

TERRITORIALISATION DES POLITIQUES DE JEUNESSE

Au point de départ de ce numéro d'*Agora*, les Rencontres de Marly organisées par l'INJEP, les 7, 8 et 9 décembre 2005, autour du thème « Douze ans de politiques territoriales de jeunesse 1993-2005 ». Il s'agissait alors de faire le point sur la territorialisation des politiques de jeunesse et le développement des politiques locales de jeunesse douze ans après une première manifestation organisée également à Marly-le-Roi, autour des mêmes thèmes, en mai 1993¹.

LA DÉCOUVERTE DU LOCAL

Revenir douze ans après sur cette manifestation nous semblait important. C'est seulement en réinscrivant dans la durée l'analyse des politiques publiques que celles-ci deviennent intelligibles. Les processus de territorialisation relèvent à l'évidence de l'analyse du changement et comme le soulignent Joseph Fontaine et Patrick Hassenteufel : « Dans le cadre des analyses du changement, les échelles temporelles sont rarement spécifiées alors que son appréciation dépend à titre essentiel de celles-ci : le changement s'appréhende-t-il à l'échelle de quelques mois, d'une année, de cinq ans, de dix ans, de vingt-cinq ans²... ? » Nous sommes partis d'une base arbitraire d'une douzaine d'années, entre 1993 et 2005 et reprenons ici les principales interventions faites dans le cadre des rencontres de 2005.

¹ INJEP, *Politiques locales jeunesse : journées d'études 1993*, INJEP, Marly-le-Roi, 1994.

² FONTAINE J., HASSENTEUFEL P., « Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et "refroidissement" théorique », in FONTAINE J., HASSENTEUFEL P. (dir.), *To change or not to change : les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Presses universitaires de Rennes, coll. « Res Publica », Rennes, 2002, pp. 9-29.

Les journées d'études de mai 1993 avaient été organisées avec le concours d'une quinzaine de villes³. Cette manifestation marquait la prise de conscience par les acteurs des politiques publiques de jeunesse d'une mutation dans les modalités de mise en œuvre de ces politiques. En témoignent la mobilisation des villes dans la préparation de ces rencontres comme les commentaires de Michèle Alliot-Marie, alors ministre de la Jeunesse et des Sports, dans sa préface à la publication des « actes ». Dans ce texte de 1994, elle posait comme première réflexion la nécessité de prendre en compte « la nouvelle géographie des pouvoirs et des responsabilités entre les différents acteurs des politiques concernant les jeunes » et de commenter : « Longtemps, en effet, les dispositifs, les programmes les concernant ont été conçus pour l'essentiel au niveau national, sans tenir compte suffisamment des réalités locales. Les lois de décentralisation ont ouvert la voie à l'intervention des collectivités territoriales – et singulièrement des communes – pour répondre aux attentes des jeunes⁴. » De cette « découverte » témoignent amplement ces « actes » profondément marqués du sceau d'une sorte « d'invention du local », invention qui comme pour tout objet nouveau nécessite qu'on en observe les effets, ce qui explique l'importance accordée, au cours de ces trois journées, aux « observatoires » comme outil privilégié de la connaissance et du pilotage des politiques publiques de jeunesse⁵.

DES ÉVOLUTIONS À ANALYSER

Notre ambition était, douze ans après, de mesurer le chemin parcouru, de réinterroger les constats établis alors, de les reformuler aussi à la lumière des avancées théoriques faites dans le domaine de l'analyse des politiques publiques et, notamment, tout ce qui touche à la territorialisation. Ce processus fait l'objet aujourd'hui d'une littérature abondante parce qu'il touche l'ensemble des politiques publiques mais peu de travaux l'ont analysé spécifiquement dans le domaine des politiques de jeunesse. Il s'agit donc dans un contexte profondément renouvelé de faire un état des lieux, de présenter des enjeux, de produire des connaissances en rapport avec ces transformations.

³ Auxerre, Bordeaux, Champs-sur-Marne, Épinal, Grenoble, Lorient, Marbach, Nantes, Saint-Brieuc, Saint-Égrève, Saint-Priest, Strasbourg, Toulouse, Villeurbanne. Elles avaient réuni près de deux cents participants et une cinquantaine de villes. Quatre grands principes avaient alors été dégagés :

- L'élaboration des politiques de jeunesse ne peut se faire en dehors des jeunes eux-mêmes, de tous les jeunes (principe de participation).
- Une politique de jeunesse ne peut s'inscrire que dans la durée et la continuité des actions et des dispositifs mis en œuvre (principe de continuité).
- Toute politique de jeunesse doit pouvoir répondre aux questions : qui fait quoi ? avec qui ? et pourquoi ? (principe de visibilité).
- Visibilité et lisibilité des politiques requièrent des moyens adéquats, qui eux-mêmes traduisent des volontés politiques fortes (principe de réalité).

⁴ *Politiques locales jeunesse : journées d'études 1993, op. cit.*, p. 7.

⁵ Les « observatoires » étaient alors à la mode. À l'occasion de ces trois jours furent présentés : l'observatoire régional de santé et d'action sociale de Lorraine, l'observatoire de la demande sociale des jeunes en Région Bourgogne, l'Observatoire de l'action sociale décentralisée, l'observatoire social de Gironde, l'Observatoire du monde de la jeunesse à Turin, voir pp. 149 à 219 dans *Politiques locales jeunesse : journées d'études 1993, op. cit.*

Le contexte politico-administratif a connu une profonde recomposition, une nouvelle législation s'est mise en place avec notamment la loi Joxe de 1992 sur le développement de l'intercommunalité et qui apparaît sous la rubrique nouvelle d'« administration territoriale de la République », la loi Pasqua de 1994 dont les attendus évoquent « le développement territorial », acte II de la décentralisation (2004) ; de nouvelles entités sont apparues : communautés de communes, d'agglomérations, pays ; une deuxième vague de décentralisation a entraîné des transferts de compétences. Et, dans cet environnement renouvelé, nous avons assisté à la montée en puissance dans la prise en charge des questions de jeunesse des collectivités territoriales, en même temps que de l'Union européenne et d'autres organismes tels que les caisses d'allocations familiales ou la Mutualité sociale agricole. Des politiques territorialisées, mises en œuvre par l'État, semblent céder la place à des politiques territoriales, mises en œuvre par des collectivités.

Ainsi, nous assistons actuellement à un repositionnement de l'État sur cette question et à une redéfinition des rôles des différents acteurs des politiques publiques de jeunesse, laquelle entraîne d'autres recompositions. Les associations d'éducation populaire sont amenées à revoir leurs relations avec l'ensemble des partenaires institutionnels. Elles revendiquent d'être associées à l'élaboration, au pilotage et à l'évaluation des politiques éducatives plutôt que d'être réduites au rôle de simple opérateur. Dans cet esprit, leur positionnement spécifique, au contact des bénéficiaires des politiques de jeunesse, leur apporterait une sorte de reconnaissance. À ces évolutions du territoire d'action, des modes de relations (État, services déconcentrés, collectivités territoriales, associations), des échelons de décision, il faut ajouter la dimension européenne qui modifie l'organisation des sphères de décision et la définition des priorités d'action, avec, certainement, un impact généralement sous-évalué. Cette recomposition est à interroger dans ses mécanismes et dans les nouvelles dynamiques qu'elle engendre. Les cinq contributions des rencontres de Marly-le-Roi de 2005 répondaient, chacune à leur manière, et à partir de positions très différentes par rapport au champ (chercheurs, experts, consultants), à ces différentes questions.

LOCAL ET TERRITORIALISATION

Patricia Loncle replace la question de la territorialisation dans l'histoire d'un temps long et rappelle que depuis le début de la III^e République, les collectivités locales ont, contrairement à une idée très largement reçue, une place prépondérante dans les politiques de jeunesse et que les communes sont les véritables « creusets de l'intervention publique en matière de jeunesse ». Si l'on suit jusqu'au bout Patricia Loncle, c'est à la mise en évidence du poids déterminant des politiques locales, à une meilleure prise en compte de leur réalité et de l'importance du « local », ainsi qu'à une formalisation des politiques de jeunesse que l'on a affaire plutôt qu'à un processus de territorialisation proprement dit. Ce mouvement de formalisation s'amorce à la fin des années 1970, il est mis en forme à travers de nouveaux instruments

comme les « territoires » et les « contrats » mis en place par l'État. Au même moment, il y a un glissement des référentiels de ces politiques, de l'animation socioculturelle au social, à travers la prise en compte des questions d'emploi, de culture et de développement d'une part, et avec l'apparition de nouveaux référentiels tels que participation, répression, santé d'autre part. La poursuite du mouvement de décentralisation aurait renforcé la tendance et ré-ouvert, pour Patricia Loncle, la question des inégalités territoriales et de leur régulation, révélant ainsi les limites de ces politiques territoriales.

Francine Labadie sur la base des travaux qu'elle a pu mener, ou auxquels elle a été associée dans le cadre du Commissariat général du plan, revient d'abord sur la catégorie « politique de jeunesse » pour lui préférer celle « d'action publique en direction des jeunes adultes ». Elle souligne le paradoxe d'une société vieillissante qui n'a jamais autant investi dans la jeunesse... et où en même temps les jeunes « n'ont jamais été aussi peu reconnus comme une ressource d'avenir ». Pour Francine Labadie, l'enjeu de l'action publique en direction de la jeunesse n'est pas seulement de changer les référentiels d'intervention tels que les a posés Patricia Loncle, mais aussi de changer les représentations de la jeunesse et des temporalités : passer d'une gestion à court terme à des politiques investissant dans l'avenir. Mutation qui ne peut passer que par une transformation profonde de la façon de concevoir la territorialisation à travers le passage d'une approche des territoires comme « espaces de gestion des problèmes » à une approche des territoires comme « espaces de développement ». Les modalités actuelles de territorialisation resteraient de ce point de vue ambivalentes, tout resterait ouvert. Sur ce dernier point, elle rejoint en partie Patricia Loncle et souligne, comme elle, la place qui s'ouvre objectivement pour les Régions dans ce contexte de recomposition.

TRANSVERSALITÉ ET UNIVERSALITÉ

Jean-Pierre Halter, de sa place de consultant, rouvre le dossier de la transversalité des politiques de jeunesse, déjà largement évoqué en 1993. Il la replace dans le double contexte du glissement de ces politiques, du national au local, et du repositionnement problématique des associations, en soulignant qu'au-delà des apparences, les politiques locales restent fortement conditionnées par les dispositifs nationaux mis en œuvre, soit directement par les différents départements ministériels de l'État, soit par la Caisse nationale d'allocation familiale. Dans ce contexte renouvelé, les collectivités locales se sont en général imposées comme pilotes des politiques de jeunesse, ce qui s'est traduit par la désignation d'élus à la jeunesse, la création ou l'autonomisation de services jeunesse, et la professionnalisation du secteur. Cette recomposition a largement contribué, pour Jean-Pierre Halter, à la fragilisation des associations qui interviennent dans le secteur, ce qui n'est pas sans poser problème. Au-delà, il n'est pas sûr que celle-ci ait joué dans le sens d'une approche plus générationnelle et transversale des questions de jeunesse.

Cyprien Avenel revient quant à lui sur la question de l'universalité des politiques de jeunesse qui avait déjà préoccupé les participants aux

rencontres de 1993. Il rappelle d'abord que depuis le milieu des années 1970, aux approches universelles se sont peu à peu substituées, en tous cas au niveau national, des politiques ciblant des publics selon un triple impératif : nécessité de limiter les dépenses publiques, montée en puissance du principe d'équité et des politiques de discrimination positive. Cyprien Avenel met en évidence les limites de telles approches tout en reconnaissant les acquis et plaide pour une inscription plus conséquente des politiques ciblées dans des dispositifs de droit commun. Cela ne serait possible qu'à condition de rompre avec une représentation, purement négative, des jeunes comme difficulté et comme catégorie à risque, et avec les logiques d'intervention qui en découlent, curatives ou assistancielles, à condition aussi de prendre en compte les jeunes comme ressource, rejoignant en cela l'une des conclusions de Francine Labadie.

LA JEUNESSE COMME RESSOURCE

Noëlle Diebold, de son côté, aborde cette conception de la jeunesse comme ressource, dans le prolongement du travail qu'elle avait réalisé pour la Délégation interministérielle à la ville consacré à la place des jeunes dans les projets éducatifs locaux et les contrats de ville, et les enjeux d'une « politique de valorisation des compétences sociales des jeunes » pour reprendre le titre de son rapport de 2004. Une telle politique passe d'abord pour Noëlle Diebold par la mise en œuvre d'une façon autre de construire les projets. Il s'agit de « restituer la dimension locale de l'environnement des jeunes, exposer en quoi les actions conduites par les acteurs organisés apportent aux jeunes des opportunités de s'exprimer, préciser la réalité des savoir-faire, savoir être, aptitudes des jeunes eux-mêmes ». Le projet doit être construit autour des compétences sociales des jeunes qui ne sauraient se développer qu'à travers la capacité à multiplier les opportunités d'implication des jeunes. Le slogan de toute intervention en direction des jeunes pourrait être : « Utile pour soi, être utile pour les autres, être soi pour les autres. » Par là, Noëlle Diebold replace les problématiques « politiques de jeunesse » dans les termes plus généraux des « politiques de reconnaissance » en référence aux travaux de Paul Ricœur⁶.

TERRITORIALISATION ET COMPLEXITÉ

De l'ensemble de ces contributions nous retiendrons la poursuite et la confirmation des mutations déjà relevées en 1993 et des problèmes nouveaux qu'elles font émerger. S'il y a bien montée en puissance des collectivités territoriales depuis la fin des années 1970, le processus est d'une grande complexité. Il ne peut être ramené comme cela était fait en 1993 aux seuls termes d'une montée en puissance de ces collectivités dans le champ de la jeunesse. Dès 1992, Pierre Grémion mettait pourtant en garde contre ce type d'approche et écrivait déjà : « Durant une décen-

⁶ Idée développée et discutée dans l'article de Bernard Bier : « La "politique de la reconnaissance" comme catégorie d'analyse de l'action publique en direction des jeunes », *Pensée plurielle*, n° 14, 2007.

nie, les recherches et les débats vont essentiellement porter sur les collectivités territoriales comme si elles étaient à elles seules toute l'administration territoriale⁷. » Si cette action publique apparaît comme complexe, fragmentée, éclatée, désordonnée, si elle produit un effet de kaléidoscope pour reprendre la formule de Richard Balme⁸, n'est-ce pas aussi, comme le pointe Francine Labadie, parce que l'on continue à penser l'action publique en termes de « hiérarchie », de « chef de file » renvoyant à une « spécialisation fonctionnelle des territoires » procédant d'une logique « empruntée au taylorisme et partant de la logique d'emboîtement des compétences des collectivités » ? Et de s'interroger : « 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 commun⁹ ? »

Le processus de territorialisation révèle à la fois des données plus anciennes et l'importance de longue date du local dans la mise en œuvre de politiques de jeunesse, jusque-là peu prises en compte dans les analyses, c'est l'une des thèses de Patricia Loncle, et permet de mobiliser des moyens nouveaux et des marges nouvelles ouvertes par le processus à la fois de déconcentration et de décentralisation. L'État maintient une forte emprise et, même si cela se fait sous des formes différentes, il est bien maître du jeu en dernière instance. L'examen du champ des politiques de jeunesse ne peut que confirmer ce qu'écrit François d'Arcy : « Les lois de décentralisation n'ont pas mis fin à la dualité de l'administration territoriale française, fondée sur une interrelation forte entre les collectivités territoriales et les administrations déconcentrées de l'État, elles en ont seulement modifié les équilibres¹⁰. »

Par ailleurs les processus de territorialisation et de contractualisation, s'ils ont favorisé le développement de politiques de jeunesse mieux intégrées et plus lisibles, n'ont pas bouleversé radicalement la donne. Si le rôle croissant des enjeux territoriaux conduit à une meilleure prise en compte de ces enjeux, notamment par les services jeunesse, ceux-ci se heurtent encore à d'importantes résistances des organisations sectorielles. Si la transversalité, à l'épreuve de la territorialité, a émergé comme question, voire comme volonté, elle n'est pas encore réalité partagée. Il en va de même avec le passage d'un référentiel de l'animation socio-culturelle à un référentiel d'action sociale au spectre beaucoup plus large.

⁷ GREMION P., « Que reste-t-il des administrations déconcentrées ? », in MULLER P. (dir.) *L'administration française est-elle en crise ?*, L'Harmattan, Paris, 1992, p. 210.

⁸ BALME R., « Le kaléidoscope des politiques locales et les transformations de l'action publique », in BALME R., FAURE A., MALIBEAU A. (dir.), *Politiques locales et transformation de l'action publique en Europe*, CERAT, Grenoble, 1998, pp. 13-18.

⁹ LABADIE F., « La jeunesse comme enjeu départemental : essai de réflexion prospective », in BIER B., RICHEZ J.-C. (coord.), *Les conseils généraux, acteurs des politiques de jeunesse*, INJEP, coll. « Jeunesse/Éducation/Territoires : cahiers de l'action », n° 8, Marly-le-Roi, 2006, pp. 11-17, p. 17.

¹⁰ D'ARCY F., ROUBAN L. (dir.), « L'administration territoriale de la République ou le maintien de la spécificité française », *De la V^e République à l'Europe : hommage à Jean-Louis Quermonne*, Presses de Sciences-Po, Paris, 1996, p. 204.

En effet, on n'a pas seulement changé de référentiel, on les a multipliés, comme le pointe Patricia Loncle¹¹. Les politiques de jeunesse restent très éclatées entre approches sectorielles thématiques et échelonnements territoriaux multiples et mal maîtrisés. Elles sont aussi en tension entre approche en termes de publics ciblés, de « discrimination positive », et approche universaliste, faute d'être capables de savoir prendre en compte en même temps approche individualisée et droit commun. Il faut ajouter que le repositionnement de l'État met en évidence la question du traitement des inégalités territoriales, de leur régulation. Cette question risque de se poser avec d'autant plus d'acuité qu'on assiste au passage d'un « gouvernement négocié des territoires » à travers projet et contrat, à un « gouvernement à distance » avec notamment le développement d'une nouvelle « gouvernementalité¹² ». La mise en place d'agences comme l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances et les nouveaux modes de traitement des territoires qu'elles déterminent en seraient la préfiguration si l'on suit les analyses de Renaud Epstein¹³.

Chacune de ces contributions est amenée d'une façon ou d'une autre à poser la nécessité d'un changement de regard sur la jeunesse¹⁴ comme condition d'efficacité des politiques de jeunesse mises en œuvre, c'est-à-dire, d'une certaine manière, à poser la question de la façon dont est pensé le pacte entre générations par les décideurs politiques et la société.

Jean-Claude Richez

Un dossier coordonné par :
Jean-Claude Richez,
responsable de l'Unité de la recherche,
des études et de la formation de l'INJEP

avec la collaboration de :
Chantal de Linares,
rédatrice en chef d'Agora débats/jeunesse

Francis Lebon,
rédateur en chef adjoint d'Agora débats/jeunesse

¹¹ Voir aussi RICHEZ J.-C., « Six façons bien différentes de voir la jeunesse », in « Politiques locales de la jeunesse : les jeunes comme ressource », *Territoires*, février 2007, n° 475, pp. 24-25.

¹² « Nouvelle gouvernementalité » et non gouvernance. Renaud Epstein reprend la notion de Foucault « qui la définissait comme l'ensemble des pratiques par lesquelles on peut constituer, définir, organiser, instrumentaliser des stratégies que les individus, dans leur liberté, peuvent avoir les uns à l'égard des autres », in « Gouverner à distance : quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, novembre 2005, p. 111.

¹³ Renaud Epstein, *op. cit.*, pp. 96-111.

¹⁴ Sur cette question, voir le dossier de la revue *Territoires*, *op. cit.*, plus particulièrement la mise au point d'Alain Vulbeau sur cette question : « La jeunesse, ressource des politiques locales ? », pp. 20-24. Toujours sur cette dimension, rappelons le travail pionnier d'Alain Vulbeau : *La jeunesse comme ressource : expérimentations et expériences dans l'espace public*, Ères, Ramonville, 2001.