familles inhérents à la scolarité des élèves en collège ou, des élèves des classes de 4<sup>e</sup> et de 3<sup>e</sup> Technologie en maisons familiales rurales.

- Aide aux étudiants poursuivant leurs études en France.
- Aide aux étudiants effectuant un stage à l'étranger.
- Bourses aux étudiants en doctorat.

### **Créer des passerelles entre formation et profession**

- Cap'avenir : le forum de l'orientation.
- L'école de la deuxième chance a pour vocation de faciliter l'insertion et l'intégration par l'emploi des jeunes de 18 à 30 ans, sans qualification, sans emploi, et en rupture avec le système scolaire ou l'emploi depuis plus d'un an.

### **■ Être à l'écoute des jeunes**

- Encourager l'apprentissage de la citoyenneté : le Conseil général des jeunes permet de pratiquer le débat démocratique. Tous les ans, son travail aboutit à la concrétisation de projets : par exemple, la réalisation d'une plaquette de protection environnementale, de courts-métrages ou de spots radio sur des thèmes qui concernent directement les jeunes (la violence, la citoyenneté, la dépendance aux drogues...).
- Pour tous les jeunes qui ne font pas partie du Conseil général des jeunes, des visites commentées de l'hôtel du département sont régulièrement organisées en partenariat avec les professeurs : une occasion supplémentaire de mieux comprendre le fonctionnement et les missions d'un conseil général.
- Rendre l'action collective la plus efficace possible : tel est l'enjeu des Rencontres des professionnels et élus de la jeunesse, Neujpro, dans leur version départementale comme nationale.

## **NEUJPRO : HISTORIQUE ET OBJECTIFS DES RENCONTRES**

### **> Origine de la manifestation**

Dès octobre 2000, le conseil général de l'Allier organisait Neujpro, les premières rencontres des professionnels de la jeunesse au niveau régional, en Auvergne. Apprécié et reconnu de tous, Neujpro a grandi et a pris en 2001 une dimension nationale, accueillant à Moulins intervenants et professionnels de la jeunesse issus de plusieurs régions de France.

L'édition 2002 du colloque a été élargie aux élus représentant les politiques jeunesse de la plupart des villes et départements de France, accueillant ainsi près de 200 participants à Montluçon. Et l'édition 2003 qui s'est tenue à Vichy a connu un succès encore plus grand, avec plus de 300 participants, 350 en 2004 et près de 400 participants en 2005.

Consolidant chaque année sa stature nationale, Neujpro demeure la seule manifestation de cette envergure où les professionnels et les élus de la jeunesse peuvent se rencontrer et dialoguer.

### **> Principaux objectifs de la manifestation**

- Permettre la rencontre et le dialogue de spécialistes, élus, professionnels et intervenants des politiques publiques en faveur de la jeunesse.
- Échanger et débattre sur des réflexions globales ou sur des dispositifs impulsés au niveau national, ou sur des expériences initiées dans les territoires par les collectivités, les structures professionnelles ou le monde associatif.
- Favoriser le prolongement des rencontres dans le cadre de réseaux constitués.
- Créer le réseau national des départements et des régions pour la jeunesse.

Les deux premières éditions de Neujpro ont mis en évidence l'importance et le besoin de la concertation entre les collectivités départementales et régionales œuvrant dans le domaine de la jeunesse.

De la volonté de construire de véritables politiques globales et transversales de la jeunesse est née l'idée d'un réseau qui permettrait de faire avancer la réflexion plus rapidement. Cette idée a été concrétisée par plus de 15 départements en janvier 2004. Son objectif consiste à créer un lieu d'échanges d'information et d'expériences, de documentation et de réflexion au niveau des départements et des régions.

Ce réseau compte aujourd'hui 35 conseils généraux.

Un site Internet (<http://polejeunesse.planet-allier.com>) a été développé pour diffuser les informations concernant la vie du réseau et offrir un espace de mutualisation de documents. La même nécessité de mise en réseau et de mutualisation des expériences en ce qui concerne les communes ou structures intercommunales est devenue évidente. La diversité de leur forme et mode d'organisation rend la création d'un réseau délicate, bien que la volonté de sa mise en œuvre reste d'actualité.

## **Histoire de l'implication du département dans les politiques de jeunesse**

---

C'est en 1999 qu'est créé le service jeunesse du conseil général de l'Allier. Il a pour mission de mettre en place un certain nombre d'actions et de dispositifs en direction des jeunes, notamment par le soutien aux initiatives de jeunes ou le Conseil général des jeunes.

En 2002, la volonté d'affirmer clairement l'engagement du département en direction de ce public à travers une politique jeunesse ambitieuse amène l'assemblée départementale à adopter à l'unanimité une « Nouvelle politique départementale de la jeunesse ». Celle-ci vise à rendre plus cohérente l'action de la collectivité et à orienter la politique départementale à travers quatre objectifs fondamentaux :

- connaître les jeunes, afin de créer une identité « jeunes » dans l'Allier ;
- les écouter, afin qu'ils se sentent pris en compte dans leurs attentes ;
- les valoriser, en accompagnant leurs initiatives afin qu'ils soient reconnus, en tant que tels, comme une composante sociologique du département ;
- les responsabiliser pour favoriser leur maintien sur le territoire grâce à leur engagement et leur implication personnelle.

Cette ambition impose deux exigences :

- une exigence de proximité qui passe par un ancrage territorial ;
- une exigence de mise en réseau pour connaître les acteurs, les champs d'intervention, de mutualiser les expériences et coordonner les initiatives.

Si les principes énoncés trouvent une formalisation concrète par le développement de dispositifs et d'actions innovantes sur le territoire, la réalité socio-économique malmène, voire empêche, la construction de véritables réseaux locaux d'appui à la politique départementale. Néanmoins, la nécessité de rendre lisible et cohérente l'action du département et de ses partenaires en direction des jeunes a amené le vice-président chargé de la jeunesse, Claude Riboulet, à proposer et à faire adopter le principe d'organisation d'une conférence départementale de la jeunesse. S'appuyant sur un diagnostic partagé avec les prestataires sociaux et les services de l'État, elle permettra de connaître l'ensemble des dispositifs, des équipements et des acteurs existant sur le territoire départemental et destinés principalement aux jeunes, et de dégager les orientations pour les années futures à travers une charge d'engagement de chacun des partenaires.

Cette démarche vient faire écho à Défi 2015, la démarche initiée par le conseil général auprès de tous les acteurs et habitants de l'Allier, en proposant un cadre de réflexion collective face



à l'enjeu de baisse démographique, et doit permettre de conjuguer les moyens et actions afin de répondre aux attentes et besoins du public jeune.

## Positionnement / transversalité

---

Une fois un service constitué à part entière, la politique jeunesse de l'Allier est mise en œuvre par le service sports et jeunesse, qui intègre toutes les dimensions des loisirs des jeunes. Fort de neuf collaborateurs, ce service constitue un des trois pôles de la direction de la jeunesse, de l'éducation, de la culture et des sports (DJECS).

Son positionnement stratégique au sein de la direction éducative doit l'amener à rechercher la nécessaire transversalité avec les autres services du conseil général avec lesquels il est en articulation permanente, notamment pour ce qui concerne les questions sociales, l'aménagement du territoire, la sécurité routière, l'environnement ou la communication.

De ce fait, et la mise en place d'une conférence départementale de la jeunesse en est une illustration, le service sports et jeunesse constitue la pierre angulaire de la politique jeunesse de l'Allier, préalablement à ce que la constitution d'une véritable « mission jeunesse », transversale et proposant une vision globale de la jeunesse, ne vienne conforter son positionnement.

## Tranches d'âge concernées

---

Les 6-25 ans sont concernés. Cette tranche d'âge doit distinguer ce qui relève de l'enfance (l'aide aux centres de loisirs...), de la préadolescence (les collégiens, le Conseil général des jeunes...), de l'adolescence (l'accès à l'autonomie, les études, les formations...) et des jeunes actifs. Il s'agit là de mettre en place les dispositifs les plus adaptés aux problématiques des tranches d'âge visées.

Mais, plus spécifiquement, la problématique posée par la baisse démographique chez les jeunes amène le conseil général à orienter plus spécifiquement sa politique jeunesse en direction des 16-25 ans, qui constituent les jeunes actifs d'aujourd'hui et de demain.

## Budgets

---

Le budget consacré par le département de l'Allier en direction de la jeunesse et de l'éducation pour l'année 2006 est de 37 millions d'euros.

Dans cette enveloppe, environ 18 millions d'euros sont consacrés à l'équipement, à l'entretien et à la rénovation des collèges du département, qui est une compétence obligatoire des conseils généraux.

En parallèle des dispositifs ou projets mis en œuvre ou soutenus en matière de culture, solidarité ou politique de la ville, qui peuvent concerner la jeunesse et dont le recensement figure parmi les projets en cours de réalisation, le service sports et jeunesse dispose d'un budget d'environ 2 millions d'euros pour l'année 2006, dont 545 000 euros uniquement pour la jeunesse. L'aide aux projets des jeunes et le soutien aux organismes de vacances représentent à eux seuls la moitié de ce budget.

## Partenaires

---

Le conseil général de l'Allier entretient des relations étroites avec ses partenaires institutionnels. À ce titre, certaines actions sont organisées en copilotage avec des financements croisés :

– les dispositifs d'aide aux vacances en faveur des structures ou des familles (centres de loi-

sirs sans hébergement, centre de vacances) au sein desquels interviennent la CAF (Caisse d'allocations familiales) et la Mutualité sociale agricole (MSA),

– le développement des loisirs sportifs chez les jeunes (« Pass'sports Allier ») depuis septembre 2005 dans le cadre d'un partenariat technique et financier entre le conseil général, la DDJS (direction départementale de la jeunesse et des sports), la CAF, la MSA et le Comité départemental olympique et sportif.

Le conseil général s'est par ailleurs engagé avec ces mêmes partenaires institutionnels, auxquels ont été associés des acteurs de terrains (associations, communes, établissement public de coopération intercommunale [EPCI]...) et l'Association des maires de l'Allier, dans la définition d'une charte qualité des centres de vacances et de loisirs sans hébergement, qui a été approuvée par l'Assemblée départementale lors de sa réunion de décembre 2005.

Le projet de conférence départementale de la jeunesse s'inscrit dans cette logique de partenariat, regroupant institutions et acteurs locaux chargés de la jeunesse dans des thématiques transversales, telles que le logement, les transports, l'information, l'éducation, la santé, les loisirs...

## Compétences

---

Le département de l'Allier a souhaité développer son action au-delà de ses seules compétences obligatoires en privilégiant des dispositifs mettant en valeur les capacités, initiatives et l'autonomie des jeunes, afin d'offrir le cadre de vie favorable et dynamique auquel les jeunes aspirent.

Cela concerne le développement de la pratique culturelle ou sportive, les initiatives citoyennes des jeunes, mais également la gestion d'équipement culturels en régie (musée Anne-de-Beaujeu, Centre national de l'illustration, médiathèque départementale).

Le département apporte un regard particulier sur l'émergence de pratiques sportives dites « jeunes » pour lesquelles l'Allier dispose d'un cadre naturel privilégié. Au-delà des disciplines traditionnelles telles que la randonnée pédestre, équestre, nautique ou à VTT, le conseil général soutient le développement de la pratique du *mountain-board*, du *run-and-bike* ou d'*arapaho* proposés aux jeunes dans le cadre de manifestations d'envergure départementale que sont le Défi Sioule, Oxygène La Bulle verte, 1-2-3 Sologne ou l'Écolette.

## Évolutions et recompositions

---

### ■ Le nouveau contexte de la décentralisation

Le conseil général est entouré de multiples acteurs qui souhaitent, comme lui, développer une action en direction de la jeunesse. L'empilement de ces structures et parfois des dispositifs rend difficile la lecture de l'action publique quand elle ne la rend pas inefficace. La transversalité est devenue non seulement un mode d'action utile mais nécessaire. Elle impose de nouveaux modes d'organisation, par mission ou par projet, et l'adaptation des modes de communication et de partage de l'information. Si l'on va plus loin, il conviendra à terme d'appliquer le principe de subsidiarité ou la notion de chef de file.

### ■ La remise en cause de l'éducation populaire au sens traditionnel

La complexité des sources de financements possibles et la réduction des marges budgétaires des collectivités expliquent en grande partie les difficultés que connaissent les associations d'éducation populaire pour continuer à œuvrer dans ce contexte particulier. Celui-ci impose donc une remise en cause des modes de fonctionnement, et par là même des mécanismes qui sous-tendent les fondements idéologiques des fédérations.

Dans le cas contraire, les collectivités se trouvent nécessairement enclines à soutenir les associations ou nouvelles formes de structuration de l'action publique (SCIC [Société coopérative d'intérêt collectif], SCOP [Société coopérative ouvrière de production]) qui savent trouver des partenaires en répondant dans le même temps aux mêmes exigences éducatives.

Cela n'est pour l'instant qu'une tendance, mais l'on sent bien qu'une mutation est en marche. Toutefois, il convient de mettre en place les outils d'évaluation adéquats, afin d'encadrer cette mutation qui, sans remettre en cause l'intérêt que peut représenter cette nouvelle structuration, doit néanmoins en conserver la finalité éducative et favoriser l'accès au plus grand nombre.

À cela, il convient d'ajouter une interrogation de plus en plus prégnante des professionnels sur leur métier, en particulier dans le secteur de l'animation. Parallèlement, l'exigence de professionnalisation est de plus en plus forte, de la part des professionnels eux-mêmes ou des institutions. La contraction des moyens dédiés rend de plus en plus difficile la mise en œuvre par les collectivités de plans de formation ambitieux.

### ■ Les freins

L'interrogation sur une évolution, voire sur le maintien des moyens financiers consacrés à la politique jeunesse hors compétences obligatoires, mais aussi les contraintes de temporalité de l'action et la nécessité désormais largement reconnue de prendre en compte la proximité des citoyens ne permettent pas suffisamment de mettre en perspective la politique départementale.

Par ailleurs persiste la difficulté de replacer la politique jeunesse du département dans le cadre d'une prise en compte globale des jeunes. Cet objectif demeure un enjeu majeur à atteindre. Préalablement, il convient de faire partager par tous cet objectif, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

### ■ Les leviers

La politique jeunesse du conseil général de l'Allier a connu un fort développement grâce notamment à la forte implication du vice-président chargé de la jeunesse, mais surtout grâce à la vision de la jeunesse en tant que vivier, ressource et avant tout comme une chance pour ce territoire.

La prise de conscience du besoin de rationaliser les interventions de chacun dans un souci de complémentarité et non de concurrence est source de crédibilité et de légitimité pour le département dans les partenariats engagés.

Par ailleurs, l'enjeu que représente la lutte contre la baisse démographique, à travers Défi 2015, doit constituer un ressort dynamique de l'action en direction des jeunes faisant de la jeunesse une compétence pleine et entière, bien que non obligatoire, du département de l'Allier.

Enfin, le recensement des expériences départementales, mises en évidence par le Réseau jeunesse des départements, peut servir de catalyseur des pratiques territoriales et inspirer la politique départementale.

## Situation actuelle et perspectives

La politique jeunesse de l'Allier est relativement récente, ce qui nécessite de faire un bilan et une évaluation des actions menées. La mise en place de la conférence départementale de la jeunesse doit donner lieu à la réalisation d'un diagnostic territorial en matière de jeunesse.

Il s'agit là d'un préalable à la définition de nouvelles orientations stratégiques, puis opérationnelles, qui viendront préciser, compléter ou conforter la politique jeunesse du départe-

ment. C'est un temps privilégié pour favoriser la concertation et la participation auprès des acteurs locaux dans le cadre d'une démarche participative.

Il y a lieu également de s'interroger sur l'adéquation des dispositifs aux attentes et besoins des jeunes, afin de ne pas couper l'action du sens qu'on souhaite lui donner et du public à qui elle est destinée.

Elle devrait ouvrir une nouvelle ère de la politique jeunesse du département en lui donnant un caractère plus transversal et partenarial avec les autres acteurs.

Afin d'assurer la pérennité et la veille du diagnostic territorial, la création d'un observatoire territorial de la jeunesse transversal et mutualisé pourrait constituer un outil permanent de l'action publique favorisant l'adaptation de la politique départementale.

## **Spécificités**

---

Compte tenu de sa spécificité géographique, sociologique et démographique, le département de l'Allier a orienté sa politique jeunesse en direction de tous les publics jeunes ou des acteurs travaillant avec les jeunes : les jeunes directement, les structures jeunesse, les professionnels et élus à la jeunesse.

Il s'agit de mobiliser l'ensemble des acteurs afin de soutenir l'action ou les initiatives des jeunes ou structures qui agissent auprès des jeunes. Le principe sous-jacent est que tout jeune ayant un projet dans l'Allier doit pouvoir être accompagné dans sa démarche d'engagement et d'autonomie, en trouvant une réponse adaptée et favorable.

**PROJET DÉPARTEMENTAL JEUNESSE  
(SÉANCE DU 13 ET 14 JUIN 2005)**

Ce rapport d'étape présente les axes retenus et les perspectives de travail.

Adoptée en décembre 2000, la politique jeunesse du département s'appuie prioritairement sur l'amélioration de la qualité et de la cohérence de l'ensemble des actions menées en direction des 10-25 ans, aux côtés des communes et des groupements de communes volontaires, et notamment à travers la mise en place de « projets territoriaux pour la jeunesse ».

Les diagnostics systématiquement réalisés dans le cadre de ces projets territoriaux pour la jeunesse et le travail de concertation mené avec les acteurs locaux permettent ainsi de définir des axes prioritaires et de construire des réponses locales adaptées aux besoins émergents. Ces nouvelles dynamiques constituent des exemples réussis de l'approche « Des hommes et des territoires ».

De nombreuses problématiques récurrentes sur les territoires sont apparues durant les quatre dernières années. Elles ont donné lieu à de nouvelles dynamiques et au développement de nombreuses initiatives locales orientées de plus en plus vers des projets d'envergure structurants, novateurs et partenariaux, et débouchant sur de réelles avancées en matière d'organisation locale. Elles ont également fait émerger des initiatives départementales, telles que le pôle de ressources « conduites à risques », le soutien aux cultures émergentes, le soutien à la vie associative..., ou de nouvelles cohérences comme la construction de projets de prévention spécialisée adossés aux projets territoriaux pour la jeunesse.

Toutes ces initiatives sont à la croisée de plusieurs politiques thématiques : environnement, équipements, sports, politique de la ville, logement, action sociale, coopération transfrontalière et décentralisée, développement local, aménagement du territoire, économie, emploi, éducation et formation, sur lesquelles le département est de plus en plus sollicité et interpellé dans sa cohérence et son approche globale en direction des jeunes.

Sur le terrain, nos travailleurs sociaux et conseillers techniques en contact avec les jeunes, leurs parents et les structures, se doivent de tenir un discours commun sur les priorités du conseil général. De même, la négociation pour une articulation et mise en cohérence des politiques et des dispositifs d'intervention avec les collectivités locales ou nos partenaires institutionnels amène la nécessité d'une clarification du projet politique de notre collectivité.

Le projet départemental pour la jeunesse s'appuie sur les travaux menés depuis deux ans dans la démarche « Des Hommes et des Territoires ».

En effet, suite à un « porté à connaissance » mettant en lumière l'ensemble des actions engagées par le département en direction des jeunes (voir rapport des sessions plénières des 3 et 4 novembre 2003) pour un montant actuel de 107 millions d'euros (budget primitif 2005), une réflexion globale a été engagée en 2005 sur l'ensemble du territoire. Elle implique à la fois les élus et les services du conseil général, nos partenaires et les jeunes eux-mêmes. L'ensemble de nos partenaires associatifs et institutionnels intervenant dans ce domaine ont été consultés lors du forum jeunesse du 26 février 2005.

Le département est accompagné dans cette réflexion et dans la formalisation des documents de synthèse par le cabinet Aceif.st.

Le comité de pilotage, présidé par monsieur Jean-Philippe Maurer, est composé d'un représentant élu de chaque commission, du directeur général des services, des directeurs généraux adjoints et des directeurs concernés.

L'équipe projet est constituée de représentants des différents services impliqués.

Le projet départemental pour la jeunesse doit permettre au conseil général :

- d'avoir une meilleure lisibilité et visibilité du positionnement de la collectivité en direction de la jeunesse ;
- de posséder un cadre de référence en matière de politique jeunesse dégagant des priorités s'imposant à l'ensemble de ses missions et de ses actions...

## Le département

---

La population du Doubs est de 506 838 habitants (source : INSEE, 1<sup>er</sup> janvier 2004) pour une surface de 5 228 km<sup>2</sup>. La densité est donc de 96 habitants par km<sup>2</sup>.

Les 594 communes du Doubs se répartissent en 35 cantons. Les trois grands pôles urbains sont Besançon, Montbéliard et Pontarlier. La population urbaine représente plus de la moitié de la population totale.

Les jeunes se répartissent comme suit :

Âge	Nombre
0-4 ans	32 239
5-9 ans	30 910
10-14 ans	31 832
15-19 ans	35 630
20-24 ans	36 880
25-29 ans	33 264

## Inventaire des actions en direction des jeunes

---

Cette partie intègre plusieurs éléments : le positionnement de l'action par rapport aux champs du social, de l'éducatif, etc., ainsi que les questions de continuité, d'organisation, de budget, de partenariat.

### ■ Pôle Solidarités et Cohésion sociale

#### **Direction de la jeunesse, des sports et de la culture**

##### 1. Service de la jeunesse et des sports

###### – Le contrat territorial jeunesse

Ce dispositif consiste en un partenariat entre le conseil général, une communauté de communes et le(s) collègue(s) de celle-ci. Il se traduit par la présence sur le territoire intercommunal d'un animateur chargé de proposer aux adolescents diverses activités sur les temps péri- et extrascolaires, dans le prolongement du projet pédagogique du collège et en complémentarité avec les dispositifs existants (contrat éducatif local [CEL], contrat temps libre [CTL]).

Un crédit de 500 000 euros est prévu chaque année pour financer ce dispositif. Ce crédit est destiné à soutenir financièrement les communautés de communes, notamment par la prise en charge du salaire de l'animateur et des frais d'animation à hauteur de 70 %.

###### – Les aides aux associations de jeunesse et d'éducation populaire

Le conseil général soutient le fonctionnement des associations départementales (ou à défaut régionales) agréées d'éducation populaire et de jeunesse. Les aides sont allouées pour répondre à trois objectifs : permettre le fonctionnement des associations, soutenir des actions de qualité et les développer.

En 2005, un crédit de 80 000 euros a été voté : 15 associations ont pu être subventionnées.

- Les aides à l’insertion socioprofessionnelle  
Le département attribue des subventions à des structures favorisant la découverte et l’insertion socioprofessionnelle (centres d’information, services de documentation, service de billetterie, petites annonces, offres de jobs d’été, de logements, ateliers « création de CV », pôle multimédia, ateliers informatiques, etc.).  
En 2005, le crédit s’est élevé à 65 000 euros.
- Les chantiers de jeunes bénévoles  
Les actions doivent être réalisées dans le Doubs par des bénévoles, concerner des travaux sur des petits chantiers de valorisation du patrimoine, au profit de collectivités locales et être agréées par la direction régionale et départementale de la jeunesse et des sports. En 2005, 4 chantiers ont été subventionnés, pour un crédit global de 9 542 euros. Ils ont concerné 145 jeunes, sur 88 jours.
- Le soutien aux postes FONJEP  
Ce crédit concerne la participation du conseil général au financement de 10 postes d’animateurs pris en charge par le Fonds de coopération de la jeunesse et de l’éducation populaire (FONJEP). En 2005, les 10 postes FONJEP ont été subventionnés à hauteur de 6 860 euros chacun.
- Le Conseil général des jeunes  
Un Conseil général des jeunes est institué à partir de la rentrée scolaire 2006. Cette assemblée se veut un lieu d’échanges et de débats entre les jeunes. Chaque collégien élu pourra proposer des idées, en discuter avec les autres et sera amené à réfléchir sur divers sujets. Un crédit de 20 000 euros est prévu à ce titre pour 2006.
- L’organisation de temps privilégiés pour la jeunesse  
Le conseil général propose, dans le cadre de sa politique d’animation sportive, des temps forts annuels à l’attention des jeunes, tels que les Jeux intercollèges, rencontres sportives et culturelles ouvertes à tous les collèges du Doubs, et la fête départementale du sport, qui a vocation à faire découvrir aux jeunes des activités sportives en famille.
- Les aides aux jeunes dans le cadre de la politique sportive  
Le département favorise l’accès des jeunes à la pratique sportive à travers de nombreux programmes : primes et bourses aux jeunes sportifs de haut niveau ; soutien aux associations sportives des collèges ; aides aux écoliers du primaire pour la pratique de la natation et du ski ; attribution aux jeunes les plus démunis du Doubs du Pass-sports pour les inciter à adhérer à des clubs sportifs ; mise à disposition de structures intercommunales d’animateurs sportifs intervenant notamment en faveur des jeunes.  
Partenaires : DRDJS, associations d’éducation populaire et de jeunesse, Profession Sport 25, communautés de communes, collèges, CAF et diverses structures œuvrant dans le domaine de la jeunesse.

## 2. Service de la culture

- Achat de places de spectacles pour les collégiens du Doubs : séances tout public, dans des salles de spectacle partenaires. Hors-temps scolaire.  
Transport organisé par le conseil général et places gratuites pour les collégiens (environ 5 000 élèves concernés en 2005). Crédit 2005 : 50 000 euros.
- Opération « Collège au cinéma » : dispositif prévu par les ministères de la Culture et de la Communication et de l’Éducation nationale, en collaboration avec le Centre national de la cinématographie. Il a pour objectif de sensibiliser les collégiens et d’éveiller leur esprit critique (un film par trimestre).  
Plus de 6 000 élèves se sont inscrits. Cette opération se déroule pendant le temps scolaire. Les places sont prises en charge en partie, et le transport si nécessaire.  
Crédit 2005 : 48 000 euros.



- Convention avec le Pavillon des sciences de Montbéliard : journées d'animation scientifiques dans les collèges avec un « colporteur des sciences ». Une vingtaine de collèges ont été concernés pour le premier trimestre 2005-2006.  
Crédit 2005 : 9 500 euros.
- Achat de places de musées et d'expositions (en partenariat avec les collèges et les organisateurs). Prise en charge du transport des collégiens.
- Transport au musée de la Résistance et de la Déportation de la citadelle de Besançon.  
Organisation du transport des élèves de 3<sup>e</sup>.  
Partenaires : collèges et associations culturelles.

#### **Direction de l'insertion**

- Chantiers éducatifs d'insertion pour les 18-25 ans (chantiers gérés par l'ADDSEA [Association départementale du Doubs pour la sauvegarde de l'enfant à l'adulte])  
Crédit 2005 : 216 316 euros (enveloppe du fonds départemental d'insertion).
- Aides aux missions locales (qui accueillent des jeunes de 16 à 25 ans dans le cadre de l'insertion professionnelle) :
  - espace jeunes Besançon : 17 600 euros,
  - espace jeunes Montbéliard : 17 200 euros,
  - espace jeunes Ornans : 3 049 euros,
  - espace jeunes Haut-Doubs : 12 000 euros,
  - espace jeunes Baume-les-Dames : 6 000 euros,
  - Association du Pays des Sept Rivières : 2 500 euros.
- Aide au Point accueil écoute jeunes (jeunes de 16 à 25 ans en difficulté)  
Crédit 2005 : 20 750 euros.
- Fonds départemental d'aide aux jeunes en difficulté (moins de 26 ans)  
Le fonds est géré par convention par le centre régional d'information jeunesse : 275 000 euros en 2005.  
Partenaires : ADDSEA, missions locales.

### ■ Pôle Territoires et Développement durable

#### **Direction de l'éducation**

- Les bourses départementales d'études  
Afin d'améliorer les conditions de scolarisation des collégiens de familles modestes, le département alloue à ces élèves une bourse annuelle. Les bénéficiaires sont les collégiens qui perçoivent par ailleurs une bourse nationale au taux III. Le montant de cette bourse s'élève à 120 euros. Le crédit 2005 était de 156 000 euros.
  - Les bourses pour classes de découverte  
Ces bourses sont destinées aux familles de condition modeste, dont les enfants sont inscrits en classes pré-élémentaires, élémentaires et collèges et qui doivent participer à une classe de découverte. En 2005, le crédit réservé à ce programme s'élevait à 114 000 euros.
  - Les prêts étudiants  
Représentant en 2005 un crédit total de 100 000 euros, ces prêts à taux zéro remboursables dès l'obtention du premier emploi sont attribués à certains étudiants, en fonction des revenus des parents.
  - Les aides en investissement et en fonctionnement aux structures d'enseignement privé  
Le département soutient les structures d'enseignement privé du département :
    - en investissement : notamment les collèges privés et l'enseignement agricole,
    - en fonctionnement : le département favorise particulièrement les animations en collège.
- Partenaires : collèges, structures d'enseignement privé.

## **Direction de l'économie, de l'environnement et des collectivités locales**

– Fonds de cohésion sociale

– Actions menées par des associations ou des communes en faveur des jeunes de moins de 18 ans (actions culturelles, sportives et d'aide aux devoirs)

Crédit 2005 : 318 000 euros.

### ■ Un projet pour la jeunesse inscrit dans « Doubs 2010 »

Le conseil général a placé la jeunesse au cœur des priorités de son programme pluriannuel « Doubs 2010 », voté fin 2004. C'est donc ce programme qui constitue le document de référence sur l'action départementale en faveur des jeunes.

La jeunesse s'inscrit dans l'enjeu 4 du programme : « Promouvoir pour tous l'éducation, la culture, le sport et la citoyenneté » et fait l'objet du thème 4 : « Aider les jeunes à vivre leurs passions ». Trois grands objectifs y sont déclinés : développer des actions de proximité, offrir des temps privilégiés, favoriser l'accès à la citoyenneté.

### ■ Situation actuelle et perspectives

Le programme Doubs 2010 a donné naissance à de nombreuses nouvelles actions en faveur de la jeunesse ; il conviendra donc de mesurer à court, moyen et long terme leur portée. Pour cela, les dispositifs adoptés font l'objet d'un pilotage rigoureux.

À titre d'exemple, le dispositif du contrat territorial jeunesse, évoqué dans l'inventaire des actions, s'accompagne sur chaque territoire intercommunal de la création d'un comité de pilotage, associant les différents partenaires (conseil général, communautés de communes, collèges, DRDJS, CAF, associations locales), qui est chargé de se réunir régulièrement pour valider les actions entreprises par l'animateur jeunesse et évaluer leur efficacité.

## Le département

---

Le Finistère est situé à l'extrême ouest de l'Hexagone, disposant d'une ouverture large sur le littoral. Les principales activités qui caractérisent encore ce département sont la pêche, l'agriculture et l'agroalimentaire, même si des secteurs comme l'électronique, l'aéronautique ou la construction navale sont aujourd'hui également très dynamiques. Enfin, il y existe une tradition associative forte et un réel dynamisme culturel comme l'illustre un certain nombre de festivals connus au plan national (Vieilles Charrues, festival du Bout du monde...).

Avec 108 000 jeunes de 15 à 24 ans en 1999, soit une baisse de 16 400 jeunes par rapport à 1990, le Finistère est un département démographiquement stable, mais qui vieillit. La part des jeunes diminue, celle des personnes âgées augmente. Cette évolution devrait se poursuivre durant les trois prochaines décennies. La population jeune se concentre prioritairement dans les aires urbaines de Brest, Quimper et Morlaix.

Les jeunes finistériens sont globalement plus formés que les jeunes bretons et les jeunes français (pour exemple, le taux le plus élevé de réussite au baccalauréat), mais le taux de suicide et de consommation de substances psychoactives y sont parmi les plus forts de France. La situation de l'emploi des jeunes est moins favorable que celle des jeunes bretons : le taux de chômage chez les 15-24 ans est de 18,2 % dans le Finistère (source : DDTEFP, 29 janvier 2005).

De manière générale, la problématique de l'insertion des jeunes se heurte aux mêmes évolutions et difficultés qu'ailleurs : le prolongement des études par une majorité de jeunes ; le développement des emplois précaires et l'accès plus tardif au premier emploi stable ; la baisse de niveau de vie, retardant l'acquisition de l'autonomie économique et sociale ; l'importante valeur ajoutée des diplômes, favorisant la réussite des parcours d'insertion.

Compte tenu de ces différents traits, l'accès à l'autonomie est aujourd'hui retardé et plus difficile qu'auparavant : ce constat est valable dans le Finistère comme dans de nombreux autres départements.

## Inventaire des actions menées en direction des jeunes

---

Nos politiques départementales présentent une multitude d'actions (plus de 75 actions ou programmes) bénéficiant directement ou indirectement à des jeunes. Elles se rattachent de façon transversale à plusieurs secteurs.

Les principales interventions du conseil général en direction des jeunes concernent :

- l'éducation et la formation (collèges, actions pédagogiques et culturelles au collège, activités périscolaires et d'orientation, enseignement supérieur, transport scolaire, etc.) ;
- l'action sociale et solidarité (prévention collective, centres sociaux, insertion des jeunes, fonds d'aide aux jeunes, missions locales, aides au logement, foyers de jeunes travailleurs, accueil des gens du voyage, protection de l'enfance, publics handicapés, santé publique, planification familiale, politique de la ville, etc.) ;
- la culture, le sport, les loisirs (nautisme, équipement et fonctionnement des centres de vacances et de découverte, musique, danse, théâtre, musées, équipements socioculturels, locaux de jeunes, coordination de l'animation de la vie sociale, associations d'éducation populaire, réseau information jeunesse, etc.) ;
- l'économie (enseignement agricole et maritime, mobilité internationale, aide à l'apprentissage, aide à la création d'entreprise, aide à l'agriculture, emplois-jeunes) ;

- l’environnement (éducation à la citoyenneté et l’environnement, valorisation des milieux aquatiques, parc naturel régional d’Armorique) ;
- les centres départementaux d’action sociale (prévention, information, accompagnement, proximité) ;
- les aides directes aux jeunes (prêts d’honneur, secours d’étude, prix de la vocation scientifique et technique des jeunes filles, bourse permis de conduire, fonds d’aide à l’initiative des jeunes).

L’éventail de ces interventions apparaît riche et dense, apportant des réponses *a priori* qualitatives.

La mission jeunesse, par sa fonction transversale, par l’animation d’un réseau interne de référents jeunesse et par le développement de relations interservices, contribue à une meilleure articulation et à une plus grande cohérence de ces actions autour de la jeunesse.

La dimension partenariale de nos interventions est par ailleurs très forte. Pour certains programmes, nous sommes même en cogestion. Pour d’autres (par exemple, les collèges), les relations avec les autres institutions (dans ce cas, l’inspection académique) sont nécessairement étroites. Pour d’autres enfin, nos interventions sont très dépendantes d’autres politiques. À titre d’illustration : l’insertion, qui a été récemment impactée par les dispositions prises par l’État dans le cadre du plan de cohésion sociale (aides aux missions locales, aides directes aux jeunes avec le CIVIS...).

## Histoire de l’implication du département dans les politiques de jeunesse

---

La plupart de ces dispositifs, construits successivement dès la fin des années 1990, ont précédé l’adoption par le département en 2002 d’un cadre d’intervention définissant les enjeux, les principes et les priorités concernant les jeunes pour notre département. Cette délibération du 26 septembre 2002 constitue véritablement un acte fondateur de la politique jeunesse du département du Finistère.

Elle repose d’une part sur un diagnostic sur la population « jeunes » confié à un cabinet, ayant fait l’objet d’une publication<sup>27</sup> et d’une restitution publique fin 2002 et, d’autre part, sur un état des lieux des interventions départementales en faveur des jeunes.

Elle définit un cadre d’élaboration et de réajustement des programmes départementaux en faveur des jeunes articulé autour de :

- trois enjeux : l’autonomie, la citoyenneté, l’attractivité finistérienne ;
- deux principes fondamentaux : la transversalité, le partenariat ;
- trois axes d’actions prioritaires : optimiser les politiques départementales en direction des jeunes, accentuer la politique en direction des collèges, renforcer la politique d’insertion sociale et professionnelle.

Depuis 2002, plusieurs délibérations portant sur la politique jeunesse du département ont acté soit des évolutions de programme, soit la création de nouveaux programmes conformément aux objectifs définis en 2002 : le contrat d’autonomie adopté en janvier 2004 en est une bonne illustration puisque ce dispositif illustre le renforcement de la politique d’insertion sociale et professionnelle du département, tout en intégrant l’enjeu de l’accès à l’autonomie des jeunes. La suspension récente (septembre 2005) du contrat d’autonomie illustre d’ailleurs les réajustements permanents auxquels un département est confronté, du fait :

- de la décentralisation (pilotage seul du fonds d’aide aux jeunes depuis début 2005...),
- des politiques nationales fluctuantes (« nouveau » plan de cohésion sociale, volet « insertion des jeunes »...),
- de l’enchevêtrement des compétences (la formation au niveau du conseil régional, l’insertion au département [et à l’État], l’éducation au niveau national...).

27/ Les jeunes dans le Finistère, données d’observation de la jeunesse sur le Finistère, réalisé par le COMPAS, juin 2002.

Aujourd'hui, une démarche profonde est en cours au niveau du département pour examiner nos interventions au regard du développement durable. Un diagnostic a été établi, des priorités ont été fixées par l'assemblée départementale, dont de nombreuses renvoient aux problématiques jeunesse (prévention, éducation, animation, insertion...), et un Agenda 21 sera adopté en 2006.

Des évolutions sont donc susceptibles d'intervenir à la fois en termes d'organisation des missions et de la politique de la jeunesse, et en termes de priorités pour le département par rapport aux jeunes.

## Positionnement

L'action du département en faveur des jeunes relève de différents domaines, qui peuvent renvoyer à leurs propres logiques.

### ■ Dans le domaine social

Les principales interventions portent sur l'insertion et la prévention.

Concernant l'insertion, la logique qui prévaut est celle de l'accès à l'autonomie des jeunes comme l'illustrent le contrat d'autonomie et le nouveau fonds mutualisé « Avenir jeunes 29 » regroupant le FAJ, l'ex-contrat d'autonomie...

À noter d'ailleurs que la mise en œuvre de cette politique est confiée principalement aux missions locales, avec lesquelles le département a conventionné depuis 2003 sur l'accompagnement des jeunes en insertion.

Côté prévention, deux logiques prévalent :

- le traitement individuel (curatif) de jeunes confiés à l'Aide sociale à l'enfance (ASE),
- les actions collectives initiées ou accompagnées par les services du département qui s'inscrivent davantage dans une démarche de développement social local.

Cette double logique apparaît clairement à la fois dans les missions de nos territoires d'action sociale et dans nos programmes départementaux d'intervention.

La prévention spécialisée, compétence obligatoire, s'inscrit dans ces deux logiques de prise en charge individuelle des jeunes en voie de marginalisation et de développement, notamment *via* sa fonction « observation et connaissance des publics » et son inscription dans les partenariats locaux (politique de la ville, politiques jeunesse...).

Cela dit, si la prévention apparaît comme une mission centrale pour un département, ses contours ne sont pas toujours très clairs : où commence-t-elle ? où s'arrête-t-elle ?

À partir de quel âge parle-t-on de prévention précoce ? de prévention en direction des jeunes ? de protection de l'enfance et de prévention ? de prévention primaire ? secondaire ? tertiaire ? Quelle articulation avec les compétences de l'État en matière de santé et de prévention de la délinquance ?

### ■ Dans le domaine socioculturel et culturel

Les interventions du département s'inscrivent clairement dans une logique de développement local : la mise en place par exemple d'une politique très volontariste de soutien au spectacle vivant (par le soutien aux communes, aux lieux de diffusion et aux artistes eux-mêmes), l'adoption d'un plan départemental de développement de la lecture publique, ou encore le soutien aux postes de coordinateurs jeunesse et/ou de l'animation de la vie sociale (au nombre environ de 60 postes).

Par ailleurs, le département, du fait de son échelon territorial, soutient des réseaux départementaux *via* des conventions d'objectifs dans les domaines culturels (réseau Musiques et danses, réseau des cinémas associatifs) et socioculturels (fédérations d'éducation populaire : FOL, Familles rurales, fédération des MJC...). Il finance également une animation départementale du réseau Information jeunesse, ainsi que des acteurs de l'éducation à l'environnement (17 associations conventionnées).

### ■ Dans d'autres domaines tels que la politique de transport ou de soutien aux collèges

Le département est clairement dans une logique de développement et d'aménagement du territoire. Au niveau des collèges, il cherche à accompagner des actions éducatives dans des domaines de préoccupations privilégiés du département (prévention des conduites à risques, éducation à l'environnement, pratiques artistiques...).

Le récent transfert des TOS s'ajoutant aux compétences en matière de construction et d'aménagement des collèges n'a fait que renforcer cette tendance... sans savoir encore exactement quelles pourraient être les modalités de ces interventions.

## Tranches d'âges concernées

---

Le public ciblé a entre 0 et 25 ans (et plus) en fonction des compétences du département :

- protection maternelle et infantile : enfants de 0 à 6 ans,
- protection de l'enfance en danger : y compris les jeunes majeurs jusqu'à 21 ans,
- insertion des jeunes de moins de 25 ans.

Il n'y a pas de réelle prise en compte du *continuum* des âges.

La question des âges est également empreinte de contradictions, puisque, selon les services et les champs d'intervention (ou les élus), les « jeunes » sont les 6-18 ans, les 10-18 ans, les 10-21 ans ou encore les 10-25 ans. Cela dit, le cœur de cible « jeunes » qui ressort reste celui des 10-21 ans (années collège... jusqu'aux jeunes majeurs susceptibles de relever de dispositifs de protection).

## Transversalité et partenariat

---

Deux principes fondamentaux sont inscrits dans la délibération de 2002 : transversalité et partenariat.

« Le chargé de mission jeunesse, placé auprès du directeur général des services, coordonne les réflexions jeunesse internes au conseil général, mais également assurera le pilotage technique des concertations institutionnelles. »

Concrètement, le chargé de mission jeunesse anime un réseau de référents jeunesse, qui sont les représentants de tous les services et directions gestionnaires de dispositifs ou d'interventions jeunesse. Ces agents sont réunis une fois tous les deux ou trois mois, généralement sur la base de thématiques particulières (logement, insertion et accès à la culture, mobilité...), pour échanger des informations sur les publics prioritaires, les interventions départementales, les autres dispositifs ou ressources, ainsi que sur les projets, les initiatives locales et les collaborations possibles entre services.

Concernant le partenariat interinstitutionnel, il est presque inévitable dans la mesure où les lois de décentralisation n'ont pas confié l'ensemble de la thématique jeunesse à une seule institution et où les compétences sont croisées.

Dans le champ de l'animation jeunesse et des politiques éducatives territoriales, la concerta-

tion s'exerce sur la base d'un protocole d'accord signé en juin 2002 signé entre le conseil général, la préfecture, la direction départementale de la jeunesse et des sports, l'inspection académique, la direction diocésaine de l'enseignement catholique, les caisses d'allocations familiales et la Mutualité sociale agricole, ces institutions s'engageant à agir de manière cohérente et coordonnée.

Cet accord de principe s'accompagne de perspectives concrètes de travail, telles que :

- harmoniser les dispositifs des uns et des autres, et simplifier les formalités administratives ;
- mieux accompagner les communes et communautés de communes dans l'élaboration de leurs politiques jeunesse. Cela se traduit par l'animation d'un réseau de coordinateurs jeunesse avec cinq fédérations d'éducation populaire, par l'organisation de sessions de formation ou de moments de regroupement entre élus et/ou professionnels, par l'élaboration d'outils méthodologiques destinés aux élus et aux professionnels ;
- développer une fonction « observatoire de la jeunesse », afin de mieux connaître les pratiques, les comportements des jeunes et de mesurer la pertinence des réponses institutionnelles.

Ces axes de travail, définis annuellement, sont en cours de réalisation. Ils le sont en concertation avec les associations départementales du champ de la jeunesse et de l'éducation populaire (FOL, FR MJC, FRANCAS, EPAL, UFCV et Familles rurales).

## Compétences

---

Les compétences obligatoires du département doivent être nettement différenciées de ses politiques plus volontaristes.

En matière de jeunesse, un conseil général ne se « donne » pas des compétences nouvelles (ou blocs de compétences), comme peut le faire une communauté de communes. En revanche, il peut adopter des politiques et des programmes d'actions dans des domaines de compétences où il n'est pas obligé de le faire.

Notre département est particulièrement volontariste en matière d'action culturelle, socioculturelle et dans le domaine de l'insertion.

Des réflexions sont en cours dans le cadre de la démarche de développement durable en matière de prévention, y compris de la prévention primaire et des politiques éducatives. Une délibération de principe sur l'intervention du département dans le champ de la prévention (secondaire et primaire) en direction des jeunes a été adoptée le 15 juin 2006 à partir d'un état des lieux sur les conduites à risques des jeunes et sur les dynamiques (actions de prévention, réseaux existants, CEL, politiques locales jeunesse, CLSPD, associations de prévention...) : elle s'inscrit dans une logique d'accompagnement de ces dynamiques locales.

L'action culturelle est mise en œuvre par le biais de programmes départementaux de soutien :

- aux équipements et/ou collectivités (ex : aménagement de salles, soutien aux pôles musiques actuelles),
- à des artistes et/ou à des compagnies,
- à des postes de coordination de l'action culturelle au plan local,
- à des réseaux et/ou ressources départementales (Musiques et danses, réseau Cinéma...),
- à des manifestations, etc.

L'action socioculturelle est mise en œuvre par des programmes départementaux de soutien :

- à des postes de coordination de l'action socioculturelle au plan local,
- à des fédérations départementales (d'éducation populaire et de jeunesse) ainsi qu'au réseau départemental Information jeunesse,
- à des manifestations, etc.

L'action dans le domaine de l'insertion est mise en œuvre par le biais de :

- conventionnement avec les missions locales,
- dispositifs spécifiques en faveur des jeunes en insertion (ex : contrat d'autonomie).

Par ailleurs, la dimension partenariale (groupe interinstitutionnel jeunesse évoqué précédemment) et la dimension transversale de la politique jeunesse sont incarnées par la mission jeunesse.

## Évolutions

---

### ■ Au regard du contexte national

La décentralisation a réduit les marges de manœuvre des départements. Les politiques volontaristes sont « menacées » par le poids que représentent les dépenses liées au transfert de compétences obligatoires. Est-il nécessaire d'évoquer la non-compensation par l'État d'une partie des charges liées à ces transferts ?

En tout cas, ce contexte fait craindre au département de devenir un simple prestataire d'aides sociales et de subventions (voire un service déconcentré de l'État), alors qu'il revendique un rôle prépondérant en matière d'aménagement (durable) du territoire et de développement local.

Dans le Finistère, la principale évolution (en cours et à venir) réside dans l'inscription de toutes nos politiques dans une perspective de développement durable : cela aura un impact sur les priorités et les modes d'organisation du département, *a fortiori* dans le champ de la jeunesse qui apparaît d'ores et déjà comme un enjeu primordial en termes démographique et social pour notre département.

On pourrait ajouter la question de la territorialisation de nos actions, d'autant plus que les services territorialisés d'action sociale ont rendu publics en 2006 un diagnostic sur leurs publics et les problématiques sociales de leur territoire..., ainsi qu'un plan d'action. On retrouve pour la moitié d'entre eux des axes prioritaires d'action en direction des jeunes en difficulté.

Autre évolution irréversible au niveau du département : celle de la dimension partenariale et transversale de nos politiques, en particulier dans le domaine de la jeunesse. Les mouvements sont amorcés, il sera difficile de revenir à des fonctionnements cloisonnés, en interne ou en externe.

### ■ Au plan local

L'engagement des communes dans le champ des politiques éducatives locales est en progression et constitue une évolution positive.

Concernant les freins, on peut retenir :

- la faiblesse des marges de manœuvre du fait de la décentralisation ;
- le repli de l'État sur des missions plus régaliennes et la diminution des aides qu'il apporte aux associations d'éducation populaire et de jeunesse, de prévention, d'insertion..., et aux collectivités dans le cadre de leurs politiques éducatives ;
- la fluctuation des politiques nationales en direction des jeunes (éducation, insertion...);
- l'affaiblissement du ministère de la jeunesse et des Sports, voire l'absence d'une politique nationale interministérielle en faveur des jeunes.

Malgré ces freins, il faut souligner dans le Finistère la bonne dynamique partenariale existant entre les services Jeunesse et Sports, la CAF et le conseil général sur les politiques locales de jeunesse. Ainsi, le repli de l'État au plan national est parfois compensé par un repositionnement au niveau local, dans un rôle d'accompagnement technique, d'expertise...



## ■ Recompositions

Les recompositions actuelles sont celles d'une implication grandissante des collectivités locales en faveur de la jeunesse, d'un repli de l'État sur ses missions régaliennes (ou d'un repositionnement) et d'une fragilisation notamment des fédérations et mouvements d'éducation populaire confrontés à de nouveaux défis.

En revanche, l'implication des collectivités étant inégale et la capacité des associations (et de la société civile) à relever ces défis étant incertaine, les recompositions à l'œuvre sont-elles à la hauteur des enjeux en termes de cohésion sociale, de dialogue entre les générations et d'agrégation des jeunes à la société ?

## Conclusion

---

En matière de politique de jeunesse, ce qui fait l'originalité de la démarche de notre département reste la recherche de transversalité, la forte dimension partenariale... et dans une moindre mesure la collaboration avec les réseaux fédératifs.

Le département ne prétend pas en matière de politique jeunesse faire « à la place de », mais plutôt accompagner les acteurs locaux et les collectivités, à la différence d'autres départements plus « interventionnistes ».

# Annexe

## Budget 2005 « jeunesse » du conseil général du Finistère

Intitulé	Montant en euros
Célébration du centenaire de la loi 1905	50 000
Carte scolaire	-
Politique départementale jeunesse	
● Contrat autonomie	970 000
● Mission jeunesse	30 000
● Fonds d'aide aux jeunes	732 000
● Missions locales	770 000
● Pass loisirs	150 000
Mobilité internationale des jeunes	562 000
Solidarité internationale et coopération décentralisée	460 000
● Projets d'échanges et actions de sensibilisation	6 000
Animation culturelle et socioculturelle	897 000
Équipements culturels et socioculturels	2 000 000
Actions jeunesse en éducation, formation et animation	535 000
● Soutien au réseau information jeunesse, bourses permis de conduire, prêt d'honneur, fonds initiative, juniors associations...	38 000
Actions et partenariat pour la connaissance et l'éducation à l'environnement	448 000
Pôle « ressources – conseil en environnement »	40 000
Activités pédagogiques et culturelles des collèves	372 000
Activités périscolaires et d'orientation	687 555
● CIO	174 160
Politique départementale en faveur du livre et de la lecture	1 183 000
Politique départementale en faveur du spectacle vivant (musique, danse, théâtre)	2 805 000
Enseignement musical spécialisé	540 000
Politique départementale en faveur des arts plastiques	210 000
Politique départementale en faveur du cinéma et de l'audiovisuel	431 600
Offre d'insertion dans le Finistère en 2005 (dont emplois aidés)	5 201 190
Formation professionnelle (apprentissage)	800 000
Schéma départemental des actions en faveur de l'enfant et de la famille	-
Actions en faveur de l'enfance et de la famille (dont suivi des enfants placés)	63 885 442
Dispositif départemental des établissements et services d'accueil d'enfants et d'adolescents (Don Bosco)	1 163 000
Prévention et actions sociales	5 125 066
● Prévention spécialisée et générale	2 290 000
Foyers de jeunes travailleurs	618 021
Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées	2 698 494
Décentralisation du fonds de solidarité pour le logement	2 113 073
Actions en faveur de la santé publique	1 220 392
● Actions de prévention	206 000
Transports départementaux (bilan et perspectives)	3 608 000
Transport scolaire (bilan et perspectives)	27 880 610

## Le département

---

Avec ses 10 000 km<sup>2</sup>, la Gironde est le plus vaste département français. Sa préfecture, Bordeaux, est la capitale de la région Aquitaine. À l'ouest, l'océan Atlantique, et derrière, l'immense forêt protégée par les dunes en fait le département le plus boisé de France. Dans les terres, l'eau est toujours là avec 3 500 km de rivières, dont 400 km de voies navigables. Et bien sûr, le plus célèbre vignoble du monde, qui compte 57 appellations d'origine contrôlée, est essentiel dans la vie économique du département.

Le tissu économique est diversifié : agriculture, hautes technologies, aéronautique et tourisme cohabitent et bénéficient de ce carrefour commercial européen et mondial qu'est Bordeaux. Notons le projet à rayonnement mondial autour des technologies du laser « le laser mégajoule », induisant des mutations d'envergure pour le département.

La population est de 1 330 683 habitants avec une densité de 130 habitants par km<sup>2</sup>, plus importante que la moyenne nationale. Les moins de 20 ans, dont 211 156 enfants de 0 à 14 ans, représentent 23 % de la population totale.

## Inventaire des actions en direction des jeunes menées par les différents services

---

- Direction sports et vie associative : accès aux sports, accès aux loisirs et aux spectacles sportifs, accès aux savoirs, apprentissage de la citoyenneté et démocratie.
- Direction de l'environnement et du tourisme : écocitoyenneté.
- Direction de la culture : actions de promotion culturelle.
- Direction des transports terrestres : aides aux transports scolaires.
- Direction des collèges : construction et fonctionnement des établissements, investissement dans les collèges, aides à la scolarité pour les familles en difficulté ainsi qu'au fonctionnement des organismes éducatifs, aux communes pour l'investissement dans les écoles primaires.
- Direction solidarité : les actions se déclinent selon deux volets :
  - prévention : aides financières et mesures socio-éducatives individuelles à domicile, actions socio-éducatives collectives, actions de prévention de la maltraitance et d'information, actions d'insertion sociale en direction de la jeunesse, soutien aux dispositifs d'insertion des jeunes par le logement, actions pour l'insertion des jeunes par le travail, actions de santé ;
  - protection : frais d'hébergement, prestations enfance, opérations d'investissement.

Dans un premier temps, 72 dispositifs ont été recensés au cours de cette étude.

## Histoire de l'implication du département dans les politiques de jeunesse

---

De longue date, le conseil général de la Gironde s'est préoccupé des jeunes, tant pour les protéger que pour les faire accéder aux pratiques sportives, culturelles... Néanmoins, les dispositifs successifs, tous vertueux à leur création car ils permettaient de répondre à de nouveaux besoins, n'étaient pas coordonnés, développés par des services travaillant de façon étanche, quoique touchant les mêmes cibles, pour les mêmes objectifs. Les directeurs chargés de ces

dispositifs avaient pratiqué une lecture croisée et identifié des besoins de coordination, avant le renouvellement de l'assemblée en 2004. L'inventaire mené par monsieur Ricaud-Dussarget à la demande du président avait mis en lumière la complexité. Trois scénarios d'organisation ont été proposés.

En 2004, le président, lors de son discours d'investiture, décide de créer une vice-présidence et de confier à Alain Marois la tâche de rendre lisible et cohérente la politique de la jeunesse. Le mois suivant, une mission est mise en place, confiée à un conseiller du cabinet du président, pour mener une démarche de diagnostic partagé entre toutes les directions opérationnelles du conseil général pour une durée effective de trois mois<sup>29</sup>. Quatre-vingt-dix mesures sont alors répertoriées et observées, pilotées par quatre directions générales adjointes et gérées par huit directions opérationnelles.

Mi-novembre, la création d'une direction générale adjointe dédiée à la jeunesse (DGAJ) est actée. Mission lui est donnée, outre la responsabilité des collègues dans le cadre de la décentralisation et l'exécution des mesures qui lui sont affectées dans les domaines du sport et de la vie associative, d'élaborer avec les élus et en transversalité une « charte de la jeunesse », confiant de façon très opérationnelle cette mission à l'une de ses composantes : la direction de la jeunesse, de l'éducation et de la citoyenneté (DJEC). Une communication aux élus de l'assemblée est faite dans ce sens lors du vote du budget prévisionnel 2005.

La directrice de la jeunesse, de l'éducation et de la citoyenneté prend ses fonctions début février 2005 et entame cette tâche en deux temps, en étroite collaboration avec le vice-président :

- rédaction du « manifeste pour la jeunesse » qui aboutit à un vote à l'unanimité en séance plénière le 28 juin. Document de portée politique, il réaffirme les valeurs, principes, enjeux et objectifs de la politique du conseil général en direction de la jeunesse ;
- élaboration de la charte partenariale pour la jeunesse. Pour mener à bien cette mission que les élus veulent « transversale et partenariale », cette direction doit installer de nouvelles méthodes de travail<sup>30</sup> et un climat de confiance qui permettent les échanges d'information et à terme la co-construction.

## Positionnement

---

L'action du département pour la jeunesse n'est pas déconnectée des problématiques sociales et du développement social. Sa méthodologie d'approche en est d'ailleurs très fortement inspirée puisqu'à terme les territoires ont vocation à être intéressés à la démarche en co-construisant le « projet éducatif de territoire »<sup>31</sup>. Quant à la dimension éducative, elle doit s'entendre au sens large dans son acceptation d'approche « préventive » globale. Enfin, l'autonomie et l'éducation à la citoyenneté sont les deux enjeux majeurs figurant dans le manifeste.

## Tranches d'âge concernées

---

En visant les 6-25 ans, la politique de la jeunesse entend couvrir un large spectre et rendre possible les transitions entre tranches d'âge plus « physiologiques », éviter toute rupture et faciliter un parcours harmonieux tenant compte des aspirations des jeunes à ne pas être formatés.

29/ Document diffusé en interne et non publié.

30/ Même si le travail en transversalité a déjà permis au conseil général de mener sa contractualisation territoriale en matière de développement durable.

31/ Le nom du projet n'est pas arrêté et le « PET » pourra bénéficier d'un autre sigle ultérieurement.

## Transversalité

---

Une nouvelle direction générale adjointe (jeunesse, éducation, sports et vie associative) et ses trois directions opérationnelles ont été créées : collèges ; vie associative et sports ; jeunesse, éducation et citoyenneté.

Cette dernière a vocation à travailler selon deux approches :

- verticale pour la gestion de ses programmes opérationnels (aides aux communes, aides aux collégiens, accès aux savoirs, éducation à la citoyenneté),
- transversale pour la démarche d'élaboration de la charte pour la jeunesse et des outils en découlant.

La création de cette direction (DJEC), par une décision datant de fin 2004, prévoyait de lui laisser une année pour proposer son organisation. Une redéfinition du fonctionnement intégral de la direction générale à la jeunesse est en cours et entraîne des modifications sensibles des rôles des agents, sur notamment la politique de prévention spécialisée et de ses outils périphériques rattachés à cette direction comme le FAJ et les projets VVV (Ville vie vacances), par exemple.

## Budgets

---

Par le biais des 90 mesures ou dispositifs, 23 % du budget départemental est consacré à la tranche d'âge des 6-25 ans, couvrant les dépenses obligatoires et volontaristes.

## Partenaires

---

Le partenariat institutionnel existe depuis longtemps, ne serait-ce qu'en matière sociale où 30 conventions, souvent bilatérales, ont été recensées entre le conseil général et la CAF et/ou la MSA. Sur le terrain, cette collaboration est, elle aussi, quotidienne. Néanmoins il est regretté la disparition de l'identité du conseil général par manque de lisibilité ou de communication au profit de partenaires, certes présents et actifs, mais au demeurant moins impliqués financièrement. C'est la raison pour laquelle l'affirmation des priorités politiques du conseil général par le manifeste devrait conduire à une reconnaissance plus importante de son rôle décisif.

Dans le phasage de cette redéfinition, le vice-président a donc été mandaté pour rétablir une relation de confiance et de collaboration à tous les niveaux de l'action, avec les institutions départementales d'une part (la CAF, la MSA, l'Éducation nationale, la DRDJS), les associations d'éducation populaire d'autre part, et enfin avec les territoires. La corédaction d'une charte pour la jeunesse représente une première étape de la démarche. Celle-ci a été signée en mars 2006 par le préfet de la région Aquitaine, le préfet de la Gironde, le conseil général de la Gironde, l'inspection académique, la CAF, la MSA de la Gironde. Elle engage les signataires rassemblés autour de valeurs communes, dans leur volonté d'agir ensemble, selon le principe d'éducation partagée.

Par ailleurs, de façon expérimentale, nous testons les modalités de participation des territoires pour la construction de leur projet éducatif, en relation avec tous les acteurs locaux et, en particulier, les associations et les jeunes eux-mêmes. Cette expérimentation devra déboucher sur la rédaction d'un guide méthodologique à l'usage des territoires, car, par souci d'équité, le choix est fait de porter une attention particulière aux territoires isolés ou déficients en termes d'ingénierie. Ces projets territoriaux ne devront pas être la réécriture de projets préexistants qui utiliseraient les mots « magiques » du manifeste pour bénéficier des interventions du conseil général. Il s'agit aussi de prendre en compte les efforts consentis par l'échelon local et d'identifier toutes ses difficultés de mener à bien une démarche globale.

## Compétences

---

Au-delà des compétences obligatoires dévolues aux conseils généraux (prévention, protection, collège, etc.), le conseil général de la Gironde mène une politique très volontariste en termes d'équipements sportifs, culturels, et soutient fortement la vie associative girondine (fonctionnement, structure, etc.). Il porte également de nombreuses actions sportives, culturelles et socioculturelles en veillant à leur accessibilité maximale. De nombreuses actions d'accompagnement à la scolarité sont menées en concomitance avec le dispositif CLAS (Contrat d'accompagnement à la scolarité). Il s'engage également fortement au sein des politiques contractuelles partenariales, telles que le CEL.

## Évolutions

---

Le conseil général de la Gironde réaffirme ses engagements et ses priorités par le « Manifeste pour la jeunesse girondine », ainsi qu'au sein de la charte départementale partenariale. Grâce à ces deux textes, il pourra axer prioritairement ses actions et formaliser ses engagements auprès des territoires et des acteurs locaux, afin de rendre pérennes des actions reconnues de tous et de favoriser l'émergence d'actions s'avérant nécessaires. Pour cela, il va contractualiser avec les territoires *via* le volet jeunesse des contrats de développement durable<sup>32</sup> qui gardera sa propre temporalité<sup>33</sup> et qui intégrera les associations<sup>34</sup> comme des partenaires importants.

## Recompositions

---

Dans le champ de la jeunesse, le conseil général engage actuellement une réorganisation des services de la DGAJ, afin de mener une action territoriale plus proche des attentes des élus et administrés. En effet, l'organisation territoriale déjà existante pour le sport et la vie associative va être élargie à l'ensemble des actions de la politique de jeunesse. Des agents de développement vont être déployés sur le territoire girondin pour assurer la cohérence, la pertinence et l'efficacité des actions du conseil général dans ce domaine et accompagner les territoires dans l'élaboration de leur projet de développement en direction des jeunes.

## Situation actuelle et perspectives

---

Des pôles jeunesse territoriaux se mettent en place pour être en pleine capacité de fonctionnement à partir de septembre 2006. Leurs missions sont définies avec les directions chargées des politiques sectorielles et s'articuleront dans une démarche d'approche globale de l'ensemble des actions en faveur de la jeunesse. L'objectif est de garantir une équité sur toute la Gironde et une égalité entre tous les jeunes girondins au travers de l'application du manifeste et de la charte départementale incluant un travail partenarial important et essentiel.

## Spécificités

---

Le volet jeunesse du contrat de développement durable est en cours d'élaboration.

32/ Procédure de contractualisation depuis 2001 avec les pays et communautés de communes sous la forme d'une convention d'objectifs pluriannuelle et de contrats opérationnels assis sur l'année civile.

33/ Il tiendra compte de l'année scolaire.

34/ Elles ne figurent qu'en annexe pour les seuls contrats urbains alors qu'elles sont absentes de la contractualisation en milieu rural.

## Le département

---

Le département de la Savoie compte 373 350 habitants, dont 95 443 jeunes de moins de 25 ans, soit 25,6 % de la population savoyarde (source : recensement INSEE, 1999).

Les jeunes sont globalement répartis pour un tiers en milieu urbain, un tiers en milieu périurbain et un tiers en milieu rural, voire montagnard.

L'étude menée en 1997 montre que les jeunes savoyards présentent les mêmes caractéristiques que la population jeune de Rhône-Alpes et de France. Ils possèdent cependant quelques particularités. Ils ont un plus grand intérêt que les autres pour l'environnement et sont très attachés à leur cadre de vie. Ils sont aussi moins prêts que les autres à partir travailler dans une autre région (source : *Consultation nationale des jeunes*, décembre 1994).

## Les politiques départementales touchant les jeunes

---

Comme l'ensemble des départements de France, le conseil général de la Savoie a développé depuis les lois de décentralisation les compétences obligatoires qui lui ont été attribuées. Si la compétence jeunesse ne fait pas partie de ces attributions, le public jeune, que nous situons entre 11 et 25 ans, est directement touché par ces politiques départementales.

Mais, au sein de ces compétences, les jeunes dans leur globalité ne sont pas considérés en tant que tels comme une catégorie d'action publique. Ils ne sont l'attention de la collectivité qu'au travers du prisme sectoriel, qu'il soit social (au sens strict) ou scolaire (en termes d'investissement).

### ■ Les jeunes en difficulté sociale

L'action sociale est l'une des compétences centrales, voire constitutives des conseils généraux, place encore renforcée par les dernières lois de décentralisation de juillet 2004. Nous sommes là au cœur des missions dévolues par l'État au département.

Si les jeunes sont bien objet d'actions publiques, ils le sont avant tout en tant que jeunes en difficulté sociale. On peut citer les foyers de l'enfance, les maisons d'enfants, les mesures d'actions éducatives, le réseau d'écoute et d'appui à la parentalité, les services d'action sociale et éducative de proximité ou encore le fonds d'aide aux jeunes. Le transfert de l'action sociale depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005 ne correspond en rien au transfert d'une compétence jeunesse, compétence d'ailleurs dont l'État ne s'est jamais déclaré officiellement dépositaire.

### ■ Les jeunes scolarisés

Avec l'action sociale, l'un des postes budgétaires majeurs des conseils généraux est celui de la construction, de la réhabilitation et de l'entretien des collèges du département. En Savoie, sur l'année 2004, le montant de la facture de cette compétence s'est élevé à plus de 16 millions d'euros pour 45 collèges.

C'est donc naturellement que le conseil général s'est intéressé à ce qui se passait dans les murs qu'il construit et entretient. Un service éducation a donc été mis en place afin de développer des actions au service des collégiens, en partenariat avec une Éducation nationale se trouvant face à la nouveauté d'une collaboration avec une collectivité locale.

Outre ce qui concerne les budgets de fonctionnement et d'équipement mobilier et informatique des collèges, ce service a financé des projets pédagogiques : ateliers artistiques, actions

citoyennes, aide à la pratique sportive, écriture d'une charte culturelle par collège. À noter aussi que la direction des transports, en plus de l'organisation de l'ensemble des transports scolaires du département, mène des actions de prévention sur les incivilités dans les transports.

Enfin, dans une démarche volontariste, le conseil général a créé l'allocation départementale aux étudiants savoyards qui propose un appui à ceux dont les parents résident en Savoie et qui remplissent certaines conditions de ressources.

On voit bien ici que l'ensemble de ces actions vise les collégiens, les étudiants, c'est-à-dire les jeunes dans une dimension avant tout scolaire.

## ■ Les jeunes et la culture, un public à conquérir

Une volonté forte du département a été de permettre un meilleur accès à la culture pour tous, à la fois comme spectateurs et comme créateurs. Cette politique, visant les publics « délaissés », propose des aides financières mais aussi un accompagnement technique.

C'est donc en tant que public « délaissé » que les jeunes sont aussi visés, au même titre que les personnes en difficulté sociale ou encore les personnes âgées.

Ces actions, relevant d'une approche par secteur – social, scolaire, culturel –, sont aujourd'hui complémentaires d'une politique jeunesse qui, dès sa création, a eu pour objectif de dépasser cette logique sectorielle pour une approche globale par public.

## **Histoire de l'implication du département dans les politiques de jeunesse**

---

### ■ La genèse d'une politique

En 1995, suite aux importantes grèves et manifestations lycéennes et étudiantes qui se déroulent en Savoie comme partout ailleurs en France, le président du conseil général, à l'époque Michel Barnier, surpris par l'ampleur de ces manifestations, décide de s'intéresser de plus près aux jeunes de son département. Le conseil général, en tant que collectivité, se doit d'être mieux à l'écoute des jeunes de Savoie.

En effet, si quelques actions dépassant les compétences obligatoires ont déjà été mises en place, le conseil général ne possède pas de politique jeunesse identifiée comme telle. On peut citer la création, dès 1989, du premier Conseil général des jeunes (CGJ), les financements en direction d'associations jeunesse en milieu urbain (centres sociaux, MJC), d'associations cantonales d'animation en milieu rural et les fédérations d'éducation populaire.

### **LE CONSEIL GÉNÉRAL DES JEUNES DE LA SAVOIE : UNE ÉCOLE DE LA CITOYENNETÉ**

En 1988, Michel Barnier, président du conseil général de la Savoie, lance l'idée d'un conseil général de collégiens savoyards. Le 22 février 1989, le Conseil général des jeunes de la Savoie siège pour la première fois. Il y aura 15 promotions de collégiens, en comptant l'année 2004-2005, soit 750 jeunes depuis 1989. Le conseil général des jeunes de la Savoie fut le premier créé en France avec ceux d'Ille-et-Vilaine et de la Gironde.

Les jeunes élus sont aidés dans leur travail par une équipe de volontaires qui animent les séances et les commissions. Ils sont issus du conseil général, de l'inspection académique, de la direction départementale de la Jeunesse et des Sports, de la direction de l'enseignement catholique, de la police, de la gendarmerie et des sapeurs-pompiers de la Savoie.



Le CGJ est composé de 49 collégiens, élus pour une année scolaire dans les 45 collèges publics et privés et représentant les 37 cantons du département. Ils sont élèves de 4<sup>e</sup> ou de 3<sup>e</sup>.

Les jeunes conseillers généraux sont en général les représentants des élèves au conseil d'administration du collège ou tout délégué de classes de 4<sup>e</sup> ou de 3<sup>e</sup> volontaire et approuvé par le conseil d'administration. Cette élection se fait avant tout sur la base du volontariat et de la motivation.

Les 49 conseillers généraux jeunes se réunissent une journée par mois, de novembre à juin, soit de 9 à 10 fois pendant l'année scolaire. Ils se retrouvent en assemblée plénière mais travaillent principalement en commissions. Au sein de celles-ci, ils choisissent un thème sur lequel ils vont s'investir tout au long de l'année. Chaque commission est constituée de 15 à 17 membres et dispose de 2 500 euros pour mener à bien son projet.

Chaque année, une visite des institutions démocratiques à Paris est organisée.

Le Conseil général des jeunes dispose d'un budget de 30 000 euros par an. La moitié est consacrée aux actions des jeunes et l'autre au fonctionnement de l'assemblée des jeunes (frais de déplacement, organisation des journées, déplacements de l'assemblée...).

Le département confie alors à un conseiller général, épaulé d'un chargé de mission, la conduite d'un diagnostic jeunesse à l'échelle du département et la définition d'un programme d'actions. Ainsi, de janvier 1996 à mai 1997, plus d'une centaine de personnes sont rencontrées : responsables politiques, institutionnels, associatifs, parents et jeunes eux-mêmes. La démarche choisie est celle d'une approche globale de la population jeune (en évitant de se focaliser sur les jeunes en difficulté). Ainsi, l'un des éclairages forts du rapport est le constat d'un travail auprès des jeunes dans des « logiques verticales, très cloisonnées » (*Rapport 1997*, p. 14).

La tranche d'âge choisie est celle des 11-25 ans. L'âge de 11 ans correspond à l'entrée au collège dont la construction, l'entretien et l'équipement dépendent du conseil général ; 25 ans correspond à l'âge limite fixé par l'État pour la mise en œuvre de dispositifs spécifiques d'insertion des jeunes.

Suite à ce diagnostic, un rapport intitulé *Pour une politique en faveur de la jeunesse* est présenté lors d'une session spéciale du conseil général le 27 juin 1997. Fait notable, le rapport est adopté à l'unanimité par l'assemblée départementale. L'objectif est bien de mettre en place « une approche plus globale et plus partenariale en phase avec la réalité observée en Savoie ». Dans ce rapport, les élus se fixent trois priorités : les 11-15 ans (ou les « années collège ») ; la proximité, et en particulier le milieu rural ; la prévention, qu'ils déclinent en 30 fiches-actions. On a donc bien affaire ici à la mise en place d'une véritable politique jeunesse dotée d'axes de développement, de valeurs fondatrices et d'un plan d'action sur plusieurs années.

Pour la mise en place de cette politique, un cadre est détaché en septembre 1999 du ministère de la Jeunesse et des Sports au conseil général, sous l'autorité du responsable du service sport et jeunesse du département. Sa mission prioritaire est la mise en place des contrats cantonaux jeunesse (CCJ). En effet, la politique jeunesse de la Savoie se veut à la fois globale et territorialisée. Ces contrats deviennent ainsi la pierre angulaire de la politique jeunesse du département.

## ■ Les contrats cantonaux jeunesse, pierre angulaire de la politique jeunesse

Ces contrats ont vocation à encourager tous les acteurs d'un même territoire à porter un regard convergent et global sur les besoins des jeunes, de mettre en cohérence les interventions des différents acteurs dans le champ jeunesse. On est donc ici à la croisée de l'animation jeunesse et du développement local.

Bien que toute la population des 11-25 ans du canton soit concernée, une attention particulière est portée aux 11-15 ans. Il faut noter que lorsque le territoire cantonal n'est pas en cohérence avec un bassin de vie locale, d'autres limites territoriales ont été fixées.

### **Une démarche balisée**

La signature de chaque CCJ est le résultat de trois étapes incontournables :

- la réalisation d'un diagnostic pour faire localement l'état des lieux, en y associant tous ceux qui sont concernés (les jeunes eux-mêmes et leurs familles, les élus, les enseignants, les associations, les travailleurs sociaux, la gendarmerie, etc.) ;
- le choix de priorités locales, en tirant parti du diagnostic ;
- la définition d'un plan d'action, sur trois ans, répondant aux priorités reconnues par tous et faisant consensus.

### **Une politique partagée**

Les acteurs jeunesse mobilisés lors du diagnostic continuent ensuite à se réunir au sein du comité de pilotage jeunesse. C'est l'instance de réflexion, de débat et de propositions de la politique jeunesse. Il oriente la démarche, il est force de propositions et facilite la prise de décision des élus. Il est le garant d'une démarche participative.

Ce type de méthode, apparue de longue date dans le cadre de la politique de la ville, était inédit pour nombre de territoires ruraux. Elle fut parfois difficile à accepter pour certains élus qui étaient attachés à un mode d'action publique traditionnel reposant sur le couple expert-décideur politique.

### **Les objectifs des projets jeunesse locaux**

Les principaux objectifs sont de développer l'autonomie et la prise de responsabilité des jeunes, de favoriser l'accès et la découverte d'activités éducatives et de leur ouvrir d'autres horizons. Bien entendu, chaque CCJ possède sa couleur locale. D'ailleurs, on observe que les motivations des élus locaux ne sont pas toujours tournées vers l'autonomie mais peuvent aller vers un souhait de contrôle social. C'est là qu'un travail de sensibilisation et d'explication doit être fait auprès des élus pour leur permettre de passer d'une logique de consommation d'activités et de contrôle social à une logique d'autonomie des jeunes et de prise de responsabilités.

### **Un étroit partenariat départemental**

Bénéficiant d'une concordance heureuse des agendas institutionnels avec la mise en place en 1998 du contrat temps libre de la CAF, puis en 1999 du contrat éducatif local par l'État, les institutions savoyardes affichent dès l'origine la volonté de travailler collectivement.

Il s'agit bien de définir ensemble un projet jeunesse local pour un territoire intercommunal. Les dispositifs contractuels ne seront que des outils à son service. Ainsi, le plus souvent, diagnostic, bilan et schéma de développement sont communs aux trois contrats, qui sont signés conjointement. L'évaluation se met en place dans le même contexte.

### **Un levier financier efficace**

En moyenne, sur les actions nouvelles impulsées dans les projets locaux, l'aide de la CAF représente 50 % du budget ; l'aide du conseil général, 25 % du budget ; l'investissement de la collectivité locale s'élève alors à 25 % du budget global.

La part de l'État était environ 10 % du budget mais elle est aujourd'hui en nette diminution.

### **Un accompagnement technique et pédagogique essentiel**

Parallèlement, il est rapidement apparu nécessaire de développer des temps d'information et de formation pour l'ensemble des acteurs de ces nouvelles politiques : professionnels, élus,

bénévoles, etc. Ce fut la naissance des « Rendez-vous jeunesse ». Ces temps, organisés et financés par les partenaires institutionnels signataires des trois contrats, donnent l'occasion à ces acteurs de se rencontrer, d'échanger et de se former. Les professionnels jeunesse ont pu ainsi bénéficier de parcours culturels, d'accompagnement de projets de jeunes, d'information sur la prévention et la santé, l'ouverture internationale, ou encore de formations plus méthodologiques : conduite de réunion, démarche participative...

D'autres Rendez-vous jeunesse, ouverts aux bénévoles et élus locaux, ont été un lieu de réflexion collective sur la problématique des locaux de jeunes ou encore sur la vie d'un comité de pilotage jeunesse.

### **Une supervision**

Le métier de coordonnateur jeunesse est nouveau, il conjugue l'animation jeunesse et le développement local. Il est complexe et peu reconnu, aussi a-t-il paru nécessaire de mettre en œuvre un accompagnement plus individualisé des coordonnateurs jeunesse. Les institutions partenaires ont recruté un chargé de mission à mi-temps. Son positionnement au sein d'une association lui garantit une neutralité indispensable dans son rôle d'accompagnement et de médiation.

### ■ Aujourd'hui : en huit ans, 100 % de la Savoie est concernée

Le partenariat institutionnel a entraîné un développement rapide des politiques jeunesse locales dans un département où les actions jeunesse restaient principalement cantonnées aux zones urbaines. En milieu rural, la problématique jeunesse était une question souvent inédite, voire incongrue pour les élus locaux.

Aujourd'hui, l'ensemble du département est engagé dans la démarche jeunesse avec 37 contrats signés. Les territoires signataires disposent au minimum d'un professionnel coordonnateur jeunesse pour animer et concrétiser la démarche.

L'appui financier nouveau (hors subventions aux associations) apporté aux contrats cantonaux jeunesse par le conseil général varie en fonction de la démographie de chaque territoire : de 6 000 euros à 30 500 euros.

Les débuts sont souvent modestes, les actions fragiles et certains démarrages ne se font pas sans ratés mais, globalement, l'évolution est très satisfaisante. La jeunesse devient une question légitime et pertinente pour les élus savoyards.

Les clés de cette réussite reposent en grande partie sur :

- un partenariat avancé dans lequel le vice-président du conseil général, le président et le directeur de la CAF et les représentants de l'État, l'inspecteur d'académie et le directeur Jeunesse et Sports se mobilisent largement ;
- un partenariat qui se décline aussi au niveau technique, chaque technicien d'une institution peut parler au nom d'une autre ;
- la volonté de simplifier la démarche au maximum pour les acteurs de terrain ;
- un levier financier commun.

### ■ Le conseil général s'organise

En 2002, une mission jeunesse à part entière est créée au sein de la direction de l'éducation, des collèges, des sports et de la jeunesse. Le souhait de positionner cette mission jeunesse dans la transversalité est ainsi affiché.

Toujours en 2002, un bilan a été réalisé sur ce premier plan quinquennal. Il valide l'intérêt d'une approche globale de la jeunesse, souligne l'intérêt du partenariat mis en œuvre avec la CAF et l'État, reconnaît le rôle de la famille et insiste sur la reconnaissance de la place des jeu-

nes dans la société. Dans son débat d'orientation budgétaire à l'automne, l'assemblée départementale vote pour un nouveau plan quinquennal (2003-2007).

Il confirme :

- la poursuite des contrats cantonaux jeunesse ;
- le développement des actions de prévention comme « La sécurité, c'est branché » (opération réalisée avec des scooters dans les collèges, en partenariat avec la gendarmerie) ;
- la nécessité de l'information jeunesse (soutien à l'association Savoie information jeunesse pour animer le réseau départemental des points d'information jeunesse et poursuite du financement du numéro vert d'écoute et d'orientation « Fil'O jeunes » qui gère environ 100 appels par après-midi, ou création d'un guide des années collège pour les enfants entrant en 6<sup>e</sup>).

Il propose aussi une nouvelle orientation : l'ouverture sur le monde.

Un professionnel a été embauché pour mettre en place le programme Jeunes Citoyens du monde au service de cet objectif. Ce programme est fondé sur deux idées fortes : une articulation étroite avec les contrats cantonaux jeunesse et des partenariats avec les associations disposant d'une bonne expertise dans ce champ d'action. On peut citer :

- les bourses Jeunes Citoyens du monde finançant des projets de découverte (Europe, Maghreb) et de solidarité internationale en lien avec la politique jeunesse du territoire dont sont issus les jeunes porteurs de projet ;
- l'appui au Service volontaire européen pour augmenter le nombre de jeunes savoyards bénéficiant de ce programme d'échanges européen, mais aussi pour que des associations locales accueillent un jeune européen, afin d'enrichir leurs actions jeunesse sur leur territoire ;
- le soutien financier aux chantiers de jeunes internationaux, avec l'exigence que des liens soient établis entre les jeunes étrangers et les jeunes locaux ;
- Parrains du monde, visant à favoriser l'apprentissage des langues au collège tout en contribuant à l'intégration d'étudiants étrangers de l'université de Savoie.

Aujourd'hui, les élus confient à la mission jeunesse un budget annuel de près de 1,6 million d'euros. Il semble que ce service, après une phase de développement rapide, arrive à maturité avec trois professionnels et se trouve dans une période de stabilisation. D'autant plus que, en ces temps de décentralisation, la rigueur budgétaire est à l'ordre du jour, surtout dans un champ d'action ne relevant pas de compétences obligatoires (mais qui participe pleinement à la recherche de cohésion sociale, où chaque composante de la société doit se sentir reconnue).

Mais outre ces actions, ce qui fait la marque du travail de cette mission, telle que l'ont souhaité les élus, ce sont ces modalités de travail : approche partenariale et transversalité.

## **Positionnement de la mission jeunesse**

---

### ■ Une mission d'animation transversale au sein du département

L'un des enjeux forts reste d'améliorer la transversalité au sein même des services du conseil général pour passer d'une logique sectorielle à une approche par public.

La mission jeunesse a donc la responsabilité en direct d'un certain nombre d'actions, que nous venons de voir, mais elle a aussi reçu comme objectif d'être le dénominateur commun, le référent, l'animateur de l'ensemble (*Rapport 2002*, p. 24).

### **Un lien avec le service éducation**

La mission jeunesse a été placée intentionnellement au sein de la direction portant la compétence collège pour marquer le lien avec la politique éducative. Cette proximité favorise le lien entre les collèges et les contrats cantonaux jeunesse, lien essentiel localement, par exemple, lors de la mise en œuvre des chartes culturelles.

Par ailleurs, la mission jeunesse peut développer des actions reprises par le service éducation. Citons l'action « collégien, citoyen du monde », destinée à appuyer les projets d'ouverture sur le monde issus des collèges.

### **Un lien avec l'action sociale**

Construire du lien entre politique jeunesse et action sociale est un enjeu primordial. Or l'action sociale s'intéresse avant tout à l'individu, à ses difficultés, à son parcours d'insertion « individualisé ». Au contraire, du côté des politiques jeunesse, on est avant tout dans une logique d'animation collective, de développement local par la mobilisation des acteurs autour d'un objectif commun. Il en découle des logiques d'action différentes, mais aussi des cultures professionnelles divergentes, ce décalage s'accompagnant par ailleurs d'un manque de repères sur les compétences et les missions de chacun.

L'un des premiers enjeux était donc de permettre la rencontre, la connaissance, mais surtout une reconnaissance mutuelle entre travailleurs sociaux et professionnels de la jeunesse. Des rencontres ont été organisées entre les territoires de développement social et les professionnels de la jeunesse. Deux niveaux de collaboration semblent se dessiner. Tout d'abord, la possibilité de partenariats opérationnels : petits-déjeuners au collège avec les parents, exposition autour des problématiques de parentalité... Ensuite, un travail commun d'analyse territoriale autour, par exemple, de la création à l'échelle d'un canton d'un comité de socioprofessionnels, ou un autre sur le montage d'un observatoire de la jeunesse. Cependant, les niveaux de collaboration restent très disparates d'un territoire à l'autre.

Enfin, des partenariats ont été développés dans le champ de la prévention santé, en particulier par la participation de la mission jeunesse à un collectif travaillant autour de la création d'outils de prévention destinés aux établissements scolaires et aux structures jeunesse. Cet axe est une priorité actuelle.

### **Un lien avec le service culture**

La direction de la culture a recruté un professionnel pour mieux travailler avec les différents publics, ce qui facilite la mise en œuvre de projets. Des forums territoriaux rapprochant le monde de la culture, de la jeunesse et de l'éducation ouvrent des passerelles entre ces milieux où les jeunes sont au centre des préoccupations.

Cette question de la transversalité reste essentielle, sinon cette mission risque d'être rapidement rattrapée par le référentiel sectoriel qui structure l'ensemble de la machine départementale. Elle ne serait plus alors qu'un service assurant la gestion du secteur de l'animation et des loisirs pour les jeunes en période extrascolaire. Elle doit rester le service-aiguillon qui fait place à la jeunesse au sein des différentes politiques départementales.

## **■ Le partenariat comme principe d'action**

La mission jeunesse s'inscrit dans un réseau beaucoup plus large d'acteurs jeunesse sans qui la politique jeunesse du conseil général ne pourrait exister.

### **Le partenariat à l'échelon départemental**

Dès l'élaboration du diagnostic départemental en 1997, l'impulsion partenariale a été donnée avec une large consultation. Elle se décline aujourd'hui de diverses façons.

## 1. Partenariat institutionnel

Le partenariat institutionnel fait partie de la culture politique de la Savoie. En effet, dès la création des départements en 1981, préfecture et conseil général se partagent le Château de Savoie et décident de collaborer sur différents dossiers. Le préfet assiste d'ailleurs à toutes les sessions plénières de l'assemblée départementale. Le fonctionnement du conseil général des jeunes en est une illustration.

Dans le champ social, la CAF et le département ont, depuis de nombreuses années, validé une convention de partenariat. Ainsi, il existait un terreau propice, qui a permis de développer un partenariat étroit dans le champ de la jeunesse.

Mais cette collaboration doit se faire sans mettre en péril l'identité institutionnelle de chacun et la lisibilité de son action, exercice périlleux s'il en est.

En effet, plus le partenariat est étroit, plus il faut être vigilant quant à la lisibilité des actions de chaque institution, à l'affichage de son identité. En effet, le partenariat a pour « dommage collatéral » d'imbriquer les compétences, de brouiller les cartes identitaires vis-à-vis de l'extérieur. Or, cette identité est vitale pour toute institution.

Ces questions sont débattues lors des rencontres institutionnelles qui ont lieu deux fois par an et réunissent le directeur de la CAF, l'inspecteur d'académie, le directeur de la DDJS, le secrétaire général de préfecture et le vice-président du conseil général délégué à la jeunesse. Ces temps de rencontres sont indispensables pour repréciser un cadre d'action toujours à construire et à améliorer.

## 2. Partenariat associatif

La politique de jeunesse départementale s'appuie sur un réseau associatif diversifié généraliste (fédérations d'éducation populaire) ou thématique (musique, danse, santé, informations...).

Le programme Jeunes Citoyens du monde en est un bon exemple : dès l'écriture du projet, les ressources associatives ont été mobilisées. Cette étape a permis, bien entendu, de bénéficier de leur expertise, mais aussi de s'assurer de leur accord sur le fond et de leur implication dans le développement de cette politique. Ainsi, deux associations, Pays de Savoie solidaires et Euralp ont été « labellisées » comme associations expertes, l'une sur les projets de solidarité internationale, l'autre sur les projets d'échanges européens. Elles ont pour rôle d'accompagner les jeunes porteurs de projet et les professionnels de la jeunesse sur ces thématiques. Mais elles ont aussi leur place lors du travail d'évaluation du dispositif et de proposition d'évolutions.

### **Le partenariat à l'échelle locale**

#### 1. Partenariat avec les collectivités locales

Dans le cadre du contrat cantonal jeunesse, les collectivités locales sont, bien entendu, l'interlocuteur privilégié. Le projet jeunesse local a eu pour effet dans certains territoires de développer ou d'accélérer le développement de l'intercommunalité. En effet, les diagnostics participatifs ont rapidement fait apparaître que le territoire d'intervention pertinent était celui de l'intercommunalité. On a vu ainsi la création de SIVU jeunesse, voire de SIVOM.

Reste aujourd'hui la délicate question de la délégation de la compétence jeunesse entre communes et intercommunalité. En effet, des libellés de compétence approximatifs ou qui n'ont pas été pensés dans le cadre d'une réflexion globale sur l'intérêt communautaire posent des difficultés dans la mise en œuvre des politiques de jeunesse. Parfois, un libellé trop large coupe les ailes à toute initiative communale, par exemple dans le périscolaire pour les élèves du primaire. D'autres fois se cache derrière une compétence jeunesse intercommunale un bricolage budgétaire permettant à chaque commune de garder la main sur ses actions jeunesse sans véritable mutualisation. Cette question est d'autant plus à l'ordre du jour qu'un *ultimatum* législatif a été posé pour août 2006 afin de contraindre les intercommunalités à définir

précisément l'intérêt communautaire. Sans définition, la compétence jeunesse sera globalement transférée à la structure intercommunale, transfert auquel il importe de réfléchir.

## 2. Partenariat avec les associations locales

La moitié des politiques jeunesse est gérée en direct par les communautés de communes, l'autre est confiée à des opérateurs associatifs. Les associations cantonales d'animation, qui préexistaient à la politique jeunesse, ont été un « terreau » très favorable à leur conception. Ce partenariat est donc précieux et donne lieu à des relations très fréquentes, pour aider à réaliser des actions ou quelquefois veiller à ce que le projet jeunesse ne devienne pas leur exclusivité !

En milieu urbain, les contrats cantonaux jeunesse sont arrivés sur un terrain déjà très actif. Leur principal apport a alors été de favoriser une réflexion globale et une répartition des domaines d'intervention entre la commune et les associations jeunesse.

## Conclusion

Toute action publique ne peut aujourd'hui se construire hors du partenariat. La complexité actuelle de l'action publique, la multiplicité des acteurs, l'absence de champ vierge de tout regard public rendent le travail partenarial indispensable.

## État des lieux et perspectives

### ■ Bilan de la politique de jeunesse

La politique de jeunesse du conseil général de la Savoie va bientôt fêter ses dix ans. Un travail important d'évaluation devra alors être mené. Le bilan fait en 2002 donne déjà des pistes.

### Bilan des contrats cantonaux jeunesse

#### 1. Les clefs de la réussite

- Un partenariat efficace et solide au niveau départemental entre le conseil général, la CAF et l'État (DDJS et inspection académique), avec une bonne mutualisation des différents outils contractuels et la construction, avec les acteurs de terrain, d'outils d'évaluation pertinents.
- Une politique de jeunesse locale solide et partagée qui se renouvelle au-delà des trois premières années. La question de la jeunesse est devenue politiquement incontournable.
- De nombreuses actions de proximité pour les jeunes, principalement les 11-15 ans : activités de loisirs, accompagnement de projet, information jeunesse, ouverture culturelle, prévention santé, transports, locaux de jeunes, instances consultatives, etc.
- Les Rendez-vous jeunesse qui animent une réflexion commune et la constitution d'une « communauté d'acteurs jeunesse » qui se connaissent et se reconnaissent en Savoie.
- L'accompagnement budgétaire fort des partenaires : 80 % d'aide, 20 % à charge de la collectivité locale.

#### 2. Les freins et les blocages

- La fragilité des démarches participatives engagées, sensibles aux aléas politiques et humains.
- La mobilisation des acteurs locaux dans le temps et, en particulier, des élus responsables demande un accompagnement régulier sur le terrain.
- La nécessaire adaptation du CCJ en zone urbaine.
- La difficulté de recadrer la démarche jeunesse quand il le faut, sans casser la dynamique locale par une intervention abrupte.
- La complexité du transfert des compétences jeunesse des communes à l'EPCI, avec souvent une sous-estimation en amont de l'ampleur des enjeux d'un tel transfert par les élus.

- Un niveau de recrutement des professionnels très disparate dans un domaine où la qualité des ressources humaines est essentielle.
- Un manque de reconnaissance des professionnels, en particulier de la part des élus, alors que ceux-ci se doivent pourtant de maîtriser de multiples compétences afin de mener à bien leurs missions.
- Des politiques de jeunesse locales trop souvent axées sur la consommation de loisirs et non sur l'accès à l'autonomie, avec des actions principalement centrées sur un public 11-15 ans (et non 11-25 ans comme prévu initialement).

### **Bilan de la politique jeunesse départementale**

- Sur la méthode : une approche plus globale : oui ! Mais, comme nous l'avons vu, le risque reste très fort d'être rattrapé par l'approche sectorielle. La transversalité en interne demeure difficile, car le département a d'abord été construit sur cette logique sectorielle.
- L'approche partenariale : le contrat est rempli.
- Sur les priorités :
  - les 11-15 ans sont clairement le public privilégié des politiques jeunesse locales ;
  - l'objectif est atteint au niveau de la proximité, du milieu rural. Les réalités urbaines sont moins bien cernées ;
  - la prévention en matière de santé est un axe fort, bien ancré ;
  - l'ouverture sur le monde : le programme d'action est récent mais la bourse Jeunes Citoyens du monde connaît une progression intéressante.

### **■ Enjeux et perspectives**

2007 sera l'année du bilan de dix ans d'actions et permettra de définir de nouvelles perspectives.

Le contexte démographique (population vieillissante), social et économique (difficulté d'accès à l'autonomie des jeunes) laisse présager que les actions en direction de la jeunesse resteront, même hors du cadre de compétence obligatoire, un domaine d'intervention que les élus souhaiteront poursuivre.



## Le département

---

### Quelques chiffres

- Population totale : 1 105 464 habitants.
- Population des 12-25 ans : 227 454, soit 20,6 %.
- 6 % des 18-25 ans (158 997) sont au chômage (source : recensement INSEE, 1999).
- Le Val-d'Oise se situait, alors, à la 50<sup>e</sup> place des départements quant aux résultats en fin de primaire, et dernier quant à ceux en fin de collège (taux de réussite au BEPC).
- En 2005, le nombre de collèges est de 125 (102 publics et 23 privés).

Le département n'est pas seulement le plus jeune de France, il est aussi confronté à la diversité de ses territoires. Le fait qu'il soit à la fois une entité urbaine et rurale doit être pris en compte. Les communes les plus peuplées sont Argenteuil (95 416 habitants), Cergy et Sarcelles ; à l'opposé, le Vexin français est complètement rural.

La configuration du département nécessite de poser la réflexion autour de trois niveaux géographiques : urbain, périurbain, rural.

De plus, s'il est évident qu'il y a des problématiques communes, depuis mars 2003, il est établi que le Val-d'Oise comprend des secteurs géographiques particuliers dans lesquels les enjeux sont différents. Le département a souhaité adapter ses grandes politiques aux spécificités de territoires ressentis. Ceux-ci sont du nombre de six.

## La démarche engagée

---

Dès 2000, le conseil général a voulu élaborer et mettre en œuvre, pour la jeunesse, une politique globale.

La première étape de ce projet s'est concrétisée avec la réalisation en 2002 de l'enquête du CRÉDOC : *Mieux connaître les jeunes du Val-d'Oise*. Le souhait des élus est d'adapter des réponses aux besoins diversifiés du public jeune autour des thèmes suivants : formation initiale, vie associative et citoyenne, formation continue et emploi, lien social, autonomie et temps libre.

La deuxième étape a consisté en 2005 en l'élaboration d'un état des lieux de l'existant (structures, collectivités, services...).

Courant 2006, le diagnostic sera complété par les actions mises en œuvre et projetées, les opérations mises en place et des débats entre les élus et les partenaires, ce par territoire.

Le diagnostic devrait aboutir à la définition d'une politique de jeunesse pour les Valdoisiens. Néanmoins, une telle politique doit être construite autour du jeune pris dans sa globalité, avec un souci de cohérence et de continuité d'action.

De fait, la réflexion se pose autour de plusieurs domaines :

- redéfinir la politique en direction de la prévention spécialisée (rapport à l'assemblée, décembre 2005),
- refonder la politique d'insertion et notamment avec la redéfinition du dispositif du FAJ,
- prévenir la désinsertion des jeunes,
- tendre à la réussite scolaire du plus grand nombre en aidant à la réussite personnelle et éducative de chacun,
- définir la tranche d'âge du public en cohérence avec la politique du département.

La répartition des compétences et des lieux d'intervention aboutit assez naturellement à reconnaître un rôle privilégié :

- aux communes pour les enfants d'âge primaire (jusqu'à 11 ans),
- à la région pour les lycéens et les jeunes en formation professionnelle ou en recherche d'insertion (au-delà de 16 ans),
- au département pour les collégiens.

Toutefois, le besoin d'une cohérence d'ensemble demeure pour :

- les jeunes sortant du système scolaire sans formation ni diplôme,
- l'accès à l'emploi,
- la prévention de la désinsertion,
- la mise en place de passerelles entre les « catégories ».

Dans l'état actuel de nos réflexions, la tranche d'âge retenue est les 11-26 ans (29 par dérogation) et les collégiens sont le public cible.

## **Actions menées en direction des jeunes**

---

Pour l'heure, les actions des différents services se déclinent autour de deux axes : les compétences obligatoires et les actions volontaires.

### ■ Les compétences obligatoires du conseil général

- Protection de l'enfance : service social départemental, Aide sociale à l'enfance, prévention spécialisée.
- Éducation : collèges.
- Fonds d'aide aux jeunes (2005).
- Protection maternelle et infantile : consultation et planification familiale.
- Lecture publique (BDP).

### ■ Les actions volontaires du conseil général

Elles sont :

- directes : aides financières, actions de valorisation, actions de communication ;
- intermédiées : à partir des priorités données aux publics jeunes, par les structures telles que les communes et EPCI, les associations.

### **Les actions individuelles**

#### 1. Bourses

- Enseignement (collégiens, insertion professionnelle, cursus internationaux...).
- Sportifs de haut niveau (en cours d'évaluation).

#### 2. Projets

- Projets humanitaires.
- « Imagine ton entreprise ».
- Opérations « Job d'été ».

### **Les actions collectives**

#### 1. Équipements

- Associatifs (maisons de quartier...).
- Communaux (sportifs, culturel, multimédia, CLSH, etc.).

#### 2. Fonctionnement et projets

- Contrat initiatives ville qualité (CIVIQ) (thématique jeunesse).
- Missions locales.

- Associations d'envergure départementale.
- Prévention spécialisée, VVV.
- Insertion professionnelle.
- Schéma du spectacle vivant.
- Musiques actuelles.
- Cinéma.
- Sport civil et scolaire...

## Les moyens

- Participation aux dispositifs suivants : conseil départemental de prévention et CLSPD, CSC, CEL, etc.
- Présence territoriale :
  - cinq chargés de développement économique et d'insertion professionnelle, six chargés de développement éducatif (un par bassin d'éducation), travailleurs sociaux,
  - neuf directions,
  - une mission jeunesse et citoyenneté, aiguillon et relais d'information.

La chargée de mission jeunesse et citoyenneté a pour missions :

- d'assurer la vision et le pilotage transversaux des actions du conseil général,
- d'assurer leur comparabilité (veille, parangonnage),
- d'aiguillonner les services,
- de concourir à la coordination territoriale (en lien avec les délégués territoriaux, les chargés de développement éducatif, les services sociaux...),
- d'assurer la liaison avec les autres acteurs de terrain (communes, associations) dans le domaine spécifique de la jeunesse.

En effet, le choix a été de créer une mission jeunesse et citoyenneté et non de rassembler tous les champs relevant de la jeunesse dans un service important et, de ce fait, en antinomie avec la volonté de transversalité.

Les actions sont menées en partenariat avec :

- l'État, notamment avec les services déconcentrés, l'Éducation nationale, la DDJS et la DDTEFP (à noter un travail important mené avec la préfecture dans le cadre du conseil départemental de prévention) ;
- les collectivités territoriales, les communes à travers les CIVIQ et l'amorce d'un partenariat avec les EPCI dans le cadre des CISP ;
- les associations, avec lesquelles une approche financière dissociée fonctionnement/projets est de plus en plus d'actualité.

## Perspectives

L'année 2006 devrait être consacrée à la structuration de la politique de jeunesse du département.

# Propos d'élus

*Vincent Éblé, président du conseil général  
de Seine-et-Marne (Parti socialiste)*

*et Jean-Pierre Bontoux, vice-président  
chargé de la prévention spécialisée, de la jeunesse  
et des sports (Parti communiste français)*

La Seine-et-Marne est l'un des départements les plus jeunes de France : 30 % de sa population a moins de 20 ans.

Cela constitue à la fois une chance et un défi. Une chance, puisque cette jeunesse promet un avenir dynamique à notre territoire. Un défi, car il nous faut travailler au bien-être des jeunes seine-et-marnais et les accompagner dans leur future vie d'actifs, de citoyens et d'habitants. Ils doivent pouvoir étudier et se former dans les meilleures conditions, accéder à la culture, aux sports et aux loisirs et ainsi, préparer au mieux leur avenir.

C'est pourquoi nous avons mis en place en 2004 une véritable politique de la jeunesse. Plusieurs mesures en traduisent l'ampleur : augmentation du fonds d'aide aux jeunes, soutien aux projets pédagogiques innovants, aide à la restauration scolaire ou plan informatique dans les collèges.

Mais nous ne souhaitons pas nous contenter de ces quelques actions. Nous avons souhaité aller plus loin en élaborant une politique spécifique et ambitieuse en direction des 12-25 ans. À cet effet, nous avons voulu y associer les jeunes eux-mêmes. Nous avons donc lancé les Rencontres de la jeunesse. L'objectif : aller à la rencontre des jeunes seine-et-marnais, en collaboration avec nos partenaires associatifs et institutionnels, pour débattre de leurs besoins, discuter de leurs propositions et ainsi répondre au mieux à leurs attentes.

À l'issue de ce débat de douze mois avec la jeunesse seine-et-marnaise, le conseil général de Seine-et-Marne arrêtera les axes de sa politique. Elle sera à la fois ambitieuse, transversale et partenariale.

Notre jeunesse est un atout, nous devons lui accorder toute l'attention qu'elle mérite.

*Claude Riboulet, vice-président  
du conseil général de l'Allier  
(Union pour la démocratie française)*

Si l'éducation constitue un enjeu politique identifié, force est de constater que la jeunesse ne trouve pas la place qui devrait lui être accordée à l'échelle des politiques nationales. Pourtant, il serait opportun d'inscrire comme priorité au sein de l'agenda des partis politiques institutionnels un vrai programme en direction de la jeunesse. En effet, l'attente est forte tant de la part des mouvements, notamment d'éducation populaire et socioculturels, que des élus locaux, et bien sûr des jeunes eux-mêmes. Aujourd'hui, les politiques d'État déclinées par Jeunesse et Sports sont très souvent perçues comme s'intéressant aux seuls loisirs et à l'occupationnel.

Or, les politiques de jeunesse, si l'on veut qu'elles soient porteuses de sens, s'inscrivent fondamentalement dans une dimension éducative. En effet, tout acte éducatif se réfère à des valeurs et revêt par conséquent une dimension éthique. Cette dimension doit être traduite par des orientations politiques. C'est pourquoi la tentative d'avoir rattaché le ministère de la Jeunesse à l'Éducation nationale était en soi plutôt une bonne idée, dans le sens où elle mettait en valeur la nécessaire dimension éducative des politiques de jeunesse et leur caractère transversal. Poser la question des valeurs qui fondent les politiques de jeunesse et leur donent du sens demeure une interrogation légitime ; y répondre devient un devoir impérieux.

En définissant *a minima* la jeunesse comme la période de la vie caractérisée par la « conquête progressive de l'autonomie », on repositionne les politiques de jeunesse dans une logique d'accompagnement. Dès lors, favoriser l'accès à l'autonomie constitue une première valeur de base que je crois partagée au-delà des sensibilités politiques. Par ailleurs, en réponse aux cloisonnements traditionnels qui abordent la jeunesse selon une approche sectorielle, la perspective de l'accompagnement vers l'autonomie rappelle l'exigence d'une approche transversale. Car, au-delà du caractère polymorphe et changeant de la jeunesse, il s'agit bien d'une même réalité humaine et lorsque l'on s'intéresse au jeune en particulier, d'une même personne. D'ailleurs, la pléthore de dispositifs, pas toujours parfaitement adaptés, montre que jusqu'à présent l'action publique s'est surtout efforcée de rattraper les réalités d'une « jeunesse problème ou fragile », sans anticiper dans son ensemble et de façon globale la problématique de la « jeunesse ressource ». Aussi, afin de rendre les actions bien identifiées, lisibles et avec une stratégie cohérente, il convient de repositionner positivement la personne du jeune au cœur des politiques de jeunesse.

La dimension territoriale des politiques de jeunesse est devenue incontournable. Les collectivités locales, notamment les intercommunalités et les départements, s'investissent progressivement en direction des jeunes de leurs territoires et confirment ainsi leur légitimité en matière de politique de jeunesse. Il ne s'agit plus de reproduire des dispositifs d'État de façon verticale, mais de construire de vraies politiques locales de développement, élaborées à partir de diagnostics partagés et adossées à des projets éducatifs qui prennent en compte les différentes trajectoires des jeunes selon que le territoire est plutôt urbain ou plutôt rural. La jeunesse est un des éléments moteurs qui fondent la dynamique d'un territoire. En effet, l'attractivité d'un bassin de vie est souvent, au-delà de l'aspect économique essentiel, fondée sur l'envie qu'elle arrive à susciter chez les jeunes d'y rester ou de (re)venir s'y installer. Dans cette logique, les actions spécifiques en direction des jeunes constituent un signe fort des acteurs locaux et de leur compréhension des dynamiques territoriales. Dès lors, ces initiatives locales sont en attente non seulement d'une reconnaissance, mais plus encore d'une prise en compte de leur expérience dans l'élaboration des politiques nationales.

En termes de méthode, on n'a que trop souvent vu ici où là des dispositifs et des contrats érigés au rang de politique, alors qu'il ne s'agit que d'outils et de financements... Entrer dans les problématiques jeunesse par les projets et non par les outils apporterait déjà un net progrès, notamment en matière d'évaluation. Partant, le rôle du politique est bien d'initier un effet de levier qui certes s'appuie sur l'existant, mais surtout structure l'action éducative dans son ensemble.

Les politiques de jeunesse sont bien des politiques éducatives. Aussi, parce que les jeunes méritent qu'on s'intéresse à eux, apprenons à les connaître. Parce que les jeunes ont beaucoup à nous dire sur eux, mais aussi sur nous, apprenons à les écouter. Parce que les jeunes sont une richesse dont notre société peut être fière, apprenons à les valoriser. Enfin, parce que les jeunes seront les adultes de demain, apprenons à les responsabiliser.

# Propos de techniciens

## *Le conseil général à la rencontre de sa jeunesse*

*Grégory Dorte, chargé de mission jeunesse  
au conseil général du Seine-et-Marne*

La mission jeunesse du département de Seine-et-Marne a été créée en juin 2005 avec le recrutement d'un chargé de mission pour mettre en œuvre une politique transversale et globale qui implique les différents services du conseil général, les jeunes du département et tous les acteurs qui travaillent en direction de la jeunesse.

Une instance de coordination des services départementaux relatifs à la jeunesse interne, présidée par le vice-président chargé de la jeunesse, des sports et de la prévention spécialisée, mobilise l'ensemble des directions concernées par les problématiques des jeunes (éducation, insertion et habitat, transports, culture...).

La mission jeunesse s'est attachée à réaliser, dans un premier temps, un état des lieux des partenaires sur le territoire, un bilan social des jeunes du département et, enfin, à recenser les interventions majeures des directions du conseil général auprès des jeunes. De manière à disposer d'une lisibilité globale des politiques en la matière, un rapport intitulé *Politique départementale en faveur de la jeunesse* a été présenté à l'assemblée départementale lors de l'examen du budget primitif 2006.

La volonté de renforcer la politique jeunesse a conduit le conseil général à organiser les Rencontres de la jeunesse en 2006 et 2007 sur l'ensemble du territoire départemental.

– Le public ciblé :

- les jeunes de 12 à 25 ans, c'est-à-dire les jeunes scolarisés, en formation, en insertion, en emploi ou au chômage,
- les associations (bénévoles et professionnels) qui agissent en direction des jeunes,
- les parents.

– Le territoire : il est maillé pour être suffisamment diversifié dans une logique géographique (nord-sud, est-ouest) et démographique (urbain, périurbain, rural, ville nouvelle, répartition de la population jeune sur le territoire).

– Les lieux de rencontre : ce sont les lieux ressources où les jeunes se trouvent et se retrouvent de manière formelle ou informelle (lieux de sociabilité), et les lieux d'événements ou d'activité qui les rassemblent.

– Les thématiques : les grands sujets rejoignant les politiques publiques sont abordés (emploi, formation, insertion, transports, logement, santé, loisirs, citoyenneté, engagement...).

– Les outils : le site Internet du conseil général recueille les témoignages de jeunes et d'acteurs ; une étude qualitative a été réalisée auprès d'une cinquantaine de jeunes ; un questionnaire, diffusé à 150 000 jeunes seine-et-marnais depuis le 18 septembre 2006, sera mis en ligne sur le site du conseil général.

Un début, une fin : 15 mars 2006, mars 2007

Les rencontres ont débuté le 15 mars 2006 par une opération de lancement qui a réuni plus de 500 participants. Elles se termineront en mars 2007 par une plénière avec la restitution des apports des rencontres et du questionnaire quantitatif.

À cette occasion, le président du conseil général annoncera les nouvelles orientations du département en direction des jeunes.

## *De l'intention politique... vers la mise en œuvre*

*Entretien avec Hélène Grimbelle, conseiller technique au cabinet  
du président du conseil général d'Ille-et-Vilaine*

### ***Vous avez été chargée d'un travail exploratoire visant à terme à la mise en œuvre départementale d'une politique de jeunesse. Quel était le contexte de cette demande ? Avec quel contenu ?***

En 2004, le premier travail de la nouvelle équipe politique du conseil général a été de traduire, dans un projet stratégique départemental, les engagements du programme de la campagne électorale, dans lequel la jeunesse figurait comme une priorité. Une nouvelle appréhension des délégations des vice-présidents a été à l'origine de la refondation des cinq commissions, notamment en leur confiant la responsabilité de mettre en œuvre cinq orientations stratégiques, plutôt que leur demander de gérer des blocs de compétences cloisonnés, appuyés sur l'organisation des services telle qu'elle existait. Ainsi, la commission Droit à l'emploi et développement économique a reçu pour mission de rechercher les moyens de favoriser l'innovation économique ; la commission Équilibre territorial est chargée de garantir aux territoires les mêmes chances de développement ; la commission Qualité de vie doit, quant à elle, préparer les conditions d'une gestion territoriale respectant les principes du développement durable, etc.

Cette nouvelle équipe politique a aussi partagé, dès le départ, une vision globale (et « large », de 12 à 25 ans) de la jeunesse que l'on doit accompagner dans son apprentissage de la citoyenneté et son accès à l'autonomie. Les jeunes ne constituent pas une population en difficulté, mais la collectivité se doit de mettre à leur disposition tous les moyens éducatifs dont elle dispose. Pour cette raison, un poste de vice-président chargé de l'enfance, de la famille et de la jeunesse a été créé, nécessitant également le rapprochement des services sociaux et des services éducation, culture et sports du conseil général.

Pour accompagner la réflexion des élus et traduire leur volonté politique d'aborder les questions de jeunesse de façon transversale, c'est-à-dire dans les cinq commissions, il a été décidé de créer un poste de conseiller technique au sein du cabinet du président. Ce recrutement visait aussi à montrer, en interne du conseil général comme en externe, que la jeunesse serait au cœur des politiques départementales futures. Enfin, être placée au cabinet du président a permis, dès le début de la définition de la politique jeunesse, d'être en contact quotidien avec tous les élus de la majorité.

La demande du président était, dans une première étape, de prendre le temps d'entendre les élus, de rencontrer les acteurs de terrain et les partenaires institutionnels des politiques de jeunesse, de prendre le temps, aussi, d'organiser le débat le plus large possible, avant de demander aux élus départementaux de décider des grandes orientations. La mission de définition de la politique de jeunesse s'est ainsi pratiquement étalée sur une année.

### ***Sur quel profil avez-vous été recrutée ? Quelle était votre trajectoire professionnelle ?***

Avant d'intégrer le cabinet du président en janvier 2005, j'étais chargée de mission dans une fédération d'éducation populaire, la Ligue de l'enseignement d'Ille-et-Vilaine. Le président, en



recrutant un conseiller technique issu de l'éducation populaire, marquait clairement son attachement aux valeurs de l'éducation populaire, notamment au moment de créer, de toutes pièces, une politique de jeunesse. C'était aussi une façon de montrer et reconnaître que les mouvements d'éducation populaire sont des lieux de formation de militants professionnels.

Enfin, les politiques du conseil général ont toutes été envisagées à l'aune de l'équilibre entre les territoires. Avant d'avoir travaillé dans le milieu de l'éducation populaire, j'avais été agent de développement local en intercommunalité rurale et en structure de pays et, à ce titre, j'avais mis en place des projets nécessitant une approche transversale ou globale des territoires et de ses acteurs économiques, touristiques, éducatifs, sportifs, culturels, environnementaux, qu'ils soient élus, habitants, professionnels, bénévoles, etc. Cette expérience professionnelle m'a permis de concevoir des politiques thématiques insérées dans des logiques de développement territorial.

Ayant exercé ce métier à la fin des années 1990, j'ai eu aussi la chance de suivre les premiers contrats éducatifs locaux, de me plonger ainsi dans les problématiques éducatives et d'expérimenter les premières démarches de projet éducatif territorial.

### ***Quelles démarches avez-vous engagées après votre nomination sur cette mission ?***

Entre février et juin 2005, à la demande du président, j'ai pris le temps d'entendre les conseillers généraux et vice-présidents du conseil général, de rencontrer des acteurs de terrain (professionnels, bénévoles, élus locaux du milieu rural comme du milieu urbain, des champs de la jeunesse, du sport, de la culture, de l'insertion professionnelle, etc.) et les partenaires institutionnels départementaux. Ils ont constitué des interlocuteurs variés mais en aucun cas ils n'ont représenté de façon exhaustive les acteurs de la jeunesse en Ille-et-Vilaine. J'ai aussi considéré que je ne pouvais pas, en raison du peu de temps dont je disposais, organiser l'expression des jeunes, public concerné par la nouvelle politique à mettre sur pied : quels jeunes, selon quel mode de sélection ou de désignation, de quel âge, sur quelles thématiques ? D'autre part, plaçant le conseil général comme une structure d'accompagnement des acteurs de terrain, il apparaissait plus important de les écouter, eux, dans un premier temps.

La démarche n'a pas consisté, volontairement, à auditer les services du conseil général dans la mesure où les dispositifs s'adressant à la population jeune étaient finalement peu nombreux et pas encore coordonnés au sein d'un service ou d'une direction jeunesse. Cependant, les responsables de services ont été régulièrement informés et associés au temps du débat.

Au cours de l'été, en croisant les objectifs du projet stratégique départemental avec les attentes et les suggestions des acteurs rencontrés, des propositions concrètes ont émergé et ont été organisées au sein d'un document intitulé *Propositions pour une politique jeunesse départementale*. Ce document, rendu public et largement diffusé, a été organisé en fonction des cinq objectifs stratégiques du conseil général faisant apparaître des actions en direction de la jeunesse, dans tous les champs de compétences couverts par les commissions. Ainsi, conseillers généraux et services du conseil général pouvaient situer des actions de jeunesse au sein même de leurs blocs de compétences ou de leurs directions.

Le temps du débat a commencé en septembre 2005. Tout d'abord, entre élus de la majorité réunis en exécutif, puis avec les professionnels et les bénévoles à l'occasion de la première journée départementale des acteurs de la jeunesse au cours de laquelle Jean-Claude Richez

est intervenu sur le thème de la prise en compte progressive des questions de jeunesse par les collectivités communales, départementales et régionales. À partir d'un débat organisé en ateliers, les 180 personnes présentes ont pu valider, dans leur ensemble, les propositions faites par le conseil général tout en les amendant et en les complétant.

À cette période, on a également présenté les orientations de la future politique de jeunesse aux chefs de service des deux pôles concernés directement par la mise en œuvre des nouvelles actions, en vue de les budgétiser et d'envisager leur réalisation à partir de 2006.

En décembre 2005, les objectifs, les principes d'actions et la mise en œuvre de la politique de jeunesse ont été actés lors de la session départementale des orientations budgétaires.

La politique de jeunesse a alors été annoncée comme une politique prioritaire pour l'année 2006.

### ***Quel est aujourd'hui l'état d'avancement de ce chantier ?***

Sur le contenu, la majorité départementale a souhaité mener une expérimentation en 2006 de son principal mode d'intervention en direction des acteurs de terrain, c'est-à-dire le lancement et le soutien à la démarche de projet éducatif local, pour généraliser son mode d'action à l'échelle départementale à partir de 2007. En partenariat avec la CAF et Jeunesse et Sports (partenariat qu'il faut apprendre à construire petit à petit puisque le conseil général était, jusqu'en 2004, absent du champ de la jeunesse), le conseil général s'organise, en 2006, pour accompagner deux territoires intercommunaux dans l'élaboration de leurs projets éducatifs locaux.

De plus, un travail de partenariat avec des fédérations d'éducation populaire (complètement inédit en Ille-et-Vilaine) pour mener les actions envisagées dans la politique de jeunesse du conseil général a débuté : formation des élus, mise en réseau des professionnels de terrain, accompagnement méthodologique des territoires dans l'élaboration des projets éducatifs locaux, proposition de vacances pour des enfants n'ayant pas la possibilité de partir, etc. Au cours de l'année 2006, ce partenariat doit être précisément défini pour être mis en œuvre à l'échelle départementale dès le début de 2007.

L'information des jeunes a été reconnue comme une étape préalable incontournable des politiques locales de jeunesse. Une convention d'objectifs est en cours de rédaction avec le centre régional d'information jeunesse qui favorise la création et le développement de points information jeunesse et d'outils d'aide aux projets des jeunes.

Dans le cadre de la mise en place d'outils de démocratie participative du conseil général, un comité consultatif jeunesse a été créé, chargé de faire des suggestions et d'éclairer les décisions de l'assemblée départementale en matière de jeunesse.

Enfin, les questions relatives à la jeunesse soulevées dans les différents services commencent à trouver des liens : le logement, le transport ou encore l'insertion professionnelle sont des champs qui intègrent, progressivement, les questions de jeunesse.

Sur la forme, des lignes budgétaires ont été ajoutées pour répondre à la mise en œuvre du projet stratégique départemental. Les actions définies dans le domaine de la jeunesse utilisent pour la plupart ces lignes nouvelles. Pour d'autres actions déjà existantes mais révisées au regard des objectifs de la politique de jeunesse, les crédits de droit commun ont été réorientés. Cette organisation « dispersée » du financement de la politique de jeunesse témoigne de son approche transversale.

L'embauche d'une chargée de mission « Égalité des chances » au cours de l'année 2006 a permis de lancer des actions concrètes dans le domaine de la jeunesse, de transmettre aux agents du département la responsabilité d'exécuter cette nouvelle politique et de tisser des liens entre les services du conseil général sur les questions de jeunesse. Ce recrutement intervient aussi dans le cadre d'une réorganisation à moyen terme des services visant à rapprocher les travailleurs sociaux chargés de l'enfance, de la famille et des jeunes, des services liés aux compétences sportives, culturelles et éducatives du conseil général, auparavant cloisonnés. À travers les projets éducatifs locaux à l'échelle de deux territoires expérimentaux et la signature de conventions avec les fédérations d'éducation populaire, cette chargée de mission doit pouvoir créer les conditions d'une prise en charge transversale des questions de jeunesse.

### ***Quelles difficultés avez-vous rencontrées ?***

Au sein du cabinet, la principale difficulté a consisté à sensibiliser tous les vice-présidents aux questions de jeunesse de façon égale, sans faire reposer la responsabilité de cette politique sur le seul vice-président chargé de l'enfance, de la famille et de la jeunesse. De même, appréhender la jeunesse comme une préoccupation transversale au sein des réunions de l'exécutif n'a pas été aisé.

Le cloisonnement des services, peu habitués aux démarches transversales, a freiné l'appréhension globale des questions de jeunesse souhaitée par les élus. De plus, il a pu paraître difficile de faire passer les services sociaux du conseil général d'une fonction réparatrice à une fonction de prévention très en amont. La jeunesse n'est pas un champ d'intervention habituelle de la collectivité départementale, ses agents ne partagent donc pas encore une « culture de la jeunesse » qui reste à construire.

L'affichage de la volonté politique forte d'élaborer une politique jeunesse ambitieuse a suscité, auprès des acteurs de terrain, beaucoup d'attentes, car presque aucun d'entre eux n'était reconnu ou soutenu par le conseil général avant 2004. Le choix de privilégier une phase expérimentale limitée à deux territoires intercommunaux pendant 2006 a pu générer des déceptions. L'enjeu de l'année 2006 est de « tester » les modes d'intervention et d'accompagnement du conseil général dans la mise en place des projets éducatifs locaux pour en tirer un savoir-faire et des conclusions qui devront aussi répondre aux attentes de tous les acteurs de terrain.

Dans un contexte de transfert de charges de l'État vers les collectivités locales, lié à la décentralisation, les choix de politiques nationales obligent les services de l'État, comme Jeunesse et Sports et les caisses d'allocations familiales, à se désengager politiquement et financièrement des champs de l'enfance et la jeunesse. Le conseil général ne doit pas involontairement se substituer aux partenaires financiers des acteurs de terrain plutôt que de créer de nouvelles actions ou nouveaux dispositifs complémentaires à ceux existant.

Enfin, la loi sur l'égalité de chances comme le projet de loi de lutte relatif à la prévention de la délinquance pourraient avoir tendance à recentrer les missions du conseil général en matière de jeunesse sur leurs aspects sociaux et non pas sur une vision « globale » de la jeunesse. La volonté politique du conseil général devra être forte pour maintenir une action jeunesse sur l'ensemble de ses champs d'intervention, auprès de l'ensemble des jeunes.

## ***Sur quels leviers et ressources vous êtes-vous appuyée ?***

Le poids et la volonté politiques d'agir dans le domaine de la jeunesse, comme mon positionnement au cabinet du président, avec une équipe politique qui a cru à une nouvelle approche territoriale, les projets éducatifs locaux, la présence des autres collaborateurs du cabinet qui ont su être des relais précieux auprès des élus pour rappeler en permanence l'importance des questions de jeunesse sur toutes les compétences du conseil général constituent sans aucun doute les principaux leviers de la définition partagée d'une politique de jeunesse.

En raison de mon expérience professionnelle acquise dans le milieu de l'éducation populaire sur le même territoire départemental, le contact avec les partenaires institutionnels comme avec les acteurs de terrain a été sans doute plus facile.

Enfin, le levier politique (le président et le vice-président chargé de la jeunesse) et le levier administratif (le directeur général des services et les directeurs généraux adjoints) au plus haut niveau ont permis d'insuffler les bases d'une approche transversale dans les services.

Par ailleurs, la mise en place de la politique jeunesse intervient simultanément à une progressive réorganisation des services vers un pôle « égalité des chances ». La politique de jeunesse est alors l'occasion de mettre en mouvement la préfiguration de ce pôle et intéresse, à ce titre, de nombreux services du conseil général.

Le fort soutien aux projets éducatifs locaux, comme l'un des principaux axes de la politique de jeunesse, rencontre la nouvelle approche territoriale de toutes les autres politiques du conseil général, à travers les contrats de territoire signés entre les intercommunalités et le département.

Il faut mettre en exergue, aussi, l'entourage « bienveillant » qui a permis de passer de la définition à la mise en œuvre expérimentale de la politique de jeunesse. D'une part, les agents du conseil général pour lesquels l'élément transversal de la politique de jeunesse répond aussi à une envie de travailler ensemble et constitue une occasion de se rencontrer et de confronter des pratiques professionnelles. D'autre part, les partenaires institutionnels comme la CAF et Jeunesse et Sports ont accueilli avec enthousiasme le conseil général dans le champ de la jeunesse. Ils sont présents sur tout le territoire et expérimentés quant à l'accompagnement des acteurs locaux (contrat enfance, contrat temps libre, contrat éducatif local, etc.) et incitent à positionner les actions du conseil général en complémentarité des dispositifs existants. Enfin, les acteurs de terrain, mais particulièrement le tissu associatif et les élus des intercommunalités, sont en forte attente et rappellent sans cesse au conseil général l'importance de son implication dans le champ de la jeunesse.

En conclusion, les actions au sein du conseil général d'Ille-et-Vilaine se concrétisent progressivement, les services commencent à relayer *via* la gestion de leurs dispositifs les préoccupations des élus relatives aux jeunes. Mais d'ici quelque temps, le débat apparaîtra, dans les services comme au sein de l'exécutif : le pilotage d'une politique de jeunesse nécessitera-t-il l'animation d'une mission transversale ou la création à part entière d'un service jeunesse ? Le prochain enjeu interne de la réussite et du développement de la politique de jeunesse du conseil général de l'Ille-et-Vilaine se situe bien là.

## *Politiques de jeunesse et territoires : les enjeux d'une définition*

*David Zurowski, ancien chef du service sports et jeunesse au conseil général de l'Allier (aujourd'hui directeur adjoint chargé des services culturels)*

La notion de politique jeunesse est aujourd'hui largement indissociable de celle de territoire. Cette résultante d'années de contractualisation entre l'État et les collectivités sous des formes variables et parfois discutables pose à tout le moins un principe simple : une intervention en direction d'un public ne se construit intelligemment que dans la prise en compte et l'analyse de son territoire d'évolution, de ses problématiques et enjeux. Cependant, malgré le discours consensuel et souvent autosatisfait des acteurs, nombre de paramètres essentiels sont généralement occultés, alors même que leur prise en compte est une condition initiale d'un déroulé d'intervention cohérent.

Ce texte vise donc avant tout à décliner une réflexion sur l'articulation complexe à trouver entre divers échelons relevant de la puissance publique mais dont les cultures, compétences et modalités d'intervention varient souvent, au point d'engendrer parfois confusions, redondances et déperditions.

Par ailleurs, il s'agit de dépasser dans ce cadre les approches traditionnelles de la jeunesse (éducation populaire, éducation nationale, éducation spécialisée...) qui, par définition, ont une vocation restrictive, pour imaginer ce que peut être un traitement global de cette thématique.

### **La transversalité comme dépassement des approches thématiques de la jeunesse**

---

Ce que peut être une politique territoriale de jeunesse est extrêmement variable, voire réducteur, selon les acteurs concernés. Les services déconcentrés du ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative conçoivent ainsi cette notion comme une politique locale de loisirs pour les jeunes, l'Éducation nationale comme une politique territoriale de structuration de l'offre éducative, les caisses d'allocations familiales comme une politique sociale territorialisée d'accès aux loisirs ou aux modes de garde...

Or, du fait de ces approches de la jeunesse réduites à des thématiques éducatives, d'emploi, d'insertion, de loisirs (socioculturels et sportifs), ou à des problématiques tels la délinquance, les conduites à risques, les incivilités..., la cohérence d'une politique globale en direction de la jeunesse est de plus en plus complexe à trouver.

Son enjeu majeur réside pourtant dans la définition qui peut en être donnée. Qu'englobe-t-on dans ce terme et jusqu'où pousse-t-on la transversalité dans le traitement des problématiques de l'emploi, de l'insertion, de l'éducation et de la formation, de la prévention, des loisirs... des jeunes ? La transversalité, mot-clé récurrent dans les discours, n'est souvent qu'un mythe dont on voit mal comment il peut être mis en œuvre autrement que ponctuellement et contextuellement.

De fait, la place et les rôles des acteurs restent difficiles à analyser, engendrant parfois des confusions, redondances, empilements ou neutralisations des différentes actions engagées.

## **Les questions de jeunesse, enjeu du développement territorial**

---

Les notions nouvelles de maillage du territoire issues des lois de décentralisation sont pour la plupart mal connues et mal comprises par les professionnels, et encore plus par le grand public. Les enjeux en découlant en termes d'aménagement du territoire et de vie quotidienne sont de ce fait peu identifiés et restent du domaine des spécialistes, renforçant la césure entre les citoyens et les tendances structurelles lourdes du développement.

En amont, le sens donné aux concepts reste flou : les définitions des notions du développement local, durable, urbain, rural, territorial... sont souvent vagues ou erronées, et très généralement utilisées à tort et à travers par les professionnels qui n'en ont eux-mêmes qu'une idée vague.

Ce qui pourrait sembler n'être qu'un débat conceptuel conditionne pourtant fortement les modalités de traitement, car ces concepts recouvrent des réalités et des niveaux d'intervention différents. Ce mésusage pose donc la question de la formation même des professionnels et de leur compréhension des enjeux et systémiques.

Sans rentrer dans le détail, une approche simplifiée consiste dans un premier temps à dissocier les traitements thématiques (économique, culturel, social, touristique...) des approches zonées du développement. Partant de là, il convient de poser les notions de développement rural et urbain comme éléments du développement local, lequel est une composante, à une échelle plus large, du développement territorial.

Pour être complet, il conviendrait de rajouter la notion de développement durable comme notion transverse aux approches thématiques du développement ; elle pourrait être définie comme la mise en œuvre de processus et de méthodologies de développement thématique ne remettant pas en cause les capacités présentes ou futures de développement exogène et endogène des territoires et acteurs, bénéficiaires ou non.

Cela posé, on voit bien que la notion même de politique territoriale de jeunesse n'a de sens que si l'on considère qu'une politique de jeunesse est un axe de développement thématique parmi d'autres et que seule une approche globale des différents axes et territoires de développement permet une lecture et une modélisation cohérente des constructions d'intervention.

Cette lecture pose même les questions de jeunesse au cœur des démarches de développement local. En effet, souvent conçue comme une thématique accessoire, la jeunesse est pourtant un des éléments moteurs de ce qui fonde la dynamique d'un territoire. L'attractivité d'une zone de vie est souvent, au-delà de l'aspect économique essentiel, fondée sur l'envie qu'elle arrive à susciter chez les plus jeunes d'y rester ou de venir s'y installer. Dans cette logique, les actions spécifiques en direction de ce public constituent un signe fort des acteurs et de leur compréhension des dynamiques territoriales.

## **Clarifier les compétences**

---

La définition des compétences se heurte à plusieurs écueils. Le premier réside dans la définition de la répartition des compétences. Le champ large de la jeunesse se prête mal à une délimitation fonctionnelle des missions dévolues aux diverses collectivités en la matière. Il n'est pas forcément envisageable ni même pertinent de cantonner des acteurs dans tel ou tel champ d'intervention. Pour autant, force est de constater que, quand latitude est laissée aux acteurs de se positionner librement sur le champ jeunesse, les actions et dispositifs sont souvent les mêmes (conseils de jeunes, aides aux projets jeunes, aides aux vacances...), la facilité de répétition de l'éprouvé l'emportant sur l'innovation et l'expérimentation. Cela est d'autant plus regrettable que l'on aboutit non seulement à une standardisation des proposi-

tions mais également à une juxtaposition de dispositifs et actions (communes, départements, régions, État et Europe proposant des aides individuelles aux projets de jeunes ; conseils départementaux de jeunes cohabitant avec des conseils généraux de jeunes ; contrats territoriaux déclinés par des départements et régions sur des zonages identiques...). Paradoxalement en effet, là où les collectivités pourraient se positionner dans des logiques de subsidiarité et de complémentarité, on assiste souvent à des empilements à effet mille-feuilles, à des contradictions, voire à des phénomènes de neutralisation des interventions. L'État n'est pas en reste et multiplie ce même type d'effets à travers ses différentes approches sectorielles.

## **Construire des compétences**

---

Cette accumulation des dispositifs contractuels et des acteurs génère par ailleurs un réflexe de guichet, voire de confusion, érigeant un contrat au rang de politique, là où il ne s'agit que d'un outil. Pour se retrouver dans ce dédale, les décideurs (élus, administrations) font appel de plus en plus souvent aux compétences d'auditeurs, de consultants à même de les aider à la prise de décision : des diagnostics, études, schémas de développement, recherches-actions sont réalisés... La pertinence de ces travaux, leur utilisation, leur contenu, le suivi des préconisations se posent alors de façon aiguë.

De même, la question se pose de la régulation des champs du diagnostic et de l'accompagnement des politiques publiques en direction de la jeunesse. Existe-t-il en effet aujourd'hui les compétences nécessaires au décryptage des enjeux et problématiques listés ci-dessus ? Le besoin d'une compétence accrue d'analyse préalable des problématiques territoriales, ainsi que d'ingénierie d'accompagnement de projets éducatifs et de leur évaluation conduit aujourd'hui à s'interroger sur la nécessité de disposer de compétences ressources dont, mis à part quelques individualités, on ne peut considérer qu'elles existent aujourd'hui de manière structurée en filière professionnelle, par exemple. Partant, quelles sont aujourd'hui les filières qui permettraient de construire les compétences nécessaires à l'accompagnement de politiques locales de jeunesse ?

## **Le monde associatif : une place à redéfinir**

---

Enfin, il convient de redéfinir un nouveau mode contractuel d'articulation entre la puissance publique et le monde associatif. Le contrat que nous évoquerons ici se comprend avant tout au travers des modalités de collaboration qui peuvent s'inventer entre État, collectivités et associations. En ce sens, la question posée est d'abord celle du lien et du contrat social qui fondent et légitiment l'exercice du pouvoir.

Dans cette optique, comment l'État, garant de l'intérêt général, articule-t-il sa relation avec un monde associatif porteur par définition d'intérêts particuliers, mais se réclamant souvent d'une participation à l'intérêt général ?

Opérateurs, prestataires, cogestionnaires, partenaires, variable d'ajustement des politiques d'État, nombre d'associations semblent aujourd'hui prendre avec difficulté le virage imposé par une décentralisation accrue, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), et surtout par des diminutions de crédits et de mise à disposition de postes.

Dans ce contexte, la suspension, voire l'arrêt, de certaines conventions pluriannuelles d'objectifs, le recours à des appels d'offres par certains ministères remettent profondément en cause la structuration relationnelle qui prévalait jusqu'alors entre État et monde associatif. Dès lors, la tentation est grande de se retourner vers les collectivités pour constituer un équipage à trois et que chacun refonde le lien contractuel et les objectifs communs déclinables.

Mais comment cet attelage peut-il fonctionner et sur quelles bases ? Les politiques de jeunesse, ce n'est pas une découverte, manquent cruellement de lisibilité et, plus encore, de transversalité.

Or, le contexte actuel, qu'il témoigne d'un ajustement structurel ou conjoncturel, occulte le fond de cette réflexion pour privilégier les formes de la relation et notamment les incidences financières parfois lourdes que l'évolution des politiques d'État engendre pour le monde associatif.

Certes, ces évolutions soulèvent en corollaire la question de la place et de la légitimité du monde associatif dans la construction des politiques de jeunesse, mais celles-ci ne sont trop souvent abordées actuellement que sous l'angle financier, alors que tout un chacun a probablement à réinterroger sa fonction ou son intervention dans l'édifice social.

Au-delà des dispositifs sectoriels, des contrats, quelle est donc aujourd'hui la politique de l'État pour la jeunesse ? Quel peut être, à partir de là, le positionnement des différents niveaux de collectivités dans l'élaboration des politiques de jeunesse ? Opérateur, prestataire ou initiateur ? Quelle place, quelle reconnaissance et quelle fonction accorder aux acteurs associatifs dans cette architecture ? Relais de terrain des pouvoirs publics, expérimentateurs, initiateurs des politiques ou prestataires opportunistes privilégiant la viabilité économique de l'action à la mise en œuvre de leur objet social ? Quels sont au final les connections concrètes et les lieux de concertation à inventer pour que ces trois intervenants essentiels des politiques de jeunesse puissent décliner au mieux des interventions répondant aux mutations sociales auxquelles nous assistons ?

Il n'y a certainement pas de réponse idéale à ces questions. Pour autant elles constituent autant de champs problématiques essentiels auxquels il est aujourd'hui nécessaire d'apporter des éléments de réponse. Chacun œuvrant dans une direction et avec des méthodes qui lui semblent les bonnes, l'enjeu est plus maintenant de trouver le terrain de jonction des perspectives que de s'aligner sur l'une ou l'autre des visions préexistantes. En ce sens c'est une sorte de nouveau « contrat social thématique » qui serait à inventer.

Reste à en identifier la méthodologie, celle qui va permettre justement cette analyse efficiente pour que tous les acteurs, émergents ou installés, associations, État ou collectivités, se positionnent dans un paysage complexe et changeant.



# Autour de quelques enjeux des politiques de jeunesse menées par les conseils généraux

Les textes recueillis dans ce volume émanent de conseils généraux, de responsables politiques ou de techniciens engagés dans la mise en œuvre de politiques de jeunesse, depuis un temps plus ou moins long. À ce titre, ils ne sauraient être considérés comme représentatifs d'une situation générale, mais ils témoignent à leur manière d'un mouvement qui semble irréversible : la prise en compte par un nombre de plus en plus grand de départements de la dimension jeunesse de leur politique. Les configurations dont ils témoignent peuvent être considérées comme significatives.

Au terme de cet ouvrage, à la lecture de ces contributions se dégagent quelques invariants, des lignes de force et des lignes de tension.

## *Des lignes de force*

### **Un cheminement obligé dans la mise en œuvre**

---

Au départ, l'intérêt porté à la question de la jeunesse naît toujours d'une réaction à des événements ou d'une anticipation de situation (le vieillissement de la population par exemple), d'un souci de rationalisation de l'action publique, de sa lisibilité et de sa visibilité. Elle se traduit dans un premier temps par la nomination d'un élu (en général un vice-président) qui portera cette question. Un diagnostic de la situation de la jeunesse sur le territoire départemental sera commandité à l'externe ou à l'interne de l'institution et sera suivi de la nomination d'un chargé de mission – lequel a parfois mené le diagnostic –, chargé d'élaborer un texte programmatique soumis à délibération.

Au terme de cette première étape, la mission sera pérennisée (nouveaux recrutements, création d'un service inscrit dans une sous-direction ou d'une mission transversale).

L'étape suivante consiste alors dans une déclinaison territoriale infradépartementale de ces politiques sous des formes différenciées (contrats territoriaux, contrats cantonaux...), mais dans une approche à visée globale du territoire.

En tout état de cause, l'inscription de la jeunesse à l'agenda d'un département et son effectivité – au-delà de ses compétences obligatoires – dépendent d'une forte volonté politique.

### **Le poids du territoire**

---

Si cette volonté de se doter de compétences nouvelles quant à la question de la jeunesse est née d'abord dans des territoires à dominante rurale ou dans des territoires à urbanisation discontinue fortement structurés par un réseau de petites villes ou de villes moyennes, cette pré-

occupation s'étend aujourd'hui à des départements ayant des configurations sociales, démographiques ou géographiques variées. Cette configuration du territoire ne conduit pas automatiquement les conseils généraux à s'inscrire dans des dynamiques de projet de territoire ; certains cherchent plutôt des projets fédérateurs transversaux à l'ensemble du département.

## **Des champs d'intervention**

---

Les conseils généraux concernés interviennent dans leur grande majorité au-delà de leurs compétences obligatoires, comme le principe de libre administration les y autorise, dans un cadre néanmoins circonscrit par les contraintes budgétaires.

Le public cible est majoritairement celui des collégiens et des « jeunes en difficulté », approche dérivant des compétences scolaires et sociales des conseils généraux. L'intervention en direction des plus jeunes ou des publics lycéens et jeunes adultes est plus variable, mais semble irréversible à partir du moment où le département s'engage dans une politique globale de jeunesse.

Dans les départements à forte densité urbaine, la question de la jeunesse émerge plus difficilement comme enjeu politique global. Le département semble avoir plus de mal à trouver ses marques compte tenu du poids de la « jeunesse en difficulté », et de l'investissement fort des politiques d'État (ville, insertion, cohésion sociale...).

Curieusement, l'accent est mis beaucoup plus nettement sur l'accompagnement des politiques culturelles, socioculturelles et d'animation que sur celui des politiques sportives – sans doute parce que ce champ plus ancien est mieux balisé et mieux couvert, pris en compte de longue date par les départements et structuré par de puissants services qui, cependant, ne les inscrivent pas dans des problématiques de jeunesse. D'où parfois quelques distorsions, voire des tensions entre services.

Quant à la citoyenneté, elle est une préoccupation moins souvent abordée et souvent de manière assez rhétorique.

Enfin, la préoccupation de la mobilité sur le territoire (transports), qui pourtant semble forte dans les communes et intercommunalités, est quasi absente – du moins des textes proposés ici.

## **Les référentiels d'intervention**

---

À l'instar de ce que l'on peut observer dans les politiques municipales, quatre référentiels<sup>35</sup> sont mobilisés : l'éducation, le développement local, le contrôle social ou l'autonomie, certains d'entre eux pouvant s'articuler. On note cependant une récurrence (discursive) des référentiels de développement local et d'autonomie, et dans une moindre mesure du référentiel éducatif – au moins pour les départements ici retenus –, comme si celui du contrôle social était réservé à l'État et aux communes. Le département ne semble légitime à intervenir dans les politiques éducatives que lorsqu'elles s'inscrivent dans le cadre des politiques de jeunesse.

35/ Nous utilisons ici ce terme dans un sens plus « lâche » que celui de l'analyse des politiques publiques.

## Quelques questions

Après les lignes de force évoquées *supra*, des lignes de tension, de débat se font jour, ainsi que des questionnements.

### La question des âges

---

Au-delà du ciblage autour d'un noyau dur – les années collège –, il ne semble pas qu'il y ait de réflexion sur le *continuum* des âges : volonté, dans la lignée du rapport du Commissariat général du plan, *Jeunesse, le devoir d'avenir*, de ne plus traiter la jeunesse comme un « âge de la vie », mais de la saisir dans le rapport des générations ? Ou plus simplement difficulté à traiter de cette question, et poids persistant des logiques sectorielles ?

### La transversalité

---

La volonté de transversalité interne est clairement affichée. Mais il semble que la réalité soit plus complexe : quel est le positionnement dans l'organigramme (rattachement ou non à une direction des affaires sociales – positionnement traditionnel – ou à une direction des sports – problématique d'État Jeunesse et Sports – ; place par rapport à l'exécutif) ? Quelle est l'importance des moyens (budgétaires et humains) alloués ou mobilisables par le service jeunesse ? Ce souci de transversalité est à mettre en regard de l'objectif de mise en cohérence des dispositifs existants, ou du moins d'une meilleure coordination.

### Les partenariats

---

Certains partenariats semblent peu ou pas évoqués dans les textes : avec la région, avec les intercommunalités, les pays ou avec l'État. À terme, suite à l'élargissement des compétences des uns et des autres, c'est la question de l'interdépendance des différents acteurs et la cohérence de leur intervention qui est posée. Cela devrait-il nécessiter de penser les compétences en termes de subsidiarité ?

Qu'en est-il aussi de l'articulation de la politique du département avec celle des grandes agglomérations urbaines de son territoire ? Son intervention risque d'être diluée. Quelle est sa plus-value ? Doit-il alors mettre en place une politique compensatoire et ne viser que les territoires moins nettement pourvus ? La question reste posée.

Dans certains cas, le conseil général se positionne avant tout autour d'une capacité à être une instance fédératrice des différents dispositifs.

Et dans le concert des acteurs départementaux, dans un contexte d'inégalités territoriales quels sont la place et le rôle qui reviennent à l'État ? D'un service déconcentré à l'autre, les choix varient.

### La place des associations

---

D'un département à l'autre, les réalités associatives diffèrent (implantations, affiliations...). Mais dans l'ensemble, le discours à l'égard du monde associatif semble, pour les conseils généraux qui se sont exprimés ici, très édulcoré : signe d'une méfiance à l'égard du monde associatif ? Ou d'une méconnaissance ?

Cette attitude interfère avec le mode d'intervention à destination des jeunes. Si certains départements choisissent une action en direct auprès des jeunes avec une mise à l'écart de fait des

associations, d'autres préfèrent laisser aux acteurs associatifs de proximité cette intervention et s'inscrivent alors dans des logiques d'accompagnement et de contractualisation avec les fédérations ou associations d'éducation populaire plus en prise avec le « terrain ». Cette contractualisation peut d'ailleurs aussi avoir pour objectif de conduire à une évolution du monde associatif, dans le cadre plus général d'une réflexion autour de son renouvellement et de l'actualisation du programme d'éducation populaire.

## **Politique spécifique ou politique s'adressant à tous les jeunes ?**

---

Nonobstant la volonté de certains élus ou techniciens des conseils généraux de s'adresser à toute la jeunesse d'un territoire et de s'inscrire dans un référentiel d'autonomie et/ou de développement local, des réflexes internes à l'institution ou à de nombreux partenaires (parmi lesquels les communes) tendent à les ramener sur leurs compétences premières, autour des problèmes des jeunes, de la prévention des risques..., manière de les faire renouer avec une image de la jeunesse comme problème ou comme danger. Il semble difficile pour beaucoup d'acteurs de « s'extraire » des cultures professionnelles existantes (celle des services éducation – collège – et celle des travailleurs sociaux pour les « jeunes en difficulté »). L'addition des problématiques des deux secteurs ne saurait pourtant constituer une politique de jeunesse globale, et encore moins être le fondement d'une approche de la jeunesse comme ressource. On peut d'ailleurs observer une réelle difficulté dans les diagnostics territoriaux à identifier les compétences et potentialités des jeunes – peut-être liée aussi au déficit « français » quant à la culture de l'évaluation.

La tension entre ces deux représentations de la jeunesse est au cœur de l'action des conseils généraux, même si l'appréhension de la jeunesse comme ressource est un axe fort de la charte du Réseau jeunesse des départements de France.

## **Connaître les jeunes**

---

Construire une politique de jeunesse devrait conduire à articuler des ambitions et choix politiques, et une intelligence de ce que sont les jeunes, leurs pratiques et leurs sociabilités. Cette préoccupation semble partagée : comment connaître les jeunes ? Enquêtes, forums, conseils de jeunes... Il semble que des outils se cherchent. Le retour du thème de l'observatoire, qui eut son heure de gloire mais ne connut guère de réalisation probante, participe de cette interrogation.

## *Des perspectives ?*

Le rapport du Commissariat du plan déjà cité constatait : « Les équipes municipales de plusieurs grandes villes témoignent d'une prise de conscience renouvelée de leurs responsabilités envers les jeunes. De plus en plus mobilisées dans la mise en œuvre de politique territoriale visant l'intégration des jeunes, non satisfaites des résultats obtenus, elles cherchent à rompre avec les représentations négatives des jeunes véhiculées à travers ces actions à dominante réparatrice comme avec leur caractère le plus souvent court-termiste et techniciste. » Les départements semblent engagés dans cette voie.

Nous ne sommes qu'aux prémices d'une lente émergence des politiques départementales de jeunesse. Un chantier est ouvert, des processus sont à l'œuvre, la démarche est encore limitée à un nombre restreint de départements.

Le discours des conseils généraux autour de l'autonomie des jeunes et du jeune comme ressource marque certes une rupture avec les approches « dominantes » de la jeunesse. Mais le problème de ces collectivités reste, au-delà d'un affichage « légitimant », celui de la déclinaison pratique, concrète, en termes programmatiques, de ces orientations et de leur mise en cohérence ; et au-delà des proclamations rituelles, celui du dépassement des cultures sectorielles, par la mise en œuvre d'une nécessaire transversalité des services.

La politique de jeunesse des conseils généraux ne saurait dépendre des seuls conseils généraux, mais doit être abordée de manière systémique, en prenant en compte les autres acteurs infra- ou supradépartementaux. Comme le souligne, au début de cet ouvrage, Francine Labadie, l'enjeu est bien de sortir de la confusion entre les champs d'intervention des différents intervenants des politiques publiques sur le territoire du département. En sortira-t-on par une « rationalisation » de l'action publique via la répartition de blocs de compétences entre collectivités ? Ou par un arrangement entre elles autour d'un projet de territoire partagé, *via* la définition d'un cadre procédural ?

« La capacité de collectivités à statut politique différencié de coopérer autour de compétences partagées » permettra d'engager dans une même dynamique un projet de développement territorial et une prise en compte de l'enjeu du « pacte intergénérationnel » qui, seule, peut donner à la jeunesse toute sa place.



## Sur la territorialisation de l'action publique

---

### OUVRAGES

- BALME R., FAURE A., MABILEAU A. (DIR.)  
***Les nouvelles collectivités locales : dynamiques de l'action publique***,  
Presses de Sciences Po, 1999.
- BONNARD M. (COORD.)  
***Les collectivités territoriales en France***,  
CNFPT / La Documentation française, 2005.

### ARTICLES

- BÉHAR D.  
« Au-delà de la décentralisation, repenser le pouvoir local »,  
in ***Pour en finir avec la décentralisation***,  
Éditions de l'Aube, 2002.
- ESTÈBE PH.  
« Le département insubmersible : entre modernité territoriale et archaïsme politique »,  
***Informations sociales***, n° 121, janvier 2005.

Ces deux articles peuvent être consultés sur le site : [www.acadie-reflex.org](http://www.acadie-reflex.org)

### SITE INTERNET

- [www.departement.org](http://www.departement.org)  
Site de l'assemblée des départements de France

## Sur les politiques de jeunesse des départements

---

### OUVRAGE

- ***Neujpro 2004, rencontres nationales des professionnels de la jeunesse, 11-14 octobre 2004***,  
INJEP, coll. « Colloques et séminaires », 2005.

### SITE INTERNET

- <http://polejeunesse.planet-allier.com/default.asp>  
Le réseau des départements et des régions de France pour la jeunesse. On y trouvera différents textes dont les actes des rencontres de Neujpro 2005.

# *Charte du Réseau jeunesse des départements de France*

## **PRÉAMBULE**

Au-delà de leurs compétences, nombre de départements ont mis en œuvre, à leur libre initiative, des politiques globales de la jeunesse.

Celles-ci ont une dimension transversale. Même si la jeunesse est diverse, elle peut être approchée comme un tout et ne saurait être découpée uniquement en publics, dispositifs, thématiques...

Le Réseau jeunesse des départements rassemble, sur le principe du volontariat, élus et techniciens pour échanger autour de leurs expériences, développer la réflexion autour de ces politiques et questionner les différents partenaires.

Le réseau fonctionne de façon informelle et collégiale. L'INJEP intervient comme membre associé, « facilitateur », en qualité de lieu-ressource.

## **ENJEUX**

L'enjeu des politiques jeunesse départementales est la mobilisation des jeunes comme ressource dans une logique de développement territorial.

Le conseil général est un lieu privilégié de mise en œuvre des politiques transversales s'appuyant sur les différents partenaires des politiques jeunesse.

Le réseau informel s'appuie sur des techniciens et des élus, favorisant un regard croisé.

## **OBJECTIFS**

1. Faire émerger la politique jeunesse au sein des politiques des conseils généraux :
  - identifier et promouvoir la place d'une politique jeunesse au sein des politiques des conseils généraux,
  - construire les conditions d'une transversalité des politiques jeunesse au sein de l'institution par un décloisonnement,
  - concourir à un positionnement pertinent des départements sur les politiques jeunesse.
2. Faire émerger une dynamique jeunesse dans le développement des territoires :
  - mettre en œuvre des politiques et interventions partagées sur le territoire,
  - faire partager ce travail à l'ensemble des acteurs de ces politiques.
3. Élargir la sphère des débats sur la jeunesse au niveau national et auprès des décideurs :
  - faire circuler des réflexions sur ces thèmes auprès des décideurs.



## AXES DE TRAVAIL

- Mutualiser autour d'expériences.
- Réfléchir ensemble autour de thématiques communes.
- Développer, construire et mettre en commun des outils.
- Qualifier les politiques jeunesse départementales.

## MÉTHODES

- Favoriser les rencontres entre techniciens et élus.
- Mettre en place un site interactif.
- Organiser des groupes de travail thématiques.
- Mobiliser des experts au service du réseau.

