

REMIS EN SEPTEMBRE 2014

RAPPORT D'ÉTUDE

INJEPR-2014/05

Villes et jeunesses

Nouvelles configurations de l'action publique locale en matière de jeunesse

Jean-Pierre HALTER en collaboration avec Marie DUMOLLARD (INJEP)

Commanditaire : INJEP



Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire

Etablissement public sous tutelle du ministère chargé de la jeunesse

95 avenue de France - 75650 Paris Cedex 13 - Tél. : 01 70 98 94 00 - www.injep.fr/www.jeunesseenaction.fr



Pour citer ce rapport

Halter J.-P (en collaboration avec Dumollard M.), *Villes et jeunesse. Nouvelles configurations de l'action publique locale en matière de jeunesse*, rapport d'étude, INJEP, octobre 2014.

Contexte de l'étude

Depuis le début des années 2000, l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) mène des missions de diagnostic et d'accompagnement auprès de collectivités locales sollicitant une expertise sur leur politique menée en direction des jeunes. En dix ans, une dizaine de collectivités ont été suivies et accompagnées dans la définition et la mise en œuvre de leur politique locale de jeunesse, autant de terrains potentiels pour étudier les évolutions qui traversent ce champ de l'action publique.

Ce rapport est le fruit d'un travail de capitalisation des travaux menés dans le cadre de ces missions, auprès de six municipalités plus particulièrement. Son intérêt est apparu comme l'opportunité de dresser un état des lieux des réflexions en cours dans plusieurs municipalités urbaines investies dans le champ de la jeunesse.

Comité de suivi

Marie Dumollard, chargée d'études et de recherche à l'INJEP

Francine Labadie, coordonnatrice de la mission observation et évaluation à l'INJEP

Jean-Claude Richez, ancien coordonnateur de la mission observation et évaluation à l'INJEP

Méthodologie et problématique

Le rapport est consacré à la structure et à l'évolution des politiques locales de jeunesse sur six communes. Il dresse à ce titre un état des lieux des conceptions et modes de faire en cours dans le champ des politiques locales de jeunesse.

Quatre axes structurants ont été identifiés et constituent la trame du rapport : l'approche transversale des politiques locales de jeunesse ; le système des acteurs de jeunesse avec un focus spécifique sur les rôles de l' élu et du technicien ; la prise en compte du territoire dans les modes d'intervention ; la place accordée ou occupée par les jeunes dans les politiques locales de jeunesse. Loin d'être cloisonnées, les approches relatives à chacune de ces quatre thématiques s'entrecroisent et l'articulation des enjeux souligne la complexité qui traverse la mise en œuvre de l'action publique aujourd'hui en matière de jeunesse.

Pour réaliser ce travail, une analyse secondaire du matériau récolté lors des six missions d'accompagnement sélectionnées, c'est-à-dire lors d'entretiens semi-directifs, de l'animation de groupes de travail avec les acteurs, d'entretiens avec les jeunes ou d'enquêtes auprès d'eux, d'exploitation de documents cadres produits par les collectivités.

Résumé

Les évolutions de l'action publique en matière de jeunesse, entre territorialisation et approche globale de la jeunesse, montrent que les politiques locales évoluent selon les époques et les territoires. Penser l'intervention publique en matière de jeunesse se fait aujourd'hui à travers un référentiel d'action particulier, manière commune de penser l'action publique en direction des jeunes. Les six territoires sélectionnés pour le rapport reprennent tous, avec une intensité variable, les éléments constitutifs de ce référentiel dans les représentations, les discours et/ou les pratiques. Ils sont au nombre de quatre : l'approche transversale des politiques locales de jeunesse ; le système des acteurs de jeunesse avec un focus spécifique sur les rôles de l' élu et du technicien ; la prise en compte du territoire dans les modes d'intervention ; la place accordée ou occupée par les jeunes dans les politiques locales de jeunesse. Le cœur du rapport est d'analyser et comprendre l'articulation de ces enjeux et de

comprendre la complexité qui traverse aujourd'hui la mise en œuvre de l'action publique locale en matière de jeunesse.

Auteurs

Jean-Pierre Halter, sociologue, chercheur associé à l'INJEP, en collaboration avec **Marie Dumollard**, chargée d'études et de recherche à l'INJEP

Mots clés : ACTION PUBLIQUE, POLITIQUE DE LA JEUNESSE, POLITIQUE PUBLIQUE LOCALE, VILLE, COLLECTIVITE TERRITORIALE, TERRITOIRE, ACTEUR LOCAL, CONDUITE DE PROJET, PARTICIPATION DES JEUNES, EVOLUTION HISTORIQUE.

Remerciements

Ce travail est le fruit d'une réflexion lancée il y a un an au sein de la mission observation/évaluation de l'INJEP. Les auteurs tiennent à remercier Francine Labadie et Jean-Claude Richez pour leurs conseils et relectures.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE	7
I. L'intervention de l'INJEP dans les collectivités locales	7
II. Bref retour sur les évolutions des politiques de jeunesse	8
III. Considérations méthodologiques	10
IV. Des systèmes locaux d'action publique	12
V. Les thématiques du rapport	13
LES RECONFIGURATIONS DE L'ACTION PUBLIQUE EN MATIERE DE JEUNESSE : LA QUESTION DE LA TRANSVERSALITE	15
I. Les origines du discours sur la transversalité	16
II. Les « modèles » de transversalité en politique locale de jeunesse	18
A. Le modèle transversal dans les mots, sectorisé en pratique.....	18
B. <i>Mainstream</i> ou la trans-sectorialité	20
C. L'intersectorialité	21
Conclusion	23
LES ACTEURS DE LA POLITIQUE DE JEUNESSE : POUVOIRS DE L'ELU ET POSTURES DES TECHNICIENS	25
Introduction	25
I. Les sources de légitimité et le pouvoir de l' élu à la jeunesse	27
A. Les sources de légitimité de l' élu à la jeunesse.....	27
B. L'exercice du pouvoir de l' élu(e) à la jeunesse	29
II. Les postures du technicien chargé de la mise en œuvre de la politique de jeunesse	33
A. Le coordinateur d'équipe, garant de la cohérence interne.....	33
B. Le « manager public », gage de l'efficacité	34
C. L'expert, chef de projet de la politique jeunesse	35
III. Les relations entre acteurs : les conditions de validation interne et externe de la politique de jeunesse	37
A. Les liens entre élu et technicien du champ jeunesse	37
B. La nécessaire double validation interne et externe de la politique jeunesse	38
Conclusion	44

LA PRISE EN COMPTE DU TERRITOIRE DANS LES POLITIQUES LOCALES DE JEUNESSE : QUELS RAPPORTS AUX TERRITOIRES, QUELLE GOUVERNANCE, QUELS PARTENARIATS ? 47

I. Le territoire, entre espace géographique aménagé et produit de l'histoire et des hommes 48

- A. Des villes de tradition ouvrière48
- B. La nécessaire prise en compte de l'histoire communale pour comprendre le paysage des acteurs de jeunesse49
- C. Les risques de la partition spatiale.....50
- D. Des contraintes transformées en atouts ?52

II. Le territoire comme espace de sens et construction des représentations sociales de la jeunesse et des territoires 54

- A. De l'influence des représentations des institutions et des groupes constitués sur l'action publique54
- B. Trois représentations dominantes de la jeunesse...55
- C. ... Et des territoires entre dépendance et interdépendance.....56

III. Le territoire vécu par les jeunes : entre appropriation et rejet 57

- A. L'appropriation du territoire par le statut assigné aux jeunes58
- B. Des mobilités au cœur de l'intégration des jeunes au (x) territoire(s)59

IV. Partenariats et gouvernances des territoires : entre administration publique, gestion multilatérale et gouvernance citoyenne 63

Conclusion 68

LA PLACE DES JEUNES DANS LES POLITIQUES LOCALES : DU PRESENTIEL A LA RECONNAISSANCE 71

I. Distinction entre place, participation et engagement 72

II. Une typologie des places 75

- A. Place occupée et conception utilitariste de la jeunesse : la citoyenneté n'est pas évoquée, une représentation du jeune comme usager.....75
- B. Place attribuée et conception fonctionnelle de la jeunesse : une citoyenneté instituée, une représentation du jeune conseiller /médiateur78
- C. Place négociée et conception coopérative de la jeunesse, une représentation de la jeunesse partenaire de l'action publique et associative80
- D. Place revendiquée et conception constructiviste de la jeunesse : une citoyenneté de reconnaissance, une représentation de la jeunesse comme coproductrice du territoire82

Conclusion 84

CONCLUSION GENERALE 88

Bibliographie..... 93

INTRODUCTION GENERALE¹

Depuis le début des années 2000, l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) mène des missions de diagnostic et d'accompagnement auprès de collectivités locales sollicitant une expertise sur leur politique menée en direction des jeunes. En dix ans, une dizaine de collectivités ont été suivies et accompagnées dans la définition et la mise en œuvre de leur politique locale de jeunesse, autant de terrains potentiels pour étudier les évolutions qui traversent ce champ de l'action publique.

I. L'intervention de l'INJEP dans les collectivités locales

Précisons d'abord que l'intervention de l'INJEP auprès de ces municipalités se situe moins dans un travail de diagnostic territorial que dans un processus d'accompagnement dans leur réflexion sur la politique de jeunesse qu'elles souhaitent développer et mettre en œuvre.

Le temps des diagnostics

C'est pourtant cette démarche de diagnostic qui a dans un premier temps mobilisé les collectivités locales lorsque, sous l'impulsion de services de l'État, à la fin des années 1990 et 2000 où le recours à la démarche de projet s'est affirmé sur fond de développement d'une action publique contractuelle (c'est l'époque de la politique de la ville et des nombreux dispositifs jeunesse et sports dont les contrats éducatifs locaux, les plans éducatifs locaux, etc.), et d'institutions comme les caisses d'allocations familiales (CAF, avec les contrats temps libre, puis les contrats enfance jeunesse, etc.), l'obtention de cofinancements des actions en direction des habitants et des jeunes a été subordonnée à la réalisation de diagnostics portant sur ces populations et les actions mises en œuvre.

Dans certaines collectivités, la volonté d'aller plus loin

Au-delà de ces états des lieux, certaines municipalités se sont interrogées sur la portée de la politique à mettre en œuvre : fallait-il se cantonner à ce qui constitue la base traditionnelle des actions en direction des enfants et des jeunes (les loisirs, le temps libre), ou bien fallait-il avoir une vision plus large et globale de ce qui devait déterminer une politique de jeunesse, qui correspondrait au vécu des jeunes aux différents temps de leur vie (les questions de l'éducation à la citoyenneté, de prévention des risques, d'information et d'orientation, de santé, d'insertion, de logement, l'approche globale véhiculée par Bertrand Schwartz faisant de nombreux émules (1981) ? Touchant ainsi des domaines déjà abordés par des politiques sectorielles et leur direction et services opérationnels, il devenait nécessaire d'asseoir la légitimité d'une démarche plus globale et plus transversale où seraient abordées, avec la contribution des élus et des services locaux, ces différentes questions.

Nouvelle forme d'intervention de l'INJEP

À la fin des années 2000, un nouvel éclairage des problématiques de jeunesse et de leur traitement était proposé par l'INJEP par un accompagnement méthodologique des acteurs et une ingénierie d'analyse et de conseil sur la situation de chaque collectivité et les mesures à proposer afin de poser une réflexion collective sur la manière de concevoir et de mettre en œuvre un projet de politique de jeunesse adaptée

¹ Par Marie Dumollard et Jean-Pierre Halter.

au public, aux acteurs et au territoire. Si le diagnostic territorial permet de dresser un état des lieux des initiatives et projets menés en direction de la jeunesse, l'accompagnement privilégié par l'INJEP permet quant à lui d'aller au-delà d'un simple portrait de l'action publique locale et de réfléchir, dans un premier temps avec les élus et les techniciens, dans un second temps en associant les partenaires locaux du champ jeunesse, aux axes prioritaires sur lesquels amorcer la politique jeunesse. L'idée soutenue par l'INJEP est de dépasser les aspects factuels des diagnostics territoriaux pour privilégier une approche plus politique qui réinterroge les intentions, les représentations et modes de fonctionnement des collectivités et de travailler sur une pensée commune et partagée de ce que doit être une politique menée en direction des jeunes. Cette approche trouve ses fondements théoriques dans l'analyse cognitive des politiques publiques développée par Pierre Muller et Bruno Jobert en France (Jobert, Muller, 1987 ; Muller, 2000). L'objet est alors d'accompagner les collectivités dans le travail de définition des enjeux et des priorités d'action. Au final, cette intervention se situe plus dans une logique d'analyse des questions de jeunesse que dans une vision d'assistance à la mise en œuvre de l'action publique.

De la mission d'accompagnement de l'INJEP à la capitalisation des expertises

Le présent rapport est issu d'une analyse secondaire des études réalisées dans le cadre des missions d'accompagnement de l'INJEP. L'intérêt de produire ce travail de capitalisation est apparu comme l'opportunité de dresser un état des lieux des réflexions en cours dans plusieurs municipalités urbaines investies dans le champ de la jeunesse. Un état des lieux certes restrictif dans le sens où il se base sur seulement six missions d'accompagnement, nous y reviendrons dans l'exposé de l'approche méthodologique adoptée pour rédiger ce rapport. Un état des lieux qui nous a cependant semblé nécessaire au vu de l'état des travaux scientifiques existants sur les politiques locales de jeunesse qui demeurent peu nombreux. Les réflexions présentées ici s'appuient en outre sur l'expertise de l'INJEP inscrite dans la durée.

En effet, ces projets ont permis de relever les marqueurs des politiques locales de jeunesse, ce qui constitue leur spécificité et les évolutions qu'ils ont pu connaître depuis une dizaine d'années. Si les missions n'ont pas été abordées comme des terrains de recherche dans la mesure où l'INJEP était placé en position d'expert tout au long de ses interventions et répondait aux commandes des municipalités, le matériau récolté nécessitait d'être analysé à la lumière de l'état des travaux de recherche sur les politiques locales de jeunesse. Ce matériau est tributaire de la nature de la demande initiale de la collectivité et non d'hypothèses de travail de recherche préconstruites. Il est important de rappeler que la véritable nature de cette demande n'était bien souvent pas formulée dans la commande initiale, les questions de politique locale de jeunesse n'étant pas toujours explicitement soulevées en tant que telles. C'est notre intervention qui a bien souvent recentré les attentes initiales sur les enjeux de définition et de mise en œuvre de la politique de jeunesse.

II. Bref retour sur les évolutions des politiques de jeunesse

La place du local dans l'action publique en matière de jeunesse

L'exploitation de ce matériau s'inscrit dans la continuité des analyses menées dans les travaux de recherche sur les politiques locales de jeunesse, croissantes depuis les années 1990 plus particulièrement. En effet, si l'on se replace dans le contexte de développement de ces politiques mises en œuvre localement par les municipalités depuis une trentaine d'années, on assiste à un déplacement du centre de gravité de l'action publique vers les collectivités territoriales, renforcé par les politiques contractuelles.

Si les municipalités ont toujours été mobilisées sur les questions de jeunesse, dès le XIX^e siècle mais selon des formulations différentes en fonction des villes (Loncle, 2010), le mouvement de décentralisation impulsé à partir des années 1980 s'est accompagné d'une contractualisation et d'une territorialisation croissantes des politiques de jeunesse. En opérant ce glissement du national vers le local, l'État a de fait sollicité les municipalités aux côtés desquelles gravite une pluralité d'acteurs locaux, spécialistes ou non des questions de jeunesse et intervenant auprès du public jeune. La vision d'une action publique descendante, imposée de manière centralisée par l'État, apparaît dépassée au profit d'un mouvement ascendant qui place les territoires au cœur des enjeux de définition des problèmes publics et de mise en œuvre des réponses publiques pour y remédier (Thoenig, Duran, 1996).

Pour une approche globale et partenariale des politiques locales de jeunesse

Les questions de jeunesse deviennent multifactorielles et appellent au dépassement des interventions sectorielles qui ont jusqu'alors guidé l'action publique. C'est le temps de la transversalité, nous y reviendrons dans le premier chapitre, du partenariat et des projets de territoire à tous les échelons locaux d'action publique, du quartier au régional. L'approche globale qui guide les politiques d'insertion avec les missions locales (Schwartz, 1981) est progressivement diffusée dans d'autres champs de l'action publique et la jeunesse devient l'un de ceux pour lequel elle semble être particulièrement pertinente. Si les municipalités apparaissent bien comme au cœur de la scène locale en matière de jeunesse, elles ne le sont qu'en lien avec de multiples acteurs locaux, parmi lesquels les associations, notamment les associations d'éducation populaire qui ont historiquement accompagné le développement des politiques de jeunesse, les missions locales, les établissements scolaires, les professionnels de la santé, la prévention spécialisée, etc. La mobilisation élargie des professionnels de jeunesse a appelé, si ce n'est une conception partagée de l'action publique, *a minima* une mise en œuvre concertée au sein d'un réseau de partenaires à la fois internes et externes à la municipalité.

Ce développement des politiques de jeunesse au niveau municipal s'est opéré dans un contexte croissant de montée massive du chômage parmi la population jeune et le creusement des inégalités entre jeunes en matière d'emploi, de logement, de mobilité, de santé, etc. (Labadie, 2012).

Évolution du champ professionnel de la jeunesse

Ces évolutions des politiques locales de jeunesse ont eu pour effet de mobiliser les élus sur les problématiques de jeunesse et de les amener à s'interroger sur leur propre connaissance de la jeunesse sur leur territoire. Le développement d'une politique spécifiquement dédiée aux jeunes s'est dans de nombreux cas accompagné, soit de la création de services municipaux jeunesse ou de mission jeunesse, soit d'une interrogation sur leur fonctionnement et leurs objectifs. Elles se sont ainsi parfois traduites par le recrutement de professionnels de jeunesse plus qualifiés, détenteurs de diplômes tels que le brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport (BPJEPS) ou le diplôme d'État de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport (DEJEPS), avec des contrats plus pérennes, profils qui tranchaient avec des salariés peu qualifiés et au statut précaire, principalement positionnés sur des fonctions d'animation socioculturelle (Lebon, 2009). Le renouvellement des compétences est très certainement un facteur majeur qui a contribué à donner l'assise et la reconnaissance nécessaires à l'élaboration des politiques de jeunesse territoriales.

Ce constat ne peut être totalement disjoint de l'impulsion donnée par les municipalités aux politiques de jeunesse. Ces dernières n'ont pas attendu une injonction de l'État pour investir ce champ d'action

publique et leurs capacités politiques, d'innovation et de gestion les positionnent nécessairement comme des acteurs proactifs de l'action publique locale (Borraz, 2000). La vision d'une politique jeunesse uniquement centrée sur la gestion du temps libre et des loisirs s'est progressivement déplacée pour prendre en compte des champs d'intervention plus diversifiés qui nécessitent une mobilisation de l'ensemble des acteurs publics ou associatifs. Face aux difficultés multifactorielles rencontrées par les jeunes, les politiques de jeunesse ne pouvaient se restreindre à une approche socioculturelle et ont été élargies de fait vers les champs de l'insertion, de l'emploi, de la santé, du logement, de la mobilité, etc., pour offrir aux jeunes les informations, les ressources et l'accompagnement nécessaires dans leur parcours d'accès à l'autonomie. À cette approche globale des politiques jeunesse s'est adjoint le souci d'associer les jeunes aux politiques locales qui leur sont dédiées en faisant d'eux des acteurs et pas seulement des usagers de l'action publique municipale. Ont ainsi par exemple été développés, avec plus ou moins de succès, des conseils municipaux de jeunesse/conseils jeunes, des chantiers jeunes, des contrats d'engagement citoyen, etc. (Richez, 2012).

III. Considérations méthodologiques

Zoom sur six collectivités

Pour rédiger ce rapport, six des dix municipalités accompagnées ont été retenues en raison des enjeux spécifiques soulevés lors de la mission d'accompagnement de l'INJEP et par le développement de leur politique de jeunesse. Ces six municipalités et leurs spécificités sont présentées dans la partie suivante. L'analyse faite sur leur politique de jeunesse respective est à aborder en gardant à l'esprit que les six missions ont été menées à des périodes différentes entre 2009 et 2013, certaines étant donc plus anciennes que d'autres. Les remarques qui valent ici sont principalement basées sur les constats menés et le matériau récolté lors des missions d'accompagnement. Nous avons pallié cette désynchronisation des interventions en nous informant régulièrement de l'évolution des politiques de jeunesse par des entretiens avec ces principaux acteurs et par une réunion de travail organisée en octobre 2013 avec cinq des six communes autour des quatre thématiques développées dans ce rapport. Mais les changements récents dans les organisations internes ou opérés à la suite des élections municipales de 2014 n'ont pas pu être pris en compte, marquant ainsi que la volonté de construire une politique jeunesse locale est fragile et soumise à l'évolution des organisations, des représentations sociales dominantes, du renouvellement des mandats politiques, et donc aux tendances idéologiques dans lesquelles elle s'inscrit.

Les réflexions présentées dans ce rapport se basent sur l'analyse secondaire du matériau récolté lors des missions d'accompagnement, c'est-à-dire lors d'entretiens semi-directifs, de l'animation de groupes de travail avec les acteurs, d'entretiens avec les jeunes ou d'enquêtes auprès d'eux, d'exploitation de documents cadres produits par les collectivités.

De quels jeunes parle-t-on ?

Ce rapport traite principalement d'une jeunesse définie en termes d'une catégorie d'âge, comprise entre 12 et 20 ans. En effet, c'est sur celle-ci en particulier que toutes les politiques de jeunesse des communes ont centré les interventions, celles prévues sur les jeunes adultes au-delà de 20 ans étant relativement limitées, voire quasi inexistantes, en dehors des dispositifs d'insertion des jeunes en recherche d'emploi, déléguée à une mission locale présente sur tous les territoires étudiés. L'une des raisons de ce manque de

lisibilité sur les jeunes adultes et, sur le monde étudiant en particulier, est notamment liée à l'absence d'implantation de structures universitaires au sein des six communes et à la faible prise en compte, pour une partie d'entre elles, de la question du logement des étudiants et des jeunes couples. Cette préoccupation n'est explicitée que dans deux d'entre elles, même si, à la suite de nos interventions, se dessine aujourd'hui une attention plus manifeste sur cette question, ou encore sur celle des solidarités inter et intra-générationnelle comme enjeu de l'éducation partagée et du développement local.

Approche privilégiée

L'approche retenue pour la réalisation de ce rapport est au croisement de plusieurs registres : les théories des organisations – en particulier sur l'analyse stratégique pour décrire les rôles et les interactions entre acteurs, sur la géographie sociale et humaine pour donner la dimension des territoires organisés et vécus –, les sciences politiques – pour identifier les modes de gouvernance et les rapports de pouvoir –, et enfin l'analyse systémique – pour mettre en évidence les dynamiques sociales qui s'instaurent entre les territoires, ses acteurs et les jeunes. Elle combine les angles d'analyse afin de saisir les enjeux multifactoriels qui traversent aujourd'hui les politiques locales de jeunesse. Le croisement de ces analyses et les réflexions présentées n'ont aucune visée prescriptive mais font bien état des modes de fonctionnement et des stratégies développés sur six territoires bien identifiés. Ils se rapportent davantage à une volonté d'extraire des exemples de terrain des traits caractéristiques au développement des politiques locales de jeunesse.

L'analyse privilégiée se situe dans une logique systémique. Le postulat de départ est que les six politiques locales étudiées sont le produit des interrelations entre acteurs où se définissent les règles, les codes et les représentations permettant d'agir ensemble de manière plus ou moins coordonnée et coopérative selon différentes formes de « conduite » de l'action publique. La nature de ces interrelations et de cette conduite détermine un système d'acteurs qui dessine des partenariats restreints ou élargis incluant différents niveaux de territoire, des institutions publiques, des organisations associatives ou privées et... parfois les citoyens ou les jeunes eux-mêmes. Nous nous sommes donc attachés à saisir le sens et la nature de ces règles, codes, représentations et interrelations.

Cette approche nous permet à ce titre de comprendre les enjeux liés à la gouvernance des politiques locales de jeunesse. Entendue comme le processus de redéfinition du rôle de l'État, elle rappelle que ce dernier s'inscrit désormais dans un jeu de relations plurielles avec des acteurs à la fois publics et privés, au cœur de réseaux partenariaux (Le Galès, 1995).

Le rapport fait état de ces transformations de l'action publique à travers des grilles d'analyse pour chacune des quatre thématiques. Ces catégories d'analyse sont appliquées à chacune des six municipalités étudiées dans un tableau de synthèse dressé en fin de chaque chapitre.

La question du budget jeunesse

Notre travail porte à la fois sur les acteurs, les organisations et les représentations en vigueur dans le champ de la jeunesse. C'est volontairement que nous ne nous sommes pas livrés à une analyse comparative des budgets « jeunesse » relatifs à chaque commune, et ce partant d'un double constat :

- Le premier est que le budget et les ressources humaines dédiés à la jeunesse ne sont pas les indicateurs les plus efficaces pour rendre compte de la pertinence de la politique jeunesse : ainsi, l'une des communes ayant le revenu par habitant le plus faible est aussi celle qui a défini et mis en œuvre la

politique jeunesse la plus ambitieuse et la plus élaborée ; à l'inverse, l'une des communes les plus riches est celle qui consacre le budget jeunesse le moins important par rapport au nombre de jeunes de la commune.

- Le second tient à la nature de la « transversalité » de la politique jeunesse : plus celle-ci est intégrée aux différents services de la ville et fait appel à des partenariats multiples, plus elle mobilise un ensemble d'acteurs et de ressources qui donne une ampleur et signe la diversité des approches des questions de jeunesse. Le budget réel « jeunesse » doit être rapporté à ces différentes contributions dont la coordination et la complémentarité doivent lui donner sa cohérence et son « efficacité ».

IV. Des systèmes locaux d'action publique

L'organisation et l'administration mêmes d'une politique de jeunesse à l'échelon local se déclinent en autant de systèmes que de territoires. La diversité des particularités territoriales renvoie à des « systèmes locaux d'action publique » (Borraz) entendus comme des systèmes d'intervention publique en matière de jeunesse dont la spécificité dépend d'une pluralité de facteurs : tradition d'intervention publique sur le territoire, investissement des élus, présence d'experts, qualité du réseau d'acteurs notamment. Ces configurations, appelées à évoluer dans la durée et de manière propre à chaque territoire, expliquent la diversité des politiques menées dans le champ de la jeunesse mais aussi les inégalités en matière d'intervention qui en découlent entre territoires (Loncle, 2013).

Les six territoires sur lesquels est basé ce rapport sont présentés dans le tableau suivant et classés de manière chronologique, de la plus ancienne mission d'accompagnement à la plus récente.

Présentation générale des six terrains

Villes	Population*	Part des 15-29 ans*	Description
A	18 512 habitants	20,4 %	Ville centre de province Ancienne cité ouvrière du textile
B	31 633 habitants	21,9 %	Ville à la périphérie d'une grande ville de province Ancienne ville ouvrière
C	33 613 habitants	17,2 %	Ville centre de province Ancienne ville ouvrière
D	62 970 habitants	22,8 %	Ville nouvelle à la périphérie de la région parisienne
E	30 768 habitants	21,7 %	Ville à la périphérie de Paris Ancienne ville ouvrière
F	32 767 habitants	23,6 %	Ville à la périphérie de Paris Ancienne ville ouvrière cheminote

* Source : INSEE, RP2011, exploitation principale.

V. Les thématiques du rapport

Les évolutions de l'action publique en matière de jeunesse précédemment décrites montrent que les politiques locales sont mouvantes selon les époques et les territoires. Les analyses présentées dans ce rapport s'articulent autour d'un postulat majeur : penser l'intervention publique en matière de jeunesse se fait aujourd'hui à travers un référentiel d'action particulier. Dans la continuité des transformations rappelées dans le bref historique précédent, il représente une manière commune de présenter l'action publique en direction des jeunes. Les territoires sélectionnés pour le rapport reprennent tous, avec une intensité variable, les éléments constitutifs de ce référentiel dans les représentations, les discours et/ou les pratiques. C'est à partir de ces différentes déclinaisons qu'a été construite l'analyse des politiques locales de jeunesse qui est proposée ici.

Ce référentiel s'articule autour de quatre axes thématiques autour desquels est construit ce rapport et qui constitueront le socle de réflexion de l'approche comparative menée ici.

La transversalité dans les politiques locales de jeunesse

Si les déclinaisons des politiques de jeunesse sont multiples au niveau municipal, elles se rejoignent bien souvent sur un point : elles sont imaginées dans un idéal de transversalité, afin de dépasser les découpages sectoriels de l'action publique, pour une prise en charge globale et partagée des questions de jeunesse. L'adhésion à cette nouvelle exigence, ou a minima sa présence dans les discours des acteurs locaux, illustre l'importance de cette dimension cognitive dans l'approche de la jeunesse étudiée. Ce chapitre propose de comprendre comment la prise en compte de cette exigence de transversalité influence la mise en œuvre des politiques locales de jeunesse à travers trois déclinaisons particulières – la rhétorique, le *mainstreaming* et l'intersectorialité.

Les acteurs de la politique de jeunesse : pouvoirs de l'élu et postures des techniciens

Au-delà du sens et des méthodes de mise en œuvre de la politique locale de jeunesse, l'approche systémique privilégiée dans le rapport nous amène à nous intéresser aux acteurs qui composent le champ de la jeunesse. L'objet de ce chapitre est d'interroger l'action publique à travers les acteurs qui la produisent et l'animent. La focale sera ici placée sur l'élu et les techniciens jeunesse, plus particulièrement sur les jeux d'acteurs, les positionnements stratégiques réciproques et les parcours individuels. Le cœur du chapitre nous amènera à comprendre dans quelle mesure les rapports de pouvoir sont l'un des enjeux importants pour la définition du projet jeunesse.

La prise en compte du territoire dans les politiques locales de jeunesse : rapports aux territoires, gouvernance et partenariat

Si les acteurs ont toute leur importance dans la compréhension des enjeux liés à un projet jeunesse, ils ne le sont qu'en lien avec un système d'action local, sur un territoire circonscrit. La dimension territoriale représente à ce titre le troisième volet du rapport afin de comprendre l'impact de la dimension territoriale sur la mise en œuvre d'une politique locale de jeunesse. Dans un contexte de territorialisation de l'action publique, le territoire devient en effet une donnée à part entière dont il s'agit de comprendre la diversité des significations et des effets. Entre territoire comme espace public et d'aménagement, territoire vécu par les jeunes, territoire comme espace de sens, et territoire comme espace local de coopération et de partenariat, le projet développé en direction des jeunes évolue.

La place des jeunes dans les politiques locales de jeunesse : du présentiel à la reconnaissance

Les trois axes précédents s'articulent pour comprendre quelle représentation de la jeunesse s'impose sur le territoire et sa traduction en termes de place accordée aux jeunes. L'originalité de ce dernier chapitre porte sur la réflexion dressée en termes de « place » des jeunes dans la Cité et la politique de jeunesse plutôt que de leur « participation ». Il sera l'occasion de comprendre comment, à travers les représentations, les pratiques et les jeux d'acteurs, les jeunes sont ou non associés aux politiques locales qui les concernent – voire au-delà.

Loin d'être cloisonnées, les réflexions relatives à chacune de ces quatre thématiques s'entrecroisent et l'articulation des enjeux, nous le verrons, rappellent la complexité qui traverse aujourd'hui la mise en œuvre de l'action publique en matière de jeunesse.

LES RECONFIGURATIONS DE L'ACTION PUBLIQUE EN MATIÈRE DE JEUNESSE : LA QUESTION DE LA TRANSVERSALITÉ²

La transversalité : de quoi parle-t-on ?

Parce qu'elles renvoient à des dimensions multiples (emploi, logement, santé, mobilité, autonomie, etc.) et compte tenu des évolutions qu'elles ont connues depuis une trentaine d'années, nous l'avons rappelé en introduction, les questions de jeunesse appellent par nature un traitement transversal. En effet, on ne compte plus les initiatives, dites transversales, du récent Comité interministériel de la jeunesse à l'échelle nationale de 2013 aux nombreux dispositifs développés à tous les échelons territoriaux d'action publique.

Par transversalité, il faut comprendre le principe d'action qui consiste « à mobiliser les services des collectivités territoriales qui interviennent directement ou indirectement auprès des jeunes pour les amener à travailler de manière commune » (Halter, 2007, p. 45). Il s'agit de dépasser les interventions sectorielles (Muller, 2014) au profit d'une conception élargie et globale de l'intervention publique en direction des jeunes : l'élu et le service jeunesse composent désormais avec les autres élus et services, plus ou moins proches, de la collectivité, dans un objectif de mutualisation des moyens et des compétences. L'enjeu est bien ici de s'intéresser au « jeu interne » de l'organisation municipale plutôt qu'au « jeu externe » qu'elle mène avec son environnement, en l'occurrence les acteurs du territoire et le partenariat qui découle de leurs interactions. Même si la transversalité – ou intersectorialité – se pense également dans le lien avec les acteurs extérieurs, dans le sens où il devient difficile d'isoler un mode d'intervention spécifique des échanges et relations avec l'environnement partenarial de la structure qui porte le projet transversal.

La transversalité dans les politiques locales de jeunesse

Les discours des acteurs des politiques de jeunesse incluent aujourd'hui quasi systématiquement l'exigence de transversalité. Cette référence renvoie à la dimension cognitive de l'action publique (Muller, 2000). La transversalité constitue le mode à travers lequel sont pensées les problématiques liées à la jeunesse et les réponses à y apporter. Cette affirmation vaut non seulement pour les acteurs municipaux en charge des questions de jeunesse mais également pour leurs partenaires sur le territoire. Ce discours partagé influence la manière dont l'ensemble de ces acteurs conçoit les réponses apportées aux attentes et aux besoins des jeunes. Ces réponses, loin d'être homogènes nous le verrons, rappellent finalement que les déclinaisons en instruments d'intervention des fondements cognitifs de la transversalité sont multiples, entre standardisation et différenciation de l'action publique (Douillet *et al.*, 2012).

L'hypothèse de travail repose sur l'idée que le glissement actuel observé en matière de politique de jeunesse incite à discuter certaines catégories utilisées dans ces politiques et à déconstruire en particulier la notion de transversalité afin de percevoir la diversité de ses configurations dans son inscription locale. L'objectif sera donc, à la lumière des six missions d'accompagnement, de réinterroger les approches privilégiées en matière d'action publique et de politiques publiques dans le champ de la jeunesse en proposant une typologie des différents modes d'intervention transversaux privilégiés par les municipalités. L'intérêt à terme est d'interroger dans quelle mesure le discours sur la transversalité participe à la standardisation des modes d'intervention des acteurs locaux, au premier

² Par Marie Dumollard et Jean-Pierre Halter.

rang desquels se trouvent les collectivités, bien que, lorsque ce discours est décliné localement, ses modes de mise en œuvre soient pluriels et autonomes selon les configurations territoriales. C'est cette différenciation dans la mise en œuvre qui nous permet de distinguer trois modèles de déclinaison de la transversalité dans l'action publique locale en matière de jeunesse.

I. Les origines du discours sur la transversalité

Évolutions de l'action publique locale

Le discours sur la transversalité s'inscrit dans une approche plus globale des politiques publiques, qui vise à définir une nouvelle standardisation de ses modes de gestion. Outre la question de la transversalité qui est développée ici, on retrouve des notions telles que le **territoire** comme dimension pertinente de l'action publique, de l'injonction au **partenariat** comme remède aux lacunes des politiques sectorielles et à l'imperméabilité des pratiques et cultures professionnelles, du management participatif comme source d'innovation et de changement au sein des organisations bureaucratiques, de référence **aux compétences et au professionnalisme** comme outils de progrès et de performance de l'action publique. Cette évolution se veut le prescripteur (l'inspirateur) d'une action publique moderne, délivrée du poids de la bureaucratie qui dégrade son image et limite la valeur de sa politique. Elle résulte en partie, nous l'avons rappelé en introduction, du processus de territorialisation de l'action publique à partir des années 1970. Le territoire devient l'espace pertinent pour identifier et définir les problèmes publics et envisager un mode de réponse qui ouvre la scène de l'action publique à une pluralité de partenaires à la fois publics (collectivités, services déconcentrés, Éducation nationale, missions locales, etc.) et privés (associations, acteurs économiques notamment). L'État n'est plus le seul compétent, bien au contraire. L'action publique n'est plus pensée de manière centralisée et descendante mais bien dans un mouvement plus général de coopération et d'intervention conjointes à tous les échelons territoriaux (Thoenig, Duran, 1996).

Cependant, ce nouveau modèle de l'action publique, qui n'est pas propre au champ jeunesse, n'est pas conçu et véhiculé de manière identique selon l'objet de la politique, le niveau et l'histoire du territoire auquel il s'applique, ce qui introduit des décalages entre ces politiques et des spécificités au niveau du système local. Ainsi, la question de la jeunesse se prête plus que d'autres domaines au traitement de la transversalité. D'une part, parce qu'elle est portée par l'idée d'une approche globale et générationnelle et, d'autre part, parce que son champ est moins structuré et organisé que d'autres, donc plus perméable à une intervention d'acteurs externes (Loncle, 2010). Ensuite, les différents niveaux de territoire auxquels elle s'applique (de l'État au quartier) rendent sa lisibilité plus complexe, les niveaux d'interventions publiques se superposant sans parfois parvenir à être cohérents entre eux. Enfin et surtout, l'histoire des collectivités locales, et en particulier des villes, renvoie à des configurations originelles très différentes qui ont une influence forte sur la manière dont elles vont faire évoluer leur système d'action publique en direction des jeunes (politique jeunesse).

Cette complexification des enjeux renvoie finalement à de nouveaux modes d'action publique dont la transversalité en est l'une des expressions. D'une manière générale, la rhétorique sur la transversalité repose sur quatre facteurs, plus ou moins en relation avec une volonté d'améliorer la pratique des acteurs et l'efficacité de l'action publique.

Le nouveau management public

Le « management public territorial » apparaît en France au début des années 1980 et constitue l'un des principes de la décentralisation. Il peut être défini comme « l'instauration de règles d'organisation et d'animation au regard d'une stratégie clairement explicitée, déclinée et suivie, donnant le sens de l'action à l'ensemble de la collectivité » (Huteau, 2002). Ce type de management introduit l'idée d'une coopération nécessaire entre différents professionnels et secteurs pour conduire les projets de la collectivité. Il doit parvenir à faire émerger les lignes de force et les choix fondamentaux de la collectivité et faire en sorte qu'ils soient reconnaissables par tout un chacun, professionnels et partenaires de l'institution. Le gage d'une meilleure efficacité de l'action publique résiderait donc dans des actions plus collectives et une plus grande perméabilité entre services et directions de l'organisation publique.

Les politiques locales comme mode de gestion de la complexité

Deuxième facteur, celui de la « gestion de la complexité », directement lié à la notion de système d'action : on ne peut se contenter des résultats d'une action auprès d'un public sans envisager les effets et impacts de cette action sur le public, mais aussi sur l'ensemble des acteurs, l'environnement, le territoire et l'organisation qui l'a conduite. Dans un système local d'action, tous les éléments sont en interaction constante, et ce sont les relations entre acteurs qui définissent la pertinence et l'utilité sociale de l'action. Il est donc nécessaire de se pencher sur la question de modes de coopération ou d'opposition qui ont permis ou entravé son déroulement.

Le développement des politiques d'insertion et de la ville

Les deux derniers facteurs constituent des modèles sur lesquels ont pris forme des pratiques de transversalité : d'abord celui hérité de la philosophie des missions locales, telle qu'elle avait été élaborée par Bertrand Schwartz (1981) : en privilégiant une approche globale de la situation des jeunes, il met en évidence que leurs problèmes d'insertion ne peuvent être traités indépendamment d'autres domaines d'intervention publique : la santé, le logement, la formation, la prévention, etc. La réussite des projets d'insertion des jeunes est donc conditionnée à une coopération entre les professionnels de ces secteurs, ce qui a eu souvent pour conséquence un rapprochement entre acteurs de formation et de culture différentes, et des actions fondées sur la complémentarité des compétences.

Mais ce qui constitue l'apport le plus déterminant à l'approche de la transversalité de l'action publique est la politique de la ville, en introduisant deux notions fondamentales :

- D'abord, ce n'est plus le secteur qui définit les modalités d'action à mettre en œuvre, mais le territoire, et en particulier le territoire vécu par ses habitants et par les jeunes. Ce sont les caractéristiques propres au territoire qui redessinent les priorités à dégager et les actions à mettre en œuvre. Les secteurs et les services doivent s'ajuster aux besoins identifiés et aux orientations énoncées lors des diagnostics territoriaux.
- Ensuite, ce sont les interactions entre acteurs publics, mais aussi privés, qui constituent la condition essentielle de la mise en œuvre de la politique de la ville. Ces interactions s'entendent aussi bien dans des configurations de coopération verticale (de l'État jusqu'aux collectivités locales) qu'horizontale (entre différents services ou partenaires extérieurs).

II. Les « modèles » de transversalité en politique locale de jeunesse

Des différents terrains observés émergent trois modèles de déclinaison de ces politiques de jeunesse. Comme tout modèle idéal-type, il doit être perçu comme une forme générative d'un certain nombre d'analyseurs qui déterminent les contours et le contenu de cette politique.

A. Le modèle transversal dans les mots, sectorisé en pratique

Ce modèle se définit par l'emploi d'une rhétorique spécifique plus ou moins partagé chez les élus, par une organisation excentrée, des actions ou un projet issu de dispositifs partenariaux. Les interventions demeurent néanmoins de nature sectorielle, cloisonnées entre les différents champs d'intervention de la municipalité, nous allons le voir.

Une approche plutôt « classique » de la politique de jeunesse

En termes d'organisation, cette rhétorique a conduit à la création ou à l'évolution d'un service jeunesse ou des métiers associés (chargé de mission ou coordinateur jeunesse). Cette distinction est liée en particulier à l'histoire de la gestion jeunesse sur le territoire : la prise en charge des activités de loisirs et des équipements par la municipalité conduit à l'évolution du service jeunesse vers un élargissement de ses missions. La délégation à une ou des associations (d'éducation populaire) des activités et des équipements conduit à la création d'un service jeunesse ou d'un poste de chargé de mission dont la fonction est en particulier de coordonner les différents acteurs, et notamment ceux du secteur associatif.

La « politique jeunesse » est ainsi circonscrite à des domaines traditionnels (les loisirs, l'éducatif) ou encore subordonnée à des impératifs sectoriels que l'on retrouve aussi bien dans les délégations des élus (jeunesse et sports, ou jeunesse et vie des quartiers, ou enfance jeunesse, jeunesse culture, ou encore jeunesse et éducation) que dans les attributions fonctionnelles du technicien en charge du domaine de la jeunesse. Ce métissage, ou cette hybridation, peut avoir des effets positifs dans la mesure où il permet parfois d'articuler deux secteurs d'intervention et d'engendrer des actions qui mobilisent des agents du même service ou de la même direction, qui n'ont pas la même formation, la même culture professionnelle ni parfois à faire au même public. À l'inverse, les questions de jeunesse risquent d'être traitées de manière subsidiaire par rapport aux autres domaines (le sport, la vie des quartiers, l'enfance) souvent plus attractifs et disposant de moyens et de ressources humaines plus conséquents.

Le recours important aux partenariats

La rhétorique sur la transversalité et la nécessité de coordonner les acteurs en interne ne sont possibles que si la question d'une politique de jeunesse fait l'objet d'un consensus au niveau de l'ensemble des élus et est soutenue par le maire, ce qui est loin d'être toujours le cas.

Or, ce qui a le plus souvent engendré ce discours et cette volonté, c'est l'adhésion à des dispositifs locaux impulsés par l'État tels que les contrats éducatifs locaux (CEL) ou les projets éducatifs locaux (PEL) (centrés sur la fonction éducative). La coordination se fait principalement à partir de ces dispositifs et ne touche dans la plupart des cas que la fonction éducative et de loisirs. On observe également que les services dédiés à la jeunesse sont peu représentés dans les actions inscrites dans la politique de la ville, même si le service dédié à cette politique joue un rôle non négligeable dans l'élargissement des missions du service

jeunesse aux problèmes que rencontrent les jeunes en matière de santé, de logement, d'insertion ou de prévention mais sur lesquels on devine qu'il n'a que peu de prise.

En définitive, ce qui est développé, c'est plutôt le partenariat institutionnel avec les établissements scolaires (écoles, collèges, moins souvent lycées) et les associations partenaires traditionnelles de la collectivité.

Une coordination limitée source de dysfonctionnements...

Ce recours aux partenariats, le plus souvent extérieurs, appelle nécessairement une coordination des interventions de chacun autour d'un projet partagé. En effet, en s'adossant à des dispositifs qui prônent le partenariat, la ville contribue à mettre les acteurs en synergie, mais se dispense aussi d'interroger la pertinence et l'efficacité d'organisation interne existante et surtout le sens « politique » de l'ensemble des actions en direction des jeunes. La question de la négociation ou de la coordination des projets est ainsi portée vers l'extérieur, le technicien se limitant à une posture de coordination d'équipe au sein de son service³. Le recours au partenariat externe évite de transformer les habitudes de travail sectoriel et de remettre en cause l'organisation du système local d'action publique.

Cependant, la politique jeunesse est décentrée vers le partenariat externe, vers le secteur associatif ou privé, ce qui a pour conséquence de diluer les responsabilités en cas de dysfonctionnement : c'est parce que les partenaires ne remplissent pas leur rôle, ou parce qu'ils ne remplissent pas les fonctions qui leur étaient dévolues, que l'on rencontre des difficultés le plus souvent inhérentes à l'absence de pilotage, de coordination et de lisibilité sur des objectifs et les moyens partagés entre le service municipal et ses partenaires externes. C'était par exemple le cas dans les villes A et F. Plus le réseau d'acteurs est dense et autonome par rapport à la municipalité, plus il est difficile de négocier des objectifs partagés.

Une faible place réservée aux jeunes...

Si l'enfance fait l'objet d'attention soutenue en matière d'activités proposées mais aussi de participation des enfants à la vie locale (instauration d'un conseil municipal d'enfants [CME], projets de réalisation qui mobilisent plusieurs services de la collectivité), la rupture est prononcée avec ce qui peut être proposé aux « jeunes » en matière d'engagement et de citoyenneté. C'est la conséquence à la fois d'une absence de continuité dans la politique des âges et du centrage des actions sur le registre des loisirs et la fonction éducative trop souvent interprétée comme complément à la scolarité et non en termes de complémentarité entre éducation formelle et non formelle. Ainsi, la participation des générations des 11-16 ans est souvent mise entre parenthèses, sous le prétexte de « l'adolescence » et du relais pris par les partenaires associatifs, le plus souvent dans des activités sportives.

Cette discontinuité a des conséquences dans la connaissance des pratiques des jeunes et dans des actions ou projet qui pourraient répondre à leurs attentes. Les jeunes « réapparaissent » dans le champ des préoccupations de la collectivité uniquement lorsqu'une partie d'entre eux est suivie par une mission locale ou vient dans un PIJ ou un BIJ, lorsqu'il existe. Il n'existe pas de visibilité de l'évolution des parcours des jeunes ni de prévention des risques de rupture ou de désocialisation, pas plus qu'il n'existe de sollicitation des jeunes à s'investir dans des actions de citoyenneté active.

³ Cette posture renvoie à la typologie que nous dressons dans le chapitre suivant sur la posture du technicien jeunesse. Dans ce chapitre, nous ne ferons que l'évoquer et développerons ses caractéristiques plus loin.

B. *Mainstream* ou la trans-sectorialité

Le second modèle, que nous qualifions de *mainstream* ou *mainstreaming*, renvoie à une pratique de la transversalité plus poussée que dans le premier modèle. Il s'agit d'une approche cognitive intégrée de la question de la jeunesse dans toutes les politiques publiques de la municipalité. Les actions menées en direction des jeunes ne sont plus pensées dans une perspective cloisonnée, strictement sectorielle et selon laquelle la jeunesse serait la chasse gardée d'un service jeunesse seul compétent pour intervenir en direction des jeunes. Elles sont au contraire intégrées à l'ensemble des secteurs existants. L'enjeu est que les services municipaux soient attentifs aux conséquences de leur intervention sur le public jeune et intègrent dans leur plan d'actions une approche qui prenne en compte les attentes, besoins et intérêts des jeunes. Cette approche de l'action publique est par exemple celle largement pratiquée dans le champ du genre : on parle de *gender mainstreaming* lorsque l'on cherche à intégrer les questions d'égalité des sexes dans l'ensemble des champs de la vie sociale et des politiques publiques associées.

Un service jeunesse au cœur d'un « système » interne coordonné

En termes d'organisation interne, ce modèle repose sur l'existence d'un service jeunesse identifié à la fois dans un rôle de coordonnateur et d'acteur ressource sur le territoire. Alors qu'il est bien souvent le seul légitime à intervenir en matière de jeunesse dans le premier modèle, il devient dans ce cas un acteur relais au sein de la municipalité entre les services. Son rôle n'est non pas restreint aux seules définitions et mise en œuvre d'un plan d'actions en direction du public mais porte avant tout sur la sensibilisation auprès des autres services municipaux de l'intérêt et de la nécessité d'intégrer à leur politique sectorielle une entrée jeunes. À terme, et selon les propos d'une élue en charge de la jeunesse dans la ville E, le service jeunesse aurait même vocation à se retirer de la coordination interne du projet jeunesse de la ville. Cette hypothétique disparition du service jeunesse doit cependant être interrogée et pose la question de la nécessité, malgré la préoccupation partagée, d'intégrer l'entrée jeune aux interventions sectorielles, de conserver une intervention spécifiquement dédiée à la jeunesse par une équipe formée aux questions de jeunesse.

Aux côtés de ces interventions sectorielles demeure d'ailleurs un plan d'actions global en direction des jeunes, porté par le service jeunesse, garant du *mainstreaming*. Il se présente davantage comme la stratégie d'intervention de la municipalité, prend donc en compte l'horizontalité créée en interne et propose tout de même des interventions ponctuelles portées par l'équipe jeunesse.

Complémentarité entre l'action municipale et les partenariats extérieurs

Dans ce contexte, l'appel au partenariat fait partie du processus de fonctionnement du système local : il s'inscrit en complément de l'action municipale. Il vient compléter ce qui ne peut être fait en termes de coopération et de collaboration internes. Cette complémentarité se comprend par les missions propres assignées à l'ensemble des acteurs compétents en matière d'insertion, de logement, de santé notamment, dont le nombre n'a cessé de croître au cours du développement des politiques locales de jeunesse ces trente dernières années. La répartition des compétences en matière de jeunesse entre les différents acteurs appelle de fait une action partagée et conjointe. En revanche, contrairement au modèle dit sectoriel, la mise en synergie des acteurs va au-delà des partenaires traditionnels de la municipalité, à savoir les établissements scolaires ou encore les associations. Sont également mobilisés la mission locale, la prévention spécialisée, les structures d'activités culturelles, etc. Le recours à ces partenariats externes

s'inscrit dans le projet de la municipalité dans lequel le service jeunesse, mais pas seulement, intègre cette approche horizontale dès la conception de la politique jeunesse.

La position de négociateurs de l'élu et du technicien

Pour que cette horizontalité en interne (mais également à l'externe) soit effective, les techniciens et élus locaux, en l'occurrence l'élu en charge de la jeunesse, se situent dans une position de négociateurs ou « managers publics⁴ » à l'interne. La sensibilisation et la prise de conscience des autres services de la nécessité d'intégrer à leur mode de fonctionnement une réflexion particulière sur les effets de leurs interventions sur les jeunes sont le résultat d'un jeu de négociation. Dans la ville précédemment citée, cet aspect s'illustre par le discours de l'élu en charge de la jeunesse auprès de ses collègues adjoints et de son implication forte au sein du conseil municipal pour impulser une réflexion commune sur la politique jeunesse de la municipalité. Même si, dans les faits, le poids des délégations demeure, les élus se présentent à leur tour comme des relais vers leurs techniciens pour impulser une collaboration entre services et une appropriation et intégration de la thématique jeunesse dans leurs activités. Il convient notamment de souligner le rôle des techniciens, *policy makers* au même titre que leurs élus, également négociateurs au niveau du terrain avec les acteurs des autres services municipaux.

Finalement, horizontalité et complémentarité des compétences guident une action municipale en matière de jeunesse diluée entre les différents services. Ceux-ci demeurent et se voient « pollinisés » par une entrée public « jeune » qui, si elle ne remet aucunement en cause les prérogatives de chacun, a le mérite de rapprocher des acteurs municipaux de formation et de cultures différentes. Ce modèle repose sur une conception de l'action publique dont les objets d'intervention, les secteurs et les publics, ne sont pas envisagés de manière distincte mais sont au contraire combinés dans une intervention qui conserve pour la politique jeunesse une forme de prise en charge transversale.

C. L'intersectorialité

Le modèle de l'intersectorialité peut être défini comme la collaboration de tous les secteurs d'action publique autour d'un projet commun (Muller, 2014). Ce projet, construit autour d'axes thématiques restreints, rassemble tous les services de la municipalité sous le mode de la coopération.

De la conception du projet politique à l'approche intersectorielle

Il s'agit avant tout d'un projet politique qui fait l'objet d'un texte d'orientation, élaboré par l'élu en charge de la jeunesse, présenté dans sa forme la plus aboutie à l'ensemble du conseil municipal, qui le valide et le vote après débat. Ce type de texte met en particulier l'accent sur le caractère global de la politique à mettre en œuvre en direction des jeunes, sur la jeunesse comme l'une des priorités de la mandature, sur la nécessité d'une coopération active entre les services de la ville sur cette priorité. Tout au long de ce processus, les soutiens viennent à la fois du maire et de l'ensemble des adjoints. Le consensus des élus a constitué à ce titre un élément décisif dans la mise en œuvre de cette politique : chaque délégation étant impliquée dans la démarche, il devient plus aisé d'élaborer une stratégie en

⁴ Il s'agit de la deuxième posture identifiée parmi les techniciens des services jeunesse étudiés et qui sera exposée dans le chapitre suivant.

matière de jeunesse et de transmettre les décisions politiques prises aux services ou directions concernés. Cette procédure a été par exemple privilégiée dans la ville C.

Cette stratégie élaborée propose une intervention élargie en direction des jeunes, qui ne repose pas seulement sur la question des loisirs et du temps libre, mais bien sur une prise en charge globale de ce que constitue la période de la jeunesse aujourd'hui. Les orientations politiques décidées sont traduites en projets d'actions et dispositifs organisés dans le temps, mais aussi synchronisés avec des actions en cours ou des initiatives émergentes dans les autres secteurs concernés (culture, politique de la ville, sports, éducation, logement, environnement, prévention, insertion, etc.).

Intersectorialité et évolution de l'organisation interne du service jeunesse

En termes d'organisation, un positionnement similaire à celui observé dans le modèle précédent caractérise le service jeunesse et l' élu et le technicien qui le portent. Ces derniers endossent ici également le rôle de négociateurs ou « managers publics » dans notre typologie. À ce titre, la mise en place de groupes de travail, institués par l'INJEP dans le cadre de ses missions d'accompagnement, au sein desquels chaque responsable de service a été invité à produire une contribution sur la part, la place et la perception des jeunes dans l'activité de leur service ou direction, s'est imposée comme la première étape vers une collaboration entre services. Le sens de ces contributions était de mettre en évidence que, dans chacun de ces domaines (sports, culture, éducation, santé, environnement, etc.), les jeunes n'étaient pas seulement identifiés comme des situations/problèmes à résoudre mais comme des dynamiques/ressources à mobiliser. En d'autres termes, de poser des diagnostics partagés sur les problèmes rencontrés et sur la manière de trouver des solutions, en particulier dans une meilleure coopération entre services et une plus grande complémentarité des actions. En contournant le risque d'une perte de pouvoir des services, ces groupes de travail ont permis de modifier l'image des jeunes, de produire une réflexion collective sur la place à leur attribuer au sein de la collectivité, non plus seulement du point de vue du secteur jeunesse, mais dans tous les autres services. Mais ils ont surtout été à l'origine d'une appropriation collective des questions de jeunesse par l'ensemble des professionnels des services. Impulser une politique transversale, c'est donc également s'accorder sur la vision de la jeunesse, ses réalités, et les enjeux que soulève le parcours d'accès à l'autonomie qui la traverse.

De ce fait, le technicien jeunesse n'a plus besoin d'être un coordinateur des actions de jeunesse au sein de la collectivité, puisque celles-ci sont intégrées dans les différents services, de manière plus constante et partagée que dans le modèle précédent (*mainstream*). Libérée de cette charge transmise à ses pairs des autres secteurs, sa posture est plutôt celle d'un négociateur avec ses « collègues », les partenaires externes (institutions et associations) et d'un « chef de projet politique de jeunesse⁵ » qui va désormais pouvoir consacrer son temps à façonner l'identité et asseoir la légitimité de l'action de son service en fonction des priorités définies.

La construction de l'identité et de la légitimité d'un service repose autant sur la nature et la qualité des actions proposées que sur la reconnaissance de leur utilité et de leur pertinence par les territoires et les partenaires. Il faut donc élaborer des projets qui soient fédérateurs et porteurs d'une dynamique locale et partenariale.

La redéfinition de l'organisation interne et la redistribution de la question de la jeunesse à chaque secteur concerné rendent plus discernable ce qui relève de l'action municipale et ce qui revient à

⁵ Cette posture est la troisième de notre typologie.

d'autres territoires ou d'autres partenaires. L'intercommunalité et les quartiers sont ces autres territoires, les institutions publiques (établissements scolaires) et les associations (sportives, culturelles, de jeunes, centres sociaux, club de prévention.), ces partenaires.

Pour décliner cette approche sur le territoire, des outils sont conçus au service du projet intersectoriel. Ainsi dans la ville C, trois dispositifs ont été déployés sur le territoire autour d'un projet global et partagé porté autour de l'enjeu de la citoyenneté. Des partenaires élargis ont été mobilisés, des établissements scolaires aux acteurs économiques du territoire en passant par les associations sportives, culturelles, caritatives, environnementales, éducatives. Les moyens dont se dote la collectivité pour porter le projet intersectoriel et en partenariat sur le territoire constituent donc un élément central pour déployer une approche transversale de la jeunesse.

Tableau de correspondance des trois modèles de transversalité

	Place accordée au projet jeunesse en interne	Liens avec les autres services/directions en interne	Liens avec les acteurs du territoire	Modèle de transversalité prédominant
A	Faible	Faibles	Partenariat faible sauf dans le domaine sportif	Sectoriel
B	Faible	Faibles voire inexistants	Partenariat faible	Sectoriel
C	Prioritaire	Développés	Partenariat élargi	Intersectoriel
D	Moyenne	Faibles voire inexistants	Partenariat avec les acteurs des secteurs voisins	Mainstreaming
E	Moyenne prioritaire vers	Embryonnaires, et en développement	Partenariat avec les acteurs des secteurs voisins ⁶ Associations peu sollicitées cependant (« municipalisation » des activités).	Mainstreaming
F	Faible vers moyenne	Embryonnaires mais incertains	Partenariat faible	Sectoriel

Conclusion

S'ils renvoient tous à des politiques de jeunesse plus ou moins transversales, les trois modèles qui viennent d'être présentés ne sauraient être envisagés dans un cadre uniquement évolutif. Ainsi, le modèle de l'intersectorialité n'est pas nécessairement la configuration la plus aboutie et ne doit pas constituer une fin en soi pour les collectivités locales. Le modèle de *mainstreaming* et le modèle intersectoriel disposent chacun d'avantages qui doivent être analysés en fonction des spécificités de chaque territoire et de son historicité. Le modèle sectoriel représente en revanche une configuration qui s'inscrit dans une continuité de l'intervention publique plus traditionnelle.

⁶ Par acteurs des secteurs voisins, nous considérons la mission locale, la prévention spécialisée.

L'étude de ces trois modèles appelle plusieurs remarques. Les trois traduisent tout d'abord le regard qu'une collectivité porte sur les jeunes : entre une approche restrictive (les jeunes sont consommateurs d'une activité dans le cadre de leur temps libre) et une approche globale (le jeune est considéré dans son parcours d'accès à l'autonomie). D'autre part, la déclinaison de ces trois modèles dans les six municipalités est le résultat de pratiques qui s'inscrivent dans le temps long. Aussi, les deux modèles qui prônent effectivement un mode d'intervention transversale (le premier relevant seulement de l'ordre de la rhétorique) n'ont pas nécessairement été observés dans leur forme la plus aboutie. Ils sont le fruit d'une vision et de pratiques qui s'imposent et deviennent légitimes sur le long terme, lorsque l'adhésion des acteurs, l'interconnaissance et la confiance réciproque sont les vecteurs d'une collaboration plus affirmée. À ce titre, le calendrier politique n'est pas sans influence sur les conditions de mise en œuvre du principe de transversalité dans les pratiques. Enfin, s'intéresser à la transversalité dans l'action publique oblige à s'interroger sur le rôle et les jeux d'acteurs et sur le sens du projet porté en direction des jeunes. Les positionnements, les stratégies ou encore les parcours individuels sont autant de facteurs explicatifs pour saisir les déclinaisons variables des modes de coopération entre services au sein des municipalités, et au-delà avec les autres acteurs du territoire.

LES ACTEURS DE LA POLITIQUE DE JEUNESSE : POUVOIRS DE L'ÉLU ET POSTURES DES TECHNICIENS⁷

Introduction

Si des modes de fonctionnement des différents services d'une municipalité et leur investissement réciproque dans le projet jeunesse sont révélateurs de plusieurs modalités de prise en charge globale des questions de jeunesse, ils demeurent les produits de l'investissement d'acteurs particuliers. Au-delà des services, ce sont avant tout les acteurs, c'est-à-dire les individus, qui impulsent, portent et défendent le projet jeunesse auprès des autres services et des partenaires externes à la collectivité. Au premier rang de ces acteurs figurent l'élu à la jeunesse et le technicien en charge de la mise en œuvre du projet de politique jeunesse sur le territoire de la collectivité. Entre volonté politique et expertise du terrain, la pertinence et la légitimité du projet jeunesse se construisent dans les interactions qu'entretiennent ces deux acteurs clés avec les autres services et structures jeunesse du territoire. Comment travaillent ces élus et ces techniciens et quelles sont leurs compétences respectives ? Quel rôle remplissent-ils dans le développement et la diffusion du projet jeunesse territorial ? Sur quels critères basent-ils leur légitimité à agir et intervenir auprès des partenaires à l'interne et à l'externe ? Comment se répartissent-ils les missions ? Autant de questions qui viennent interroger l'action publique par les acteurs qui la produisent et l'animent. C'est finalement la question des leaderships⁸ qui se trouve au cœur de ce chapitre pour comprendre les modes de coopération des acteurs de jeunesse.

Bien plus que l'étude des missions de ces deux acteurs clés du système local d'action publique en matière de jeunesse, l'intérêt premier est de saisir les enjeux qui guident leurs interventions : pour comprendre l'action publique en action, il s'agit de revenir sur les jeux d'acteurs, les intérêts institutionnels – ou ceux cachés – et les rapports de pouvoir. C'est en effet cette question du pouvoir qui nous permet de saisir et comprendre les modalités dont le projet jeunesse des six municipalités accompagnées a été pensé et porté dans le temps. De lui découle l'ensemble des relations et partenariats noués entre individus, services et structures sur un même territoire.

« Le pouvoir est inséparable de la relation à travers laquelle il s'exerce et qui lie entre elles des personnes concrètes autour d'enjeux chaque fois spécifiques... » (Friedberg, 1993). Il s'inscrit donc dans la nature de la relation qui s'instaure entre deux personnes ou groupes en fonction des enjeux qui les lient. Pour autant, ajoute Friedberg, « pouvoir et coopération ne sont pas contradictoires, mais sont la conséquence naturelle l'un de l'autre ». Il n'y a donc pas de vrai pouvoir assumé sans relation de coopération, de même qu'il n'y a pas de coopération possible sans pouvoir exercé sur l'autre. Aussi cette dialectique entre pouvoir et coopération rappelle l'interaction permanente au sein du binôme

⁷ Par Jean-Pierre Halter.

⁸ Dans ce chapitre, nous serons amenés à distinguer trois types de leadership :

- le leadership politique, qui, en dehors du charisme de l'élu, consiste à avoir de l'influence sur l'ensemble des autres élus en produisant du sens, en mobilisant des valeurs, afin de construire un intérêt territorial partagé pour une politique publique ;
- le leadership relationnel, qui permet de maîtriser et d'étendre l'ensemble des réseaux de relation entre acteurs, de les fédérer autour de valeurs et d'objectifs communs, et d'exercer une influence sur la stratégie adoptée et les décisions prises dans le réseau constitué. Il s'applique aussi bien aux élus qu'aux professionnels ;
- le leadership méthodologique, qui consiste à produire les méthodes d'expertise et les stratégies d'actions qui seront validées et reproduites comme le modèle à appliquer à l'ensemble des champs d'actions. Il concerne plus spécifiquement les professionnels.

porteur du projet jeunesse : l'expertise et le diagnostic du technicien et la production du nouveau référentiel politique de l' élu.

Étudier les postures particulières de ces deux acteurs et les relations qui structurent leurs interventions dans le cadre du projet jeunesse constitue la première étape pour ensuite comprendre la manière dont ils développent et entretiennent les relations partenariales sur le territoire au service de la politique de jeunesse.

Quatre postulats pour comprendre les postures des acteurs et les enjeux sous-jacents

Le premier de ces postulats est que la demande d'intervention de l'INJEP est liée, dans la majeure partie des cas, à un problème d'organisation du système d'action existant qui est arrivé à la limite de sa capacité à fonctionner, c'est-à-dire à produire des réponses crédibles et adaptées aux questions de société que pose la jeunesse. Cette situation d'épuisement de l'ancien modèle prend différentes formes, celle d'un management interne déliquescant et en crise, celle d'une difficulté à assurer un pilotage effectif et une mise en œuvre cohérente et adaptée des actions en direction des jeunes, ou encore celle d'une difficulté à construire un partenariat d'actions avec les associations de jeunesse et les établissements publics. Et il n'est pas rare d'observer que ces trois formes coexistent de manière simultanée, même si une seule est clairement explicitée...

Le second postulat est que le dysfonctionnement organisationnel ne suffit pas à lui seul pour expliquer les causes de l'épuisement du modèle d'action, parce que son origine n'est pas seulement de nature technique ou managériale. L'histoire et le contexte politique local constituent les facteurs explicatifs majeurs de ce dépérissement du modèle, que les acteurs politiques et professionnels n'ont pas su faire évoluer en phase avec les nouvelles données sociétales (allongement et précarisation de la jeunesse, nouvelles pratiques culturelles et de communication, etc.) et territoriales (les nouvelles mobilités, les questions de résidence, l'évolution de l'environnement). Cette situation s'est traduite en particulier par l'absence d'un cadre de référence politique clair et actualisé pour définir les priorités en matière d'action dédiée à la jeunesse, une approche partielle ou lacunaire des diagnostics portant sur ce public (approche sectorielle des activités ou pratiques des jeunes), une absence de recul sur l'historicité des services, des équipements et des équipes, ou encore sur celle de l'articulation entre l'action associative et l'action publique.

Le troisième postulat est qu'une volonté politique forte, affirmée et partagée constitue un élément incontournable dans l'élaboration d'une politique locale de jeunesse. Elle doit instaurer une rupture avec l'histoire et les pratiques traditionnelles de l'ancien modèle et produire une vision claire des finalités poursuivies. Elle se traduit par la rédaction d'un texte fondateur de cette politique définissant les priorités, les objectifs poursuivis et les enjeux. Au-delà de cet aspect formel, ce texte d'orientation doit être mis en débat au sein du conseil municipal et y être approuvé. Il doit donc être la traduction d'un engagement partagé de la part des autres élus, en particulier de ceux dont la délégation est concernée par les objectifs définis et par la transversalité entre services qu'ils nécessitent.

Enfin, cette volonté politique forte doit également être appuyée sur une expertise et des relais de terrain. Ce sont ainsi les rapports entre l' élu(e) et les services municipaux, en premier lieu le responsable du service jeunesse et son équipe, qui déterminent la capacité à mettre en œuvre les orientations, à les traduire en actes et en projets, et à produire les effets attendus. Ce sont les relations entre l' élu et les techniciens et la définition de leur coopération qui permettent de saisir les influences

réciproques de chaque acteur sur l'assise et le développement de la politique jeunesse. Ce sont les compétences individuelles du responsable et les compétences collectives de son équipe qui produisent le nouveau modèle d'action, fondé sur une meilleure prise en compte de la place des jeunes, sur une interaction entre les différents services et la construction d'un partenariat de projet avec le monde associatif et l'environnement socio-économique.

I. Les sources de légitimité et le pouvoir de l' élu à la jeunesse

La mise en œuvre du projet jeunesse sur un territoire est tributaire de la place qu'occupe l' élu en charge de ces questions dans le paysage politique local et dans les réseaux partenariaux associés. Une impulsion politique forte constitue l' une des premières conditions pour que soit portée et reconnue une politique de jeunesse au local. Elle dépend très étroitement de deux éléments majeurs : la légitimité dont dispose l' élu à intervenir sur les questions de jeunesse et sa capacité à asseoir son pouvoir.

A. Les sources de légitimité de l' élu à la jeunesse

De l'importance de la connaissance du public

Trop souvent nous avons été amenés à faire le constat de l'insuffisante connaissance de la jeunesse dans sa diversité. Si des diagnostics ont été réalisés dans la plupart des communes, il s'agit le plus souvent, soit d'une mise à plat de l'évolution démographique et de la situation des jeunes au regard de leurs pratiques de loisirs ou sportives, plus rarement culturelles, soit d'une approche principalement centrée sur une problématique sociale (l'insertion professionnelle, la sécurité en particulier). Le caractère lacunaire et partiel de ces études hypothèque la capacité à mettre en perspective les enseignements à tirer de cette situation, et cristallise une représentation de la jeunesse comme « problème » ou « en danger » (Vulbeau, 2002).

Au plan méthodologique, aucune enquête quantitative ou qualitative n'avait été menée pour rendre compte de l'état de la jeunesse, de son évolution et de la diversité de ses pratiques dans tous les domaines. L'intervention de l'INJEP a dû pallier ce déficit de connaissances par un nouveau diagnostic, d'une part en faisant la synthèse de ce qui avait déjà fait l'objet d'études sectorielles, d'autre part en initiant une méthode de veille informative sur les pratiques et actions de la jeunesse et en veillant à ce que la parole des jeunes soit prise en compte.

Cependant, tous les diagnostics n'offrent pas les mêmes faiblesses : dans deux collectivités (C et E), les techniciens en charge de la jeunesse (mais aussi de l'enfance) ont réalisé un état des lieux fondé sur une approche globale de la jeunesse plurielle, en soulignant aussi bien les difficultés des jeunes que les ressources qu'ils constituaient pour le territoire, notamment au regard de leurs pratiques (culturelles, sportives, de mobilité...) et des valeurs dont elles celles-ci porteuses. Certains élus ont intégré les enseignements et les ont resitués à la fois dans la méconnaissance de la jeunesse et dans la routinisation des actions menées auprès des jeunes :

« Au début de mon mandat à la jeunesse et à l'enfance, je me suis rendu compte que l'on ne savait rien ou presque des jeunes sur notre commune, au contraire de l'enfance où l'information était abondante et l'on savait ce que faisaient les enfants, en dehors du temps scolaire [...] et si les équipements dédiés aux jeunes fonctionnaient, c'était un peu de la même manière qu'il y a dix ou quinze ans [...] on avait peu de visibilité sur ce qui s'y passait. » (Élu à l'enfance et à la jeunesse, ville C.)

Ou encore, comme l'exprime l'élue à la jeunesse et aux relations internationales de la ville E, « pour mettre en œuvre une politique de jeunesse, il faut une visibilité de la jeunesse, savoir qui ils sont, comment ils la vivent, savoir ce qu'ils font et ce qu'ils souhaiteraient faire... » La mise à niveau de leurs connaissances sur les caractéristiques, pratiques et attentes des jeunes de leur commune place alors les élus en position de force pour proposer un nouveau projet jeunesse territorial.

L'inadaptation des équipements

Seconde prise de conscience, celle de l'inadaptation de certains équipements. Beaucoup de structures gérées par la municipalité ou par une association ont été créées dans les quartiers périphériques de la ville il y a une trentaine d'années, avec comme objectif de proposer des animations et des activités de proximité aux habitants et aux jeunes. Si ces équipements ont un certain impact sur les enfants (accueil de loisirs sans hébergement [ALSH], animation, soutien scolaire) ou sur les parents (fêtes, activités éducatives ou culturelles), il est devenu beaucoup plus faible pour les adolescents et les jeunes soucieux d'acquérir une plus grande autonomie et désireux de découvrir d'autres espaces. Des changements dans les services et les équipements ont été opérés tout au long et à la suite de notre intervention (évolution dans la conception des équipements et services et redéfinition de leur mission, vers une plus grande polyvalence ou une dimension intergénérationnelle, etc.). La reconnaissance par l'élue jeunesse de la nécessité de faire évoluer ces structures et services l'a amené à proposer aux acteurs municipaux un nouveau projet en matière de jeunesse.

Le profil de l'élue(e) : jeunesse et expérience

Le profil de l'élue(e) fonde le dernier élément sur lequel porte sa légitimité. S'il est trop ambitieux de définir une typologie ou un profil type à partir des six municipalités à l'origine de cette analyse, il est utile de s'intéresser à la relation entre le parcours antérieur de l'élue et ce qui l'a amené à prendre en charge la délégation jeunesse, parfois peu attractive et source de difficultés.

Une distinction s'opère entre les élus « novices » et ceux plus « confirmés » dans cette fonction. Pour les premiers, cette délégation est à la fois un premier engagement et une gageure qui porte sens :

« J'étais, je crois, la plus jeune sur la liste et j'avais déjà souhaité que mon engagement corresponde à des valeurs pour lesquelles j'avais milité et sur lesquelles je pensais pouvoir apporter ma contribution [...] La délégation à la jeunesse correspondait bien à ce que je souhaitais pouvoir faire, mais il est vrai qu'elle était complétée par les relations internationales et que cela formait un tout intéressant [...] Le fait d'être jeune pouvait aussi comporter des risques : pour certains collègues (élus), cela signifiait que j'étais inexpérimentée et trop proche en âge du public dont j'allais avoir la charge. Je n'avais donc qu'une seule attitude à adopter : apporter du changement. »
(Élue à la jeunesse et aux relations internationales, ville C.)

L'origine et la nature de l'engagement de l'élue à la jeunesse « néophyte » résultent d'un choix issu d'une conviction et d'une action militante fondée sur des valeurs. Dans le cas particulier de cette élue, l'attractivité de son mandat est d'autant plus grande que la prise en charge de la fonction jeunesse est combinée à une délégation plus prestigieuse qui permet d'envisager une articulation entre une dimension locale et une dimension internationale des actions, évitant de percevoir la jeunesse au prisme de la seule résolution de ses difficultés.

Enfin, la seule alternative au scepticisme de certains élus est de marquer une rupture avec la manière dont les actions jeunesse ont été pensées et conduites jusqu'alors, au profit d'une approche globale

ouverte sur le monde des jeunes. Mais cette rupture implique un temps de confrontation aux réalités de terrain, un soutien effectif du maire ainsi qu'une formation et une expertise assurées en la circonstance par le technicien en charge de la politique jeunesse

Les élus plus confirmés se situent dans cette même logique de rupture, mais l'expérience acquise leur permet d'impulser plus aisément le nouveau système d'action. Ce n'est d'ailleurs pas leur seule expérience en matière d'élu qui leur permet d'afficher une certaine sérénité, d'incarner le changement et de convaincre leurs pairs :

« Ce qui m'avait fait connaître de la plupart des autres élus, c'étaient mon parcours et la reconnaissance acquis dans mes responsabilités syndicales à l'échelle nationale. [...] Ma conviction d'engager une véritable évolution dans la politique en direction de la jeunesse au niveau local a été d'autant plus acceptée et partagée que j'ai été d'emblée reconnue par les collègues élus. [...] Je crois que ça aurait été beaucoup plus difficile si je n'avais pas été enseignante, syndicaliste. et connaissais bien le monde associatif pour y avoir eu des responsabilités, car la politique jeunesse, ça n'était pas la priorité pour beaucoup, qui se satisfaisaient de la situation héritée de l'histoire de la ville [...] et moi je voyais que tout ce qui avait été mis en place ne fonctionnait pas bien et qu'il fallait donner des orientations claires et changer les manières de faire avec les jeunes [...] » (Élu enfance et jeunesse, ville E)

Si l'expérience s'impose comme un élément de reconnaissance, elle revêt des formes diverses qui ne sont pas seulement en référence avec son passé militant ou politique : c'est autant le parcours personnel, professionnel et d'engagement syndical ou associatif qui entraîne l'adhésion des autres élus et crée les conditions de sa légitimité. Il y a une reconnaissance de fait de sa connaissance des jeunes (liée à sa profession et à son engagement politique ou associatif) et de sa capacité stratégique à agir (liée ici à ses responsabilités syndicales). La confiance accordée, ou plutôt conquise auprès des autres élus, est en relation avec l'influence que son expérience et ses savoirs peuvent avoir sur eux, et l'écho favorable que sa volonté de refondation de la politique jeunesse rencontre chez ses collègues conforte à la fois l'importance de sa délégation et sa capacité de mise en œuvre de cette politique. C'est d'ailleurs bien l'analyse du contexte de la jeunesse (mise en évidence des difficultés des jeunes, mais aussi des nouvelles pratiques sociales et culturelles, prise en compte de leur capacité à agir) et l'interrogation sur la pertinence du modèle d'action hérité de l'histoire de la municipalité (service jeunesse très autocentré, tradition d'encadrement de la jeunesse, actions axées principalement sur l'offre de loisirs) qui sont au centre des constats du texte inaugural des nouvelles orientations politiques et du sens de l'action qu'elle dessine. Elle confère à l'élu(e) un « leadership politique » qui va se lire au travers de l'exercice de son pouvoir (d'influence) au-delà même de sa propre délégation.

B. L'exercice du pouvoir de l'élu(e) à la jeunesse

L'observation de la place et de la fonction de l'élu(e) à la jeunesse dans les différentes collectivités conduit à distinguer les deux extrémités de l'exercice de leur pouvoir :

- l'une est de caractère restreint et est en relation aussi bien avec une place et un pouvoir « octroyés » au sein du conseil qu'avec les limites de cette délégation ;
- l'autre est le caractère élargi et en relation avec un pouvoir d'action et d'influence reconnu, un soutien effectif du conseil et du maire et une mixité de délégation qui inclut une autre catégorie d'âge (l'enfance) ou un domaine de l'action publique (les sports, l'éducation, la culture, l'action sociale, la

vie associative ou la vie des quartiers). Cette dernière place traduit également le choix d'une approche non catégorielle de la jeunesse.

La nature et la portée de leur pouvoir oscillent entre ces deux places, avec des configurations différentes en fonction du contexte local, de ce que produit l'articulation des deux délégations et des rapports de force entre partis.

La question de la double délégation

Actons d'abord qu'il est rare que la jeunesse soit l'unique délégation d'un élu : dans les différentes villes étudiées, le cas de la ville A constitue une exception et ne figure que comme la mission d'une conseillère municipale déléguée à la jeunesse, c'est-à-dire avec moins de responsabilités qu'un adjoint au maire. Elle ne dirige pas un service, mais une équipe restreinte. Au-delà de ces considérations matérielles et juridiques, la place attribuée ne dessine pas une priorité en matière de jeunesse de la part de l'exécutif. La nature de ses missions et l'inexistence d'un service *ad hoc* la rendent d'ailleurs directement tributaire des autres adjoints au maire pour décider des actions à mettre en œuvre auprès des jeunes. De même, il ne lui a pas été possible de produire un texte d'orientation définissant les priorités en matière de politique jeunesse :

« Même si nous y avons été incités par votre intervention, je n'avais pas mission pour proposer une telle contribution, et d'ailleurs je n'avais pas les moyens de l'appliquer sans soutien de mes collègues et sans une équipe, réduite à un coordinateur et à quelques animateurs de quartiers [...]. Ici, la situation n'est pas mûre pour une telle ambition, mais j'ai accepté cette délégation parce qu'il y a un vrai travail à faire. »

Les conditions d'exercice de son pouvoir sont donc liées à l'accord de l'exécutif, et en particulier au soutien des élus disposant de services qui peuvent interagir avec les membres de son équipe. L'absence de moyens limite non seulement la mise en œuvre des actions, mais aussi la conception d'une politique adaptée. Dans une configuration de coopération transversale entre services encore de nature très sectorielle dans cette ville, l'élue exprime sa prudence à produire une contribution d'affichage qui n'aurait pas de suite. Ce qu'elle nomme le « vrai travail » à effectuer consiste à opérer une clarification et une coordination des actions jeunesse « concédées » plus que déléguées sur les quartiers à certaines associations locales (en particulier des centres sociaux).

À l'opposé de cette situation, la majeure partie des élus délégués à la jeunesse dispose d'un pouvoir plus étendu et d'une reconnaissance de la part de leurs pairs. Indépendamment des sources de légitimité externes ou personnelles précédemment décrites, il existe un certain nombre d'éléments structurels et politiques qui leur permettent d'asseoir leur pouvoir et d'imposer les orientations d'une autre politique à destination des jeunes.

Le premier est celui d'un double mandat, associant la jeunesse à une autre délégation. Cette combinaison offre en théorie deux avantages : d'une part donner « plus de poids », donc plus de pouvoir, à l'élue. On sait par exemple que le budget alloué à la jeunesse en tant que tel représente une part faible de la dépense communale au regard d'autres domaines qui nécessitent des dépenses de fonctionnement et d'investissement plus importantes. Le double mandat permet de pallier cette faiblesse et de donner une plus forte envergure à l'action et à la personnalité de l'élue. D'autre part, elle permet, toujours en théorie, de faciliter les relations entre services et d'envisager des projets qui mobilisent à la fois le service jeunesse et l'autre service lié à la délégation. Pour autant, ces avantages ne se soldent pas toujours par une valeur ajoutée pour l'élue et une mise en synergie entre services. La

vision fusionnelle que l'élu peut avoir d'une politique intersectorielle liée à des délégations proches peut rencontrer des difficultés de mise en œuvre :

« Il ne faut pas que le mandat sur la jeunesse soit considéré comme le complément de celui qui représente un plus gros budget et mobilise plus de personnel, c'est absurde et contreproductif [...] Pour moi, il était évident dès le départ que les questions liées à la jeunesse ne dépendaient pas d'un seul service, mais devait être traitées de manière transversale, mais il fallait faire passer le message aux autres élus qui n'étaient pas convaincus d'avance [...] Et même à l'intérieur de mes délégations, ce ne sont pas les combinaisons les plus évidentes qui sont les plus faciles à gérer : par exemple, même l'enfance et la jeunesse ne sont pas juxtaposables en termes de moyens humains, matériels ou en termes d'action[...] On peut bien sûr agir dans la continuité éducative, mais il faut d'abord se poser la question de savoir ce qui différencie un enfant de 10 ans, un adolescent de 15 ans et un jeune de 20 ans dans leurs attentes et leurs besoins [...]. Et mettre les deux services à travailler ensemble sur cette question [...] » (Élu à l'enfance et à la jeunesse, ville E)

Les autres exemples de double délégation ne se sont pas révélés plus productifs en matière de coopération entre services et d'actions concertées : l'élu à la culture et à la jeunesse a privilégié la première au détriment de la seconde. La culture était proche de son univers professionnel, porteur de reconnaissance et de prestige, objet de manifestations multiples de valorisations artistiques. La jeunesse, au contraire, apparaissait plus floue, plus aléatoire et surtout plus complexe :

« Pour assurer cette délégation, il faut être très présent sur le terrain et être à l'écoute des jeunes : cela suppose de prendre parfois des risques (par exemple d'être questionné sur la non-prise en compte de l'expression des cultures jeunes...) et pouvoir proposer des actions dans ce sens [...] La délégation jeunesse, c'est savoir gérer la complexité et l'inattendu, savoir convaincre, savoir établir une relation de confiance avec eux et avec les professionnels [...] Sans cela on ne peut rien faire [...] Et donc c'est vraiment l'inverse de la culture avec ses équipements installés et reconnus, la programmation des manifestations, ses missions très définies [...] » (Élu jeunesse culture, ville C)

Dans le cas d'une autre double délégation, celle de « la jeunesse et des sports », c'est bien cette dernière qui s'impose à la fois par les moyens dont elle dispose et par la représentation et la valorisation dominante des pratiques sportives, au détriment de la jeunesse qui traite des loisirs des plus jeunes, ou des problèmes d'insertion pour les plus âgés.

La double délégation n'est donc un avantage que lorsqu'elle permet de combiner les finalités poursuivies dans chacune des missions et qu'elle est animée d'une volonté politique de les mettre en œuvre. Encore faut-il que les orientations jeunesse soient clairement définies et que les services soient convaincus de l'utilité de travailler ensemble.

La nécessaire explicitation de la politique jeunesse, comme gage de l'adhésion du conseil municipal

On voit donc la nécessité d'explicitier la politique jeunesse de la collectivité par un texte fondateur des enjeux, des orientations et des priorités qu'elle souhaite définir et mettre en œuvre. C'est sans aucun doute l'élément central qui permet à l'élu d'asseoir sa légitimité au regard de ses collègues et de renforcer son pouvoir à agir. Il est l'expression de la volonté politique de changer de référentiel en matière de projet pour la jeunesse.

C'est une démarche que l'intervention de l'INJEP a toujours accompagnée, parce que ce processus doit être l'aboutissement d'une réflexion et d'une appropriation collective à la fois politique et professionnelle. La préparation de ce texte doit s'appuyer sur le diagnostic pour caractériser l'état de la

jeunesse sur le territoire, identifier les besoins des publics jeunes, mais aussi les opportunités et les axes de travail. Le diagnostic, mené à partir d'une expertise interne aussi bien qu'externe, doit pouvoir renseigner l'élu sur les difficultés des jeunes, mais aussi sur le potentiel de ressources qu'ils représentent, et mobiliser le ou les services qui peuvent contribuer à la mise en œuvre de cette politique et les axes de travail qui peuvent être fixés.

C'est ainsi que, parallèlement à l'élaboration de ce texte, des groupes de travail réunissant différents services de la ville, mais aussi des responsables d'établissements d'enseignement et d'associations sont constitués afin de livrer leur propre expertise et d'envisager les actions à mener dans les différents axes définis (par exemple la formation et l'insertion, la participation et l'engagement des jeunes, la valorisation des pratiques sociales et culturelles, la prévention des risques, etc.). Sur les différents sites où ils se sont tenus, ces groupes de travail ont toujours suscité l'intérêt des participants, soit parce qu'il s'agissait d'une première – « c'est la première fois qu'ensemble, chacun peut s'exprimer sur les jeunes, dire son travail et expliciter ses interrogations comme ses objectifs » (responsable d'une équipe de prévention spécialisée, ville E) –, soit parce qu'ils ont été à l'origine d'une amorce de coopération – « on perçoit bien que l'on peut faire des choses ensemble (avec le service jeunesse), par exemple par une meilleure prise en compte des pratiques culturelles des jeunes au sein de nos équipements » (responsable d'une scène théâtrale, ville E).

Des éléments clés de ces expertises peuvent être rappelés dans la rédaction du texte lui-même, pour mettre en évidence la nécessité d'une connaissance globale et actualisée de la jeunesse sur le territoire et s'inscrire dans la rupture du mode de gouvernance précédent. Ces éléments doivent permettre de répondre de manière claire à la question : quels constats faisons-nous sur la jeunesse et sur les actions que nous avons mises en œuvre jusqu'alors ?

L'autre partie doit pouvoir répondre à la question qui fonde le nouveau référentiel de la politique jeunesse et détermine les finalités de son projet : que voulons-nous faire maintenant et quel en est le sens ? Donc, définir les enjeux (pourquoi ?), les orientations prioritaires en termes de publics et d'objectifs (pour qui et pour quoi ?) et les axes de travail (comment ?) sur lesquels va reposer le projet.

Enfin, ce texte doit être soumis au débat pour faire partager les enjeux et s'assurer de l'accord des membres du conseil municipal. S'il est ainsi entériné au plan politique (validation interne), il reste à le faire connaître, approuver et à le communiquer aux professionnels et aux jeunes (validation externe). La restitution aux jeunes prend des formes diverses, soit d'une série de rencontres consacrées aux grands axes définis, conçues de manière communicationnelle et festive, soit comme des assises, regroupant à la fois des professionnels et des jeunes autour de ces mêmes axes. La présence de l'élu à la jeunesse, souvent renforcée par celle du maire et de membres du conseil municipal, conforte la position et la représentation de celle-ci auprès des jeunes. Il reste que sa crédibilité dépend de la perception que les jeunes peuvent avoir du changement rapide amorcé dans les pratiques et dans les actions correspondant aux engagements de la municipalité... et ses changements sont souvent inscrits dans une temporalité longue et parfois incertaine du mandat et de son renouvellement ou d'engagements budgétaires soumis à restriction.

II. Les postures du technicien chargé de la mise en œuvre de la politique de jeunesse

Aux côtés de l'élu à la jeunesse, le technicien chargé de la mise en œuvre de la politique sur le terrain occupe une place tout aussi importante pour l'assise et la reconnaissance du projet municipal. Au même titre que son élu dispose d'une plus ou moins grande légitimité auprès du conseil municipal et des autres acteurs du territoire, le technicien doit réussir à diffuser l'esprit du projet jeunesse auprès des partenaires, à l'interne et à l'externe, sur la base de l'organisation du service jeunesse et des compétences dont il dispose. L'observation de la mission du technicien chargé de la mise en œuvre de la politique et qui va la relayer dessine trois types de postures, elles-mêmes en relation avec leur fonction au sein de l'organisation : celle de l'animateur et du coordinateur d'une équipe, celle de gestionnaire d'un service, celle enfin de l'expert, du chef de projet et du coordinateur externe.

Précisons d'abord que l'histoire et la taille de la collectivité déterminent en partie la fonction de ce technicien : une ville qui a délégué une forte partie de son action en direction des enfants et des jeunes à des associations se dote d'une équipe réduite et d'un technicien qui aura une fonction de coordination des actions surtout vis-à-vis des partenaires associatifs. À l'opposé, une ville qui a une forte tradition de gestion directe des équipements et des services se dote d'une équipe plus élargie, donc *a minima* de fonctions d'animation et de coordination d'une ou de plusieurs équipes en fonction de la diversité de ses équipements. Mais ces seuls éléments suffisent-ils à expliquer la différence de postures adoptées par le technicien en charge du projet jeunesse ?

Nous avons repéré trois types de responsable jeunesse.

A. Le coordinateur d'équipe, garant de la cohérence interne

Cette première posture de coordination et d'animation d'équipe a pu être observée dans au moins deux villes (A et B), sans que l'équipe soit réduite et sans que la municipalité ait délégué la compétence jeunesse à des associations. Elle correspond à une vision traditionnelle de ce que doit être la responsabilité d'un service jeunesse, destiné principalement à animer une équipe et assurer la coordination des professionnels et des actions. Elle s'inscrit donc dans l'histoire de la manière dont la collectivité concevait son rôle : appliquer un certain nombre de normes de fonctionnement (division et répartition interne du travail, entraide et complémentarité, action de proximité, communication interne, parfois partenariat institutionnel et associatif...) permettant la réalisation d'activités socio-éducatives ou socioculturelles pour répondre aux besoins des jeunes. L'attitude adoptée projette une certaine image de soi au sein de l'équipe dans un positionnement tactique de reproduction et de stabilité du système d'action.

Pour autant, cette attitude comporte un double risque : celui de la démotivation des membres de l'équipe soumis à une routinisation de leur travail. L'acceptation de ce phénomène a conduit certains animateurs à rester dans leur poste plus de dix ans sans varier d'activités, tandis que d'autres (pourvus d'autres compétences ?) s'y sont opposés et ont fait le choix de partir⁹. Le second risque est celui de

⁹ C'est ainsi que, lors d'un regroupement d'élus sur les politiques jeunesse, a été évoquée la question des animateurs « quadras », recrutés lors du dispositif des emplois jeunes, pour lesquels il n'a jamais été envisagé d'évolution de poste ni de changement d'affectation ou de service. Cette situation entraîne une frustration de la part des animateurs et constitue un handicap pour le recrutement de nouvelles compétences, le renouvellement de l'équipe et le décloisonnement du service.

l'impossibilité de changer de référentiel d'actions jeunesse, attitude qui entre en contradiction avec le changement inscrit dans la volonté politique, lorsqu'elle est explicitée.

Car cette posture est aussi le produit de l'ancien système d'action et sa transformation réside dans la capacité de l'élu à communiquer la manière dont le responsable du service et son équipe peuvent en être les moteurs. Et de rappeler que, dans les deux cas observés, il n'y a pas eu de rédaction d'un texte fondateur de cette nouvelle politique...

B. Le « manager public », gage de l'efficacité

En plus de la fonction dévolue de gestion d'une équipe et d'un budget, cette posture se distingue de la précédente par la préoccupation de traduire les orientations politiques définies par le conseil municipal. Elle renforce la capacité du projet politique à s'inscrire dans les faits : la préoccupation de traduire les orientations politiques constitue pour l'élu une garantie de prise en compte de ses orientations dans les actions qui seront mises en œuvre. Le technicien doit donc avoir la faculté de conduire cette politique et d'en faire comprendre le sens à l'ensemble des équipes concernées et de traduire le référentiel politique en référentiel d'action.

L'attention particulière à la qualité des membres de l'équipe et à la pertinence des actions se traduit d'abord par un diagnostic de l'état du service. Le constat dressé fait parfois apparaître ses faiblesses, liées à la politique et aux pratiques antérieures, par exemple dans la difficulté à développer une transversalité d'action entre services sans réorganisation et appel à de nouvelles compétences.

« Si l'on veut pouvoir mener des actions plus transversales, il faut faire le constat que le service jeunesse a fonctionné jusqu'à présent de manière isolée, sans relation avec les autres services : c'était une équipe "à part", qui était aussi destinée à des jeunes que la collectivité jugeait aussi "à part" (les jeunes des quartiers). [...] De ce fait, il était difficile de concevoir une offre d'activité qui aurait pu concerner les autres directions ou services (la culture, le logement, l'emploi, la santé). [...] Beaucoup se satisfaisaient de cette situation, tant qu'il n'y avait pas de problème avec ces jeunes. [...] Il faut revoir l'organisation du service, construire des relations avec les autres services et remobiliser les compétences qui existent en interne, mais n'ont jamais été exploitées. [...] Tout cela prendra du temps. [...] » (Directeur service jeunesse, ville F).

Ainsi, ces faiblesses trouvent leur origine dans la mission qui incombait au service dans l'ancien référentiel moins que dans le potentiel de l'équipe ; ensuite, une réorganisation du service et une remobilisation des acteurs en interne de la collectivité s'avèrent parfois indispensables et forment les conditions nécessaires à la réalisation du projet d'une nouvelle politique jeunesse. Elle indique enfin que pour être pertinente, toute nouvelle action doit s'inscrire dans un projet plus global nécessitant une organisation adaptée, des compétences reconnues et un temps que les exigences de l'agenda politique doivent prendre en compte.

L'élaboration d'un projet de service et la prise en compte des compétences de l'équipe et de leur capacité à évoluer constituent des procédures techniques que le responsable du service va mettre en place pour remobiliser ses membres et permettre la réalisation du projet politique. Les nouvelles compétences requises font l'objet de l'élaboration d'une série d'outils techniques de management jusqu'alors inexistantes ou obsolètes : définition des axes de travail en fonction des nouvelles missions données au service ou à la direction, élaboration d'un schéma directeur et d'un organigramme « organisationnel » définissant le type de relations à développer en interne et en externe, rédaction de fiches de poste actualisées fondées sur les compétences à mobiliser et sur les capacités des professionnels à évoluer dans

leur fonction et dans les missions qu'ils assureront. Ces dispositions sont parfois complétées par l'élaboration d'un plan de formation destiné à accompagner les professionnels dans l'évolution de leur mission et à développer leurs compétences dans les différents axes de travail définis.

Si cette posture de gestionnaire améliore les conditions de réalisation du projet politique, elle recentre ces conditions sur l'organisation interne du service sans peser sur le système d'action municipal dans son ensemble.

L'observation des différentes municipalités met en évidence que celles qui ont élaboré le projet à la fois le plus ambitieux et le plus crédible sont celles où l'élu incarne la politique jeunesse et où le technicien l'impulse et lui donne corps dans une posture combinant celle de l'expert, du chef de projet et de communicant.

C. L'expert, chef de projet de la politique jeunesse

De par sa formation et son expérience, le technicien est d'abord un expert des questions de la jeunesse, qui ne se limitent pas à celles de ses loisirs ou de ses problèmes mais procède d'une vision plus globale où les jeunes sont intégrés de façon constante comme acteurs réels ou potentiels du territoire. L'objectif de son expertise est de mettre en évidence la complexité de la jeunesse, d'en donner des clés de lecture, et de faire partager les enjeux de cette nouvelle vision. L'accompagnement méthodologique de l'INJEP a d'ailleurs davantage contribué à renforcer et conforter cette lecture qu'à la construire. L'intérêt de cette expertise repose en particulier sur la capacité du technicien à la présenter comme un processus collectif de production des connaissances s'incarnant dans des dispositifs ouverts de coopération entre services, de contribution collective sur la construction des savoirs sur la jeunesse, sur leurs pratiques et leurs rapports au territoire, participant ainsi à la « recomposition du système d'acteurs locaux ».

« Pour moi, il était très important que ça ne soit pas seulement mon expertise, mais aussi celle de tous ceux qui, dans leurs pratiques et dans leurs projets, ont affaire avec la jeunesse. [...] C'est pourquoi, en accord avec le maire, nous avons fait appel à chaque direction (la politique de la ville, la culture, l'éducation, les sports, l'environnement, la prévention et la sécurité...) pour que chacune apporte publiquement sa contribution et la communique aux autres. [...] L'objectif dépassait l'amélioration de nos connaissances mutuelles pour constituer l'amarce d'un réseau local de compétences. [...] » (Directeur enfance et jeunesse, ville C)

Cependant, quelles que soient les contraintes, cette démarche contribue à asseoir aussi bien le pouvoir d'expertise du technicien et la reconnaissance qu'il obtient de ses pairs que le pouvoir de l'élu à produire une connaissance partagée à acter dans la construction du projet. Et c'est bien la « politique jeunesse » elle-même qui est promue au rang de priorité, à l'instar d'autres politiques structurantes du territoire (Cadiou, 2013)¹⁰.

La seconde composante de cette posture est celle du chef de projet. Elle est indissociable de celle d'expert. Sa légitimité repose en particulier sur la qualité de son diagnostic et sur son appropriation

¹⁰ On retrouve les mêmes caractéristiques et la même volonté de production collective de l'expertise dans des politiques urbaines ou d'aménagement du territoire, plus mobilisatrices en termes de moyens et de ressources cognitives : « l'expertise tend désormais à se donner à voir comme un processus de production collective de la connaissance, s'incarnant dans des dispositifs ouverts et devant de fait participer à une recomposition des systèmes d'acteurs locaux. [...] Dans cette optique, l'intérêt porté à une pratique participative de l'expertise est le révélateur d'une interrogation politique sur les processus d'intégration des intérêts sociaux dans un savoir collectif, c'est-à-dire en définitive sur les rapports de l'institution municipale à la société locale. »

collective, tant du côté des autres techniciens et professionnels que de celui des élus. Elle intègre aussi celle du gestionnaire mais assure son dépassement par la vision stratégique du projet politique qui s'inscrit dans des actions fortes, innovantes et mobilisatrices.

« Dégager un vrai budget pour la jeunesse, ce n'est pas seulement une question d'agencement technique et de ligne budgétaire. Il faut qu'il y ait des projets crédibles derrière, qui comme tout projet innovant comporte une part de risque, et une équipe pour les animer ou les coordonner. Ça n'est pas simple, mais il faut savoir conjuguer impératifs de moyens et objectifs de résultats. À la base, il y a deux éléments de référence : celui du diagnostic territorial sur la jeunesse, qui identifie les problématiques locales et propose des pistes d'actions possibles ; celui du texte de référence politique, qui définit les enjeux et donne les orientations prioritaires. Ce sont vraiment mes deux outils de pilotage. À partir de ces deux éléments, on propose une ou deux actions très fortes, on calcule leur coût, on identifie les bénéfices que l'on peut en tirer à court et long termes, et on recherche ou réoriente les financements publics ou autres. » (Directeur enfance et jeunesse, ville C).

Donc, les lignes d'actions ne sont pas simplement dictées par des éléments budgétaires, mais se dessinent entre le diagnostic des « experts » et le référentiel politique, lui-même parfois fortement induit par les conclusions du diagnostic... de telle sorte qu'il est parfois difficile de savoir qui en dernier ressort, gouverne...

L'importance de l'évaluation du projet

Une partie de la réponse réside dans la suite de ce même témoignage : ce qui permet de distinguer une politique authentique d'une politique « d'apparat », c'est que l'une peut se prêter à évaluation tandis que l'autre y résiste : Le technicien « expert » et « chef de projet » ne propose pas seulement les modalités d'actions du projet, il en construit également le dispositif d'évaluation en y incluant la mesure de ses effets multiples...

« Ce qui distingue une politique d'affichage d'une vraie politique, c'est que dans la seconde on se donne les moyens de l'évaluer, à la fois en termes de résultats, mais aussi d'effets sur le public et d'impact sur les habitants et le territoire. [...] » (Directeur enfance et jeunesse, ville C)

Cette évaluation doit ensuite comporter une dimension prospective, afin de synthétiser les avantages et les risques, et de proposer des visions (scénarios) temporelles en tant qu'aide à la décision stratégique qui engagent une collectivité et conditionnent ses capacités de développement. Cette dimension est encore mal intégrée par le politique, à la fois par la méconnaissance de méthodes de prospective et par une résistance à s'engager sur des temporalités longues dès qu'il s'agit de traiter des questions de jeunesse.

Et la condition requise pour envisager la poursuite ou le développement du projet réside dans les effets et impacts qu'il produit sur les publics, les acteurs et le territoire :

« Un projet n'est bon que s'il rencontre un écho favorable de la part du public et des acteurs et produit un impact sur eux. Et ça, on doit pouvoir le mesurer pour le valoriser et le développer, ou à l'inverse ne pas le reproduire. Et cette décision est politique mais nous devons l'éclairer. [...] » (Directeur enfance et jeunesse, ville C)

L'ensemble de la démarche conduite par le technicien sur la politique jeunesse a un autre intérêt, celui de sa possible duplication à d'autres secteurs et de son essaimage à l'ensemble de la politique municipale. L'expérience menée dans le domaine de la jeunesse sur la réalisation d'un diagnostic et d'une expertise collective, dans la plus grande transversalité entre services et dans des projets articulés aux territoires et aux publics, a valeur d'exemple et peut être réinvestie dans le système d'action publique dans son ensemble. Si cette extension à d'autres domaines et d'autres directions renforce le

pouvoir de l'élu, elle assure surtout le « leadership méthodologique » du technicien expert de la jeunesse au-delà de son champ.

Ce type de leadership est en général assuré par le chef de projet de la politique de la ville qui dispose d'un ensemble de méthodes, d'outils et de moyens pour mettre en œuvre des projets destinés en particulier à la jeunesse. Lorsque ce poste a existé, des alliances (plus ou moins formelles et coopératives) se sont nouées entre ce responsable et celui de la jeunesse, soit par souci d'efficacité, soit par complémentarité entre ces deux compétences en combinant les champs et les perspectives d'action qui deviennent interdépendants. Dans le premier cas, les rapports de pouvoir qui se tissent sont avant tout des rapports de coopération et de partage des savoirs et des savoir-faire dans chacun de ces domaines. Cela suppose que le service jeunesse abandonne certaines de ces prérogatives de pilotage (par exemple, celle de la prévention des risques de déscolarisation à la ville – pour renforcer celle des actions de participation et de valorisation des jeunes). À l'opposé, c'est bien la primauté de l'un par rapport à l'autre qui est en jeu, mais il faut constater que ce conflit latent qui en a résulté a parfois été à l'origine de projets innovants de part et d'autre, chacun voulant laisser son empreinte sur les questions de jeunesse et de territoire.

Si ce leadership risque de susciter un conflit avec les autres membres du réseau d'experts mis en place à cette occasion, il incarne néanmoins un changement plus global des orientations et des modalités d'organisation de l'ensemble de la collectivité, en particulier lorsque l'argumentaire est fondé sur la raréfaction des financements et sur un souci d'efficacité et de pertinence :

« Ce nous avons fait [avec vous] dans le domaine de la jeunesse, le diagnostic territoire, la définition et la réorientation de la politique jeunesse, la coopération entre différents services, nous allons le réinvestir dans tous les domaines de l'action publique. [...] Confrontés à la raréfaction des financements de l'État et notamment de la dotation globale, nous devons plus que jamais concilier efficacité, mise en cohérence, utilité et pertinence des actions dans tous les domaines. [...] De ce point de vue le travail constitue une excellente expérience qui va nous permettre de mieux conduire l'ensemble des politiques publiques de la municipalité. [...] Chacun doit s'y préparer. [...] » (Directeur enfance et jeunesse, ville C).

Cette dernière posture d'expert, de stratège et de chef de projet est sans doute celle qui s'articule le mieux à la volonté de changement de la politique jeunesse, parce qu'elle instaure des relations de coopération entre l'élu et le technicien, dans un but commun d'asseoir leur pouvoir politique et technique et d'incarner le changement dans chacun de ces référentiels.

III. Les relations entre acteurs : les conditions de validation interne et externe de la politique de jeunesse

L'étude des postures des acteurs – élus et techniciens – et de leurs sources de légitimité permet de comprendre la nature et le sens des relations partenariales qu'ils entretiennent en interne et à l'extérieur de la municipalité. Le projet jeunesse est tributaire du fonctionnement du réseau d'acteurs.

A. Les liens entre élu et technicien du champ jeunesse

La réciprocité des pouvoirs entre l'élu et la posture du technicien a donc au moins trois buts :

- Convaincre la majeure partie des acteurs de la pertinence du nouveau modèle d'action ainsi élaboré. Cette conviction s'exprime au travers de quatre facteurs : la confiance dont jouit aussi bien l' élu vis-à-vis des autres élus que le technicien vis-à-vis de son équipe, la coproduction du projet par l'interaction entre l' élu et le technicien, l'attraction que suscite le nouveau projet de politique jeunesse, c'est-à-dire l'intérêt qu'il véhicule par son caractère innovant et la communication qui en est faite, enfin l'évaluation dont il fera l'objet, tant pour les acteurs que pour le public et qui doit éclairer la collectivité sur sa pertinence.

- Accroître son influence décisionnelle et technique au-delà de son propre champ de compétences ou de délégation : cette influence confère à développer chez le technicien des formes de leadership méthodologique d'expertise que nous avons évoquées, mais aussi des formes de leadership relationnel héritées de sa posture et de sa situation au cœur du réseau de communication interne et externe ; pour l' élu, cette influence revêt des formes de leadership politique liées à la définition des enjeux et des orientations du projet et à la décision de le mettre en œuvre par des moyens appropriés.

- Enfin, faire partager cette vision aussi bien par les autres acteurs professionnels et institutionnels que par les jeunes. Ce partage passe par l'association de ces acteurs ou de ce public à la réflexion, voire à la conception du projet. Elle fait l'objet de débats portant aussi bien sur les enjeux que sur les modes de coopération et les contributions réciproques de chaque partie engagée dans le processus, c'est-à-dire sur les retombées (les avantages ?) qu'il attend de sa contribution à l'édification de cette politique.

B. La nécessaire double validation interne et externe de la politique jeunesse

Si les interactions et le travail conjoint des élus et des techniciens ont permis de conforter le projet et d'assurer sa validité interne, il reste encore à procéder à sa validation externe par les partenaires et les bénéficiaires.

Ce que l'on nomme la « gouvernance » de la politique jeunesse dépend étroitement de cette double validation. Et si sa validité interne lui donne sa crédibilité, sa validité externe assure sa faisabilité, mais constitue aussi des contraintes qu'il faut intégrer au plan d'action. Son aboutissement doit permettre de dépasser les suprématies de champ d'action et d'influence dominante inscrite dans certaines pratiques et les cultures professionnelles, sans remettre en cause les missions des institutions et des organisations associatives, mais, au contraire, en leur donnant l'occasion de mieux les mettre en valeur.

Parce qu'elle doit articuler les questions de jeunesse à celles des territoires, la notion de gouvernance de ces politiques sera interrogée et fera l'objet d'une plus large analyse dans la troisième partie de ce rapport, en particulier consacrée à la prise en compte du territoire vécu par les jeunes et comme espace de coopération entre acteurs associatifs et institutions publiques. Nous évoquerons donc ici les conditions de ces validations qui impulsent la conception et la mise en œuvre de la politique jeunesse, en insistant sur la nature des relations qui lient élus et techniciens à ces partenaires ou au public et sur les stratégies et le travail auxquels elles donnent lieu.

Validation avec l'ensemble des partenaires...

Une première condition est de nature générale et s'applique à tous les partenaires, qu'ils soient publics ou associatifs. Dès l'instant où l'ambition affichée par les orientations du nouveau référentiel politique dépasse le champ identifié et circonscrit aux attributions traditionnelles de la municipalité sur la

jeunesse (les loisirs, le temps libre, l'animation socioculturelle, voire parfois « la pacification de l'espace public » et « la tranquillité des habitants »...), elle peut susciter l'intérêt, mais le plus souvent elle provoque l'interrogation, voire un certain scepticisme de la part de ces partenaires.

Dans ce dernier positionnement, l'expression des préoccupations municipales et la prétention d'agir dans un champ ou un territoire investi et structuré par des institutions et des compétences professionnelles reconnues s'apparente à une forme d'intrusion inappropriée et illégitime. Elle remet en cause la valeur du travail accompli, la crédibilité des professionnels du champ, ou encore la spécificité ou la neutralité idéologique des missions dévolues à l'institution.

Aussi bien pour le technicien que pour l' élu, la stratégie a consisté à travailler d'abord avec les intéressés et les « interrogeants » en les réunissant et en les associant à la fois au diagnostic et aux travaux d'élaboration de la politique jeunesse. Quant aux sceptiques, il s'agit avant tout de les convaincre que le projet ne contredit pas leur mission et la valeur du travail accompli, mais qu'il s'inscrit dans la complémentarité des registres d'action de chacun que les nouvelles synergies pourront améliorer. Il faut également montrer que la collectivité dispose en interne des compétences (et parfois des qualifications) requises pour mener des actions (concertées ou partenariales), ou que l'on s'engage à les leur donner¹¹.

Validation avec le secteur associatif

Le second élément de validation fait référence à la contribution des associations au projet de la collectivité. N'ayant pas eu l'occasion d'analyser des collectivités ayant délégué le service jeunesse à une association d'éducation populaire (délégation de service public), nous n'évoquerons pas ce cas. Mais même sans délégation globale, beaucoup d'actions ou d'équipements dédiés notamment à la jeunesse sont gérés par des associations, au moins dans trois des six communes observées. Et l'évocation de cette contribution a souvent fait l'objet d'une remise en cause de la part de ces associations :

« Comment le projet associatif peut-il être concilié avec celui de la municipalité ? On a rencontré pas mal de problèmes à ce sujet. La revendication des associations, c'était qu'ils n'avaient pas attendu la collectivité pour se doter d'un projet validé et partagé qui incluait les habitants et les jeunes. Si cet argument était recevable, les autres l'étaient moins : par exemple le fait que la politique jeunesse, c'était le domaine de l'éducation populaire parce qu'elle est porteuse de valeurs qui risquent d'être perverties par le pouvoir politicien. [...] Le projet d'une association de quartier n'est pas un projet qui concerne tous les jeunes, alors que la collectivité doit pouvoir s'adresser à tous [...] Il a fallu vaincre cette défiance, [...] affirmer par exemple qu'un tel projet ne peut exister sans les associations de jeunesse, à condition que les jeunes y aient une place. » (Directeur enfance et jeunesse, ville C)

Car c'est bien la question de la place des jeunes qui est au centre des enjeux et *in fine* de la négociation entre la collectivité et les associations. Ces dernières doivent jouer un rôle majeur dans la participation

¹¹ Une référence d'un projet co-construit dans cette complémentarité des registres d'action entre collectivités, association d'éducation populaire et établissements scolaires est l'action « 13-18 questions de justice » conduite par l'agglomération de La Rochelle et faisant l'objet du n° 42 des « Cahiers de l'action » de l'INJEP. La formation des animateurs sur les droits des jeunes et la loi puis leur intervention auprès des collèves ont permis de les faire reconnaître par l'institution scolaire et les professionnels de l'éducation comme des référents en matière de prévention et d'éducation à la citoyenneté. Dans cette coopération, chacun a gagné dans ce projet : les jeunes en connaissant mieux la loi et leurs droits, les enseignants en complétant et enrichissant leur programme d'éducation civique, les animateurs en étant reconnus dans leur capacité à produire un discours et une action éducative pertinents auprès des jeunes. Chacune des institutions a appris à travailler ensemble sur des objectifs communs, en fonction de leurs missions respectives.

et l'engagement des jeunes à la vie publique, orientations définies dans la quasi-totalité des projets de politique jeunesse. Force est de constater que dans toutes les communes, la place des jeunes au sein des associations reconnues et fortement implantées était très faible et les associations de jeunesse quasi inexistantes. Renforcer la place des jeunes au sein du monde associatif a été l'une des stratégies adoptées pour impliquer les associations dans le projet politique.

Avec les institutions publiques

La troisième condition a trait à la contribution des institutions publiques (en particulier les établissements scolaires) ou des associations ayant mission de prévention ou d'insertion (missions locales, clubs de prévention) à la politique de jeunesse de la collectivité. Pour ces dernières, leur implication est liée à la fois à leur concours sur le diagnostic des difficultés des jeunes qu'ils suivent et à la mise en perspective d'actions construites en partenariat avec les services de la ville.

La prise en compte des questions relatives à la prévention des risques, à l'orientation et à l'insertion des jeunes, doit figurer à la fois dans le diagnostic partagé et dans les synergies à mettre en œuvre entre les équipes de ces structures et celles de la collectivité. Elles figurent donc souvent dans les orientations du nouveau référentiel de la politique jeunesse. L'élu et le technicien se sont appuyés en particulier sur la redéfinition des missions des PIJ et des BIJ ou sur la création de lieux ressources pour les jeunes, visant à les accompagner dans leur parcours éducatif ou leur projet. L'information des jeunes, la prévention primaire, leur accompagnement vers l'autonomie et la découverte des métiers ont ainsi pu faire l'objet d'un partenariat fondé sur la complémentarité des missions de chaque structure et la valeur ajoutée d'actions construites en commun.

Concernant l'implication des établissements d'enseignement et donc de l'institution scolaire, il apparaît clairement que, parce qu'ils s'adressent à l'ensemble de la jeunesse scolarisée, leur coopération est recherchée, mais qu'elle est aussi conditionnelle.

Elle s'est ainsi soldée dans plusieurs collectivités par une contribution à la connaissance des pratiques des jeunes hors temps scolaires. En accord avec les chefs d'établissement, des enquêtes ont été menées auprès des collégiens et des lycéens sur leurs pratiques sociales, culturelles ou sportives, la fréquentation des équipements du territoire, leur engagement associatif ou autres, leurs attentes en termes d'actions visant répondre à leur besoin d'expression. C'est un élément majeur du diagnostic, qui a permis de valider certaines orientations, de renforcer certains axes du projet et de mettre en évidence que les préoccupations scolaires ne sont jamais éloignées des préoccupations liées à leur place dans la Cité ou à des compétences extrascolaires qu'ils souhaitent mettre en valeur : par exemple sur la question de l'importance de l'information délivrée par les pairs, sur leur appétence pour les actions de solidarité, sur leur méconnaissance des structures, ressources ou formations auxquelles ils peuvent accéder, sur l'insuffisance de la reconnaissance de leurs pratiques culturelles ou de l'utilité des réseaux de communication et de partage, etc.

Ces éléments de compréhension permettent de redessiner l'image de la jeunesse dans sa diversité et ses particularités liées au genre, à l'âge ou à l'origine sociale, de modifier les représentations sociales véhiculées par une approche sectorielle ou médiatique. Et cette nouvelle connaissance vaut aussi bien pour l'établissement scolaire que pour la collectivité.

L'importance des dispositifs publics

Un certain nombre de dispositifs permettent de mettre en œuvre une coopération dans le domaine de l'éducation : c'est le cas des contrats de réussite éducative qui offrent des opportunités intéressantes de coopération entre les équipes éducatives en interne de l'école et les acteurs de jeunesse et de prévention. Dans leur définition même, ces contrats insistent sur le « caractère indispensable du suivi individuel par un adulte référent, du bon déroulement du parcours éducatif de chaque enfant ou adolescent pris en charge dans ce cadre. [...] Il appartient donc aux responsables des projets locaux d'y veiller. [...] De ce point de vue, la mise en place d'équipes pluridisciplinaires de réussite éducative pouvant appréhender les problèmes des jeunes dans leur globalité constitue une priorité et doit être systématiquement prévue dans les projets locaux. »

Ce sont donc les collectivités et les associations qui sont invitées à intégrer la réussite éducative dans leur politique locale éducative et de jeunesse. Ce dispositif permet néanmoins à l'élu d'enrichir les finalités éducatives de son projet, et aux techniciens de construire des relations avec les professionnels de l'éducation, de former des membres de son équipe à de telles interventions et d'investir dans des actions concertées avec les établissements scolaires. Il s'agit d'une opportunité pour fédérer des compétences et installer des pratiques de travail en partenariat.

Mais on observera qu'il n'en va pas toujours de même pour les dispositifs institués par l'institution scolaire : ceux de lutte contre le décrochage scolaire montrent parfois une belle résistance à être intégrés dans une politique éducative de territoire et à initier des formes de partenariat entre les acteurs de prévention et de jeunesse et les équipes éducatives. Les causes de ces résistances sont doubles : l'une provient de l'incapacité de la collectivité à prendre en compte ce phénomène au niveau de ses priorités et de ne pas pouvoir mettre des dispositifs de suivi et de prévention sociale hors l'école.

Elle s'accompagne souvent d'un doute – parfois légitime – sur les compétences des professionnels à pouvoir prendre en charge ces jeunes. À l'inverse, lorsque ces dispositifs et ces compétences existent et que des modes de coopération durable entre collectivité et établissements scolaires se sont instaurés, dans ce domaine comme dans d'autres, cette résistance cède la place à une confiance renouvelée et des missions élargies¹².

L'autre cause est liée à l'absence de culture partenariale des établissements scolaires qui considèrent que les problèmes de scolarité des élèves doivent être réglés au sein de cette institution¹³. S'il existe une certaine attitude de cloisonnement de la part de ces établissements, c'est aussi bien pour des raisons d'image que par une confusion entre le traitement du décrochage (agir sur les décrochés) et la prévention du processus lui-même (prévenir le décrochage) qui, comme le synthétise le Fonds d'expérimentation jeunesse (FEJ) à l'issue de l'évaluation de trente-cinq expérimentations de lutte contre ce phénomène, exige le « partage des données, le repérage au plus tôt des formes de décrochage scolaire et la mise en œuvre de prise en charge alternative ».

¹² C'est ainsi que, dans la ville C, la responsabilité de la réussite éducative a été confiée à la direction de la jeunesse et de l'enfance au regard des expériences de collaboration acquises dans le domaine de l'éducation à la citoyenneté ou des contrats d'engagements citoyens, et de l'impact que ces initiatives ont eu dans les établissements scolaires, la vie associative et chez les jeunes.

¹³ La circulaire d'application de lutte et de prévention du décrochage scolaire (circulaire n° 2011-028 du 9-2-2011) s'articule pourtant autour de deux principes : la pluralité, à savoir « la prise en compte de la multiplicité des causes de l'absentéisme et l'intervention de l'ensemble des acteurs du domaine de l'éducation : familles, personnels de l'éducation nationale, associations, mouvements d'éducation populaire, associations, dispositifs de la politique de la ville, etc. » [...] La réactivité dans la mise en œuvre des mesures de soutien aux parents car la lutte contre l'absentéisme n'est efficace que si elle est mise en œuvre immédiatement. »

Et l'absence de traitement en amont produit plus d'effet sur le quartier, le jeune et dans les familles que sur l'école elle-même :

« Si l'on aborde la question du décrochage, il faut également évoquer la question l'exclusion systématique et répétée des élèves hors de l'école, souvent à l'origine du décrochage définitif. [...] Ce sont les animateurs et les éducateurs qui doivent les prendre en charge sur le quartier, entrer en relation avec les familles. [...] Autrement, ils sont laissés à eux-mêmes. [...] Il est tout de même paradoxal qu'entre les chiffres de décrochage des établissements scolaires et ceux de nos services, on arrive à un rapport de 1 à 4, et pour le collège ou l'on observe le plus d'exclusions, le décrochage n'existe même pas ! [...] » (Responsable d'un service de prévention, ville F)

La relative impuissance de certaines collectivités à agir contre l'émergence et la démultiplication du phénomène dès le collège doit être actée dans le diagnostic pour proposer des pistes d'action. Elle doit conduire à une réflexion commune aussi bien du côté de l'institution scolaire que du côté des formes alternatives de prise en charge par des associations et la collectivité¹⁴. Encore faut-il que l'institution scolaire soit ouverte à cet échange.

Avec les jeunes, ouvrir un espace de négociation

La dernière condition porte sur la manière dont les jeunes sont associés au projet de politique jeunesse. C'est avant tout de la question des rapports entre élu et jeunes ou entre techniciens et jeunes qu'il s'agit : comment transmettre les orientations majeures de cette politique aux jeunes, les valeurs sur lesquelles elle est fondée ; comment la concrétiser dans des actions emblématiques et ciblées à destination de l'ensemble du public ou pour une partie de celui-ci ?

Et si aucun de ces éléments à lui seul ne suffit à emporter ou l'assentiment ou l'adhésion des jeunes, la conjonction de la totalité d'entre eux ne suffit pas non plus à garantir la validation du projet par les jeunes de la collectivité. Autrement dit ce n'est pas parce qu'on aura travaillé les rapports avec les jeunes, communiqué sur le projet, dit ses valeurs, et montré qu'il se traduit en actes que cette politique sera validée par les jeunes du territoire.

Cette validation dépend, à la lecture de l'expérience des sites, de la conjonction de trois éléments.

Le premier, c'est qu'une politique est avant tout faite d'un ensemble de choix et de décisions, censés répondre aux besoins du plus grand nombre (principe d'universalité) ou à des populations spécifiques (principe de compensation) et qu'elle n'est pas nécessairement destinée à répondre aux besoins de chaque individu ou de groupes informels ou restreints plus ou moins influents. Elle ne peut donc répondre aux attentes de tous les jeunes, le risque étant de ne pouvoir en atteindre aucun. La compréhension de cette responsabilité de décision fait partie des attributions de l'élu comme du technicien, qui définissent les priorités aussi bien en termes de publics que d'actions ou de moyens pour parvenir à ses fins.

Le deuxième, c'est que dans leur rapport aux jeunes, élus et technicien doivent adopter une démarche commune et cohérente, mettant en œuvre un certain nombre de capacités qui permettent de montrer le processus de concertation et l'utilité de faire partager aussi bien le diagnostic que les pistes d'action.

¹⁴ Nous avons proposé de placer au cœur de cette réflexion sur le décrochage le concept de « désaffiliation » que Robert Castel applique au salariat, en insistant sur la similitude du processus : la dépréciation scolaire entraîne la dépréciation sociale, la « mise à part » du jeune qui, à son tour, entraîne son exclusion scolaire et sa marginalisation sociale. Cette notion de décrochage est d'ailleurs au centre de la définition que Robert Castel donne de la désaffiliation : c'est « le décrochage par rapport aux régulations à travers lesquelles la vie sociale se reproduit et se reconduit ». (Castel, 1995, p. 12)

L'expression de ces capacités et leur importance sont variables en fonction du territoire et du public, mais elle confère la valeur ultime de cette politique. La première capacité est celle de « faire face » (qui peut s'apparenter à un « rituel d'interaction » au sens goffmanien, visant à « garder la face », ou « ne pas la perdre », et c'est souvent cette relation qui s'instaure entre les jeunes et l' élu), qui se solde en particulier par la prise en compte des questions impertinentes sur les engagements politiques, leurs portées et leur relativité. La deuxième est justement l'explicitation de cette relativité : « la ville ne peut pas tout faire pour les jeunes », car le référentiel politique global se situe plus au niveau de l'État, de la région et de l'Europe, mais « elle se donne des objectifs et des moyens pour agir en complément des politiques éducatives, sociales [...] Il faut sans arrêt répéter cela en montrant des exemples. », comme en témoigne un élu politique enfance et jeunesse. La troisième capacité est celle de la négociation, en montrant que rien n'est figé et que les jeunes sont considérés comme des interlocuteurs à part entière de la municipalité, susceptibles de faire évoluer la politique et d'en être acteurs.

Ces capacités se combinent et s'articulent avec une conception « contributive » ou de « co-construction » de la politique de jeunesse. La quatrième capacité est celle de l'accompagnement des jeunes dans leur processus d'autonomie et de prise de responsabilité, accompagnement technique et méthodologique qui dépend en grande partie des compétences des professionnels de jeunesse. La dernière capacité est celle de la valorisation de la jeunesse, qui doit combiner une communication claire sur la valeur de leur initiative (faire connaître par les habitants) et une exposition concrète de leur réalisation et de leur capacité d'expression (donner à voir et à apprécier). Il s'agit donc de promouvoir l'autonomie de la jeunesse et sa capacité à être une ressource pour le territoire¹⁵.

Le troisième et dernier élément est l'application d'un principe de réciprocité : si les jeunes sont considérés comme des « ressources pour le territoire » il est naturel et normal qu'ils considèrent en retour que le territoire est une ressource pour eux. Si donc les jeunes produisent de la valeur, quelles valeurs peuvent produire en retour le territoire concerné ? Les termes de cet échange sont à la fois matériels et symboliques.

En retour de leur engagement contributif ou coopérateur, les jeunes peuvent attendre des ressources financières ou la mise à disposition d'équipements ou de matériels : la mise à disposition de matériel de tournage d'un film sur l'avenir de la jeunesse a permis non seulement sa réalisation, mais aussi la promotion des jeunes qui y ont participé par la diffusion de cette fiction et les relations instaurées avec les milieux de la communication et du cinéma.

La mise à disposition d'espaces d'expression culturels ou sportifs a facilité le développement de nouvelles activités, qui ont entraîné la création de nouvelles associations de jeunes, qui remettent souvent en question l'hégémonie de certaines associations traditionnellement peu ouvertes aux jeunes et les inscrivent dans cette rupture historique du nouveau référentiel de politique jeunesse. Mais les termes de l'échange ont aussi une valeur symbolique forte qui constitue une composante du principe de citoyenneté, illustré par exemple dans les contrats d'engagement citoyen :

¹⁵ « Promouvoir l'autonomie de la jeunesse, c'est d'abord avancer une représentation positive du jeune comme acteur, comme sujet, comme ressource. C'est ensuite non plus penser en termes de chômage et de violences, mais plutôt mettre l'accent sur trois enjeux majeurs : l'intégration et la prise de responsabilités économiques et sociales des jeunes ; la construction de l'identité tout au long de la vie qui recoupe pour partie la question des transformations des relations des jeunes adultes à leur famille, et la question de la socialisation entre pairs et entre générations ; la correction des inégalités qui se renforcent au sein de la société et, particulièrement chez les jeunes, des inégalités face à l'éducation. » (Labadie, 2007.)

« Pour nous, au-delà de l'avantage matériel que les jeunes peuvent tirer de leur implication dans une action concourant au "mieux vivre ensemble", il y avait l'idée que la société, la vie sociale dans son ensemble, est fondée sur les principes de réciprocité et de solidarité : si l'on sollicite l'engagement de quelqu'un sur ces principes, il est en droit de recevoir la reconnaissance de la valeur de l'action à laquelle il a participé. [...] Cet aspect de valorisation réciproque, nous l'avons beaucoup travaillé [...] et nous constatons aujourd'hui que l'engagement rencontré par ce dispositif est pour la majorité des jeunes, beaucoup plus fondé sur ce qu'ils tirent de la valeur de l'échange (épanouissement personnel, découverte du sens de l'action publique, caritative et associative, des publics et des professionnels...) que sur les avantages matériels (accès à des manifestations culturelles ou sportives, réduction dans certains commerces, etc.) dont ils peuvent bénéficier. » (Directeur enfance et jeunesse, ville C)

Conclusion

Nous évoquons dans l'introduction quatre hypothèses fondatrices des contraintes et obstacles à identifier, du rôle déterminant que jouent l'élu jeunesse et le technicien dans leur résolution ou leur contournement, conditions de la définition et de la mise en œuvre de la politique jeunesse sur un territoire. L'analyse reproduite ici au travers de l'observation de la manière où s'imposent et s'agencent leur « stature » et leur « posture » pour mener à bien ce projet politique ne prétend pas avoir un caractère d'explication universelle de la manière dont ces politiques prennent naissance, s'organisent, se structurent et sont réalisées de façon plus ou moins durable. Elle permet néanmoins de poser une autre série de conditions qui fondent celles d'une gouvernance de cette politique sur le territoire.

D'abord, pour que l'édification d'un projet de politique jeunesse ne soit pas simplement un effet de mode ou de période lié à l'imposition d'une rhétorique dominante (la nécessité d'une « vision et d'une action globales » auprès des jeunes) parfois combinée à un slogan politique à destination d'une population (la « priorité jeunesse », avant peut être la « priorité femme »...), il faut que cette édification soit systématiquement confrontée aux conditions de son apparition, de sa transformation ou de son développement.

Ses conditions portent sur la prise en compte de trois types d'évolution : celle du territoire et de l'environnement géographique et social, celle des pratiques des jeunes, celle des politiques antérieures ou l'absence de celles-ci. On doit reprendre ici le concept « tourainien » « d'historicité » des systèmes d'action, où « le système d'action historique est le système d'emprise de l'historicité sur les pratiques sociales » (Touraine, 1973). Le système d'action « jeunesse » est historiquement déterminé, il définit un certain nombre de pratiques sociales qui s'inscrivent soit dans la continuité, soit dans la rupture avec le précédent modèle d'action, parce que l'élu et le technicien ont acquis la capacité de le maintenir, de l'itérer ou de le transformer. Le modèle de politique jeunesse est dès lors celui qui offre le plus de cohérence avec le modèle de société locale historiquement voulu et produit. Et pour reprendre une thèse d'Alain Touraine, « ce sont bien les individus qui produisent la société ».

Seconde condition, celle des qualités requises de la part des élus et des techniciens pour mener à bien le projet politique et son exécution. Ces qualités constituent des exigences destinées à renforcer la pertinence, asseoir la crédibilité et à assurer la faisabilité du projet.

- La première de ces qualités est celle de l'exigence de légitimité de l'élu. Elle procède de son expérience, de sa connaissance de la jeunesse, de la reconnaissance acquise auprès de ses collègues, de sa capacité à entrer en contact avec les jeunes et à instaurer un dialogue permanent et régulier avec

eux, enfin de son capital politique. Cette légitimité se construit notamment en interaction avec les compétences du technicien.

- La deuxième est donc celle des connaissances, de l'expertise et des compétences du responsable technique chargé de la politique jeunesse. Sa lecture de la jeunesse doit se combiner avec celle du territoire afin d'identifier aussi bien les problèmes que les ressources de l'un et de l'autre, qui déterminent les conditions de mise en œuvre et de faisabilité des actions du projet. Cette expertise se double d'une posture de conseil auprès de l' élu, puisque, à chaque fois, on a pu observer qu'il était co-concepteur de la politique, notamment par le choix des actions emblématiques et les stratégies adoptées.

- La troisième exigence est celle de la construction d'un réseau de relations internes et externes. En interne, elles renforcent l'influence de l' élu au sein du conseil et celle du technicien au niveau de son équipe et des autres services : étendre son influence au-delà de sa délégation ou de sa direction constitue l'une des stratégies pour affirmer l'importance d'une politique de jeunesse... et la reconnaissance de ces auteurs. Vis-à-vis des partenaires externes, la légitimité du service jeunesse, de son responsable et de l' élu repose sur leur capacité à tisser des réseaux avec l'ensemble des acteurs jeunesse et à les faire fonctionner : avec les autres services, les établissements scolaires, les associations et les groupes de jeunes, formels ou non.

Enfin, en relation avec la précédente, une autre exigence est celle de la capacité à fédérer des élus, des professionnels et des acteurs jusqu'alors peu concernés, peu mobilisés ou faiblement impliqués dans les nouvelles orientations de la politique jeunesse. Ce travail de fédération réside en particulier dans la capacité à négocier les conditions de leur contribution à cette politique.

Enfin, la dernière condition a trait aux effets de l'interaction entre les rôles de l' élu et du technicien, la conception dominante de la politique et la place des jeunes. La légitimité acquise par l' élu(e), la manière dont il (elle surtout...) exerce son pouvoir et l'étendue de celui-ci, les postures du technicien, ses compétences d'expertise et sa stratégie, la nature des liens qui l'unissent à son élu ont une incidence significative sur la conception de la politique jeunesse et sur la place des jeunes dans ce projet : plus il existe une cohérence entre ces quatre composantes, plus la capacité de passer des intentions aux actes est prégnante et correspond aux objectifs définis ; plus il existe une explicitation de cette politique et une implication mutuelle de l' élu comme du technicien, plus elle offre aux jeunes une liberté d'agir et des possibilités à prendre leur place au sein de cette politique et d'en être des interlocuteurs et des contradicteurs, en y apportant leurs contributions et leurs revendications.

Tableau de correspondance de la légitimité de l' élu et de la posture du technicien, par rapport à la conception politique et à la place des jeunes

Ville	Légitimité de l' élu(e) (les sources)	Pouvoir de l' élu (l'exercice)	Relation élu/ technicien	Posture du technicien	Impact sur conceptions dominantes pol. et place des jeunes
A	Connaissance de la jeunesse liée à son parcours antérieur Délégation unique	Faible délégation diluée, pas de débat interne. Pas de texte fondateur	Influence forte du technicien, propose une série de mesures suite à l'intervention	Forte : gestionnaire plus qu'expert impulse la réflexion	Politique d'équipement et d'usage. Place occupée
B	Forte implantation locale, expérience politique	Peu soutenu par le maire. Pas de débats internes. Pas de décisions partagées. Pas de texte fondateur	Difficile à conflictuelle. Pas de travaux collectifs	Animation d'équipe Faible impulsion au niveau de l'équipe	Politique de participation instituée Place attribuée
C	Très forte, fondée sur la connaissance des jeunes, les équipements et nouvelle approche de la jeunesse	Fort soutien du maire Débat impulsé au niveau des autres élus Texte fondateur, Décisions partagées. Leadership politique	Très forte. Influence conceptuelle du technicien, propose des dispositifs intégrés à la politique jeunesse. Travaux d'expertise commune	Très forte, impulse la dynamique expert et gestionnaire. Mobilise les autres directions Évaluation du projet encore limitée. Leadership méthodologique et relationnel	Politique de coopération et co-construction Place négociée/revendiquée
D	Forte Prise en compte connaissance équipement nouvelle approche	Forte, maire en soutien, mais à distance. Débat interne, décision partagée. Texte fondateur	Forte. Relation de confiance, se traduit par une mise place des propositions des travaux collectifs impulsés par elle	Forte. Impulse et conduit les changements. Posture de gestionnaire vers expertise	Politique d'équipement et d'usage/politique de coopération Place d'usager et place négociée
E	Très forte Connaissance équipement Responsabilité militante forte Nouvelle approche de la jeunesse	Forte. Très écoutée, impulse la politique soutien du maire, vision globale, suscite le débat Texte fondateur Leadership politique et relationnel	Forte. Relation de confiance qui se tisse en cours de mandat. En contraste, relation de défiance vis-à-vis du responsable du service jeunesse	Responsable jeunesse animateur d'équipe. Fonction d'expertise remplie par le DGA. Expert et gestionnaire. Évaluation Restructuration Leadership méthodologique	Politique de coopération vers co-construction Place négociée Place revendiquée émergente
F	Très faible. Pas lié à la connaissance, ni aux équipements, ni nouvelle approche de la jeunesse	Un élu se substitue à la carence de l' élu délégué L' élu de substitution élabore le texte de référence soutien du maire et du CM	Faible par carence de l' élu. Deviens forte avec l' élu de substitution, aujourd'hui élue en titre de la jeunesse	Gestionnaire et expert. Impulse la réflexion au niveau de l'équipe et met en œuvre le changement. Leadership méthodologique	Politique d'équipement et d'usage vers coopération Place d'usager vers place négociée. Évolution forte

LA PRISE EN COMPTE DU TERRITOIRE DANS LES POLITIQUES LOCALES DE JEUNESSE : QUELS RAPPORTS AUX TERRITOIRES, QUELLE GOUVERNANCE, QUELS PARTENARIATS ?¹⁶

Un troisième élément qui se situe au cœur d'une politique locale de jeunesse est le territoire sur lequel est développé le projet en direction des jeunes. Les interventions sont en effet géographiquement déterminées, qu'elles portent sur le territoire de la commune ou au-delà, dans des actions partenariales qui dépassent les découpages géographiques des villes. Cette nouvelle variable, parce qu'elle situe géographiquement l'intervention publique et contraint de fait les jeux d'acteurs, est un critère décisif à prendre en compte lorsque l'on étudie les politiques locales de jeunesse. Il l'est d'autant plus que le territoire peut être envisagé sous des dimensions multiples, ce qui fait de cette notion polysémique une source de complexification de l'action publique. Si le territoire renvoie en premier lieu à cette dimension géographique, il doit également être envisagé à travers trois autres dimensions.

Le territoire renvoie donc d'abord à des caractéristiques liées à la dimension géographique d'un territoire comme espace aménagé ou d'aménagement, à ses particularités liées à l'évolution de son peuplement et de sa gestion politique, au potentiel de ressources qu'il recèle, enfin aux rapports sociaux hérités ou réinventés entre individus qui donnent un sens spécifique à leurs pratiques et aux projets dont le territoire peut être porteur.

Doit en outre être prise en compte la « grammaire des acteurs¹⁷ », c'est-à-dire la manière dont les différentes fonctions des équipements et services de la municipalité sont articulées et coordonnées entre elles, définissent des objectifs et des actions cohérents, constituent (ou non) un réseau visant à définir un projet de territoire. S'adjoint également la nécessaire mise en évidence des rapports entretenus avec les espaces institutionnels plus vastes (intercommunalité, département, région, etc.) ou limitrophes, la manière dont ils coopèrent entre eux et les moyens qu'ils développent, notamment en termes de réseau de communication, d'équipements et de services partagés, d'ouverture des jeunes à d'autres territoires.

À cette « grammaire des acteurs » correspond une « grammaire du vivant » qui se donne pour objet de prendre en compte le territoire vécu par les jeunes et la nature des relations qu'il entretient avec lui. Elle doit en particulier aborder la question de savoir comment la politique de jeunesse permet ou facilite la correspondance entre l'inscription « instituée » des jeunes (c'est-à-dire par l'action de l'ensemble des institutions qui participent à leur éducation et à leur socialisation) et le vécu de ces jeunes.

Enfin, le territoire renvoie ou rappelle qu'il est le fruit de relations, d'échanges, de partenariats et donc le produit d'interactions entre acteurs et institutions dans un contexte d'évolution de l'action publique. La question est alors de savoir si les politiques locales de jeunesse produisent des formes nouvelles de (bonne) gouvernance ou si elles s'inscrivent dans un mouvement général de rénovation de la gestion de l'action publique, moins directive et plus ouverte à l'ensemble de la société civile, plus déconcentrée, et prenant en compte à la fois les différents niveaux de territoires et les secteurs privés et associatifs comme les nouveaux partenaires d'une action publique dictée par le souci d'efficacité, voire d'efficience.

¹⁶ Par Jean-Pierre Halter.

¹⁷ Voir à ce titre la notion de « référentiel » (Muller, 2014).

I. Le territoire, entre espace géographique aménagé et produit de l'histoire et des hommes

L'approche du territoire que nous privilégions ici est systémique. Le territoire est avant tout un système dynamique, constitué d'une structure (son espace géographique), dont la stabilité est à la fois assumée par un pouvoir central et soumise à un certain nombre d'interactions internes et externes, favorables ou défavorables à son développement (celles des acteurs des territoires et de leurs jeux, de ses habitants, des flux de populations et du rythme de ces flux). Elles produisent un ensemble de représentations individuelles, idéologiques et collectives qui influencent à leur tour l'espace géographique, les acteurs et les habitants dans l'ensemble de leurs choix. Ainsi, le territoire est une construction permanente qui « est agi » et agit en retour sur ses composantes¹⁸.

Dans la logique de cette approche, le système d'action tend vers l'équilibre lorsque le territoire comme espace géographique est construit de manière cohérente par ses différents acteurs (institutionnels, associatifs) et que les actions et les représentations sociales sont le produit de rapports sociaux équilibrés, c'est-à-dire issues de la reconnaissance réciproque des valeurs, des rôles et des apports de chacun.

Les territoires des villes analysées ici doivent d'abord être envisagés dans leur histoire, leur structuration et l'évolution de leur espace géographique, qui déterminent à la fois les caractéristiques de leur peuplement et des paysages urbains aménagés, en particulier au regard de l'attention portée à leurs jeunes.

Dans la logique de l'approche systémique, cette structure de l'espace communal est donc soumise à un certain nombre de forces héritées de leur situation stratégique, de leur histoire et de leur mode de gestion passé et actuel qui dessinent soit des ressources, soit des contraintes et définissent ainsi les enjeux de son développement et de ses projets. Cette approche ne nie en rien la place des acteurs et des habitants comme protagonistes de la vie et de la transformation de cet espace géographique. Mais son dessein est de mettre en évidence les conditions de réalisation des politiques qu'ils mettent en œuvre ou auxquelles ils participent de façon plus ou moins volontaire et consciente. On rappellera ici que l'analyse des quatre conditions qui suivent s'applique à des villes de taille moyenne, inscrites dans un milieu urbain plus ou moins dense, et dessine des configurations variées, favorables ou non à la réalisation de ces politiques.

A. Des villes de tradition ouvrière

À l'origine, ce sont des villes de tradition ouvrière et dont le peuplement s'est constitué en majeure partie autour des classes moyennes et populaires. Leur histoire est liée à une industrialisation florissante ou à un processus de peuplement fort jusqu'au début des années 1980. Au cours des trente dernières années, elles ont subi de façon plus ou moins prononcée une recomposition de leur population et une restructuration de leur économie locale. Au niveau de l'économie locale et de l'insertion professionnelle des jeunes, les conséquences de cette évolution sont contrastées.

Ces communes ont vécu une reconversion prononcée vers les activités du tertiaire et du quaternaire (éducation, formation, nouveaux services) qui se traduit par un chômage des jeunes moins élevé que la moyenne départementale, une stabilité des 18-30 ans sur le territoire, ainsi qu'une augmentation générale du niveau de qualification des jeunes facilitant leur accès à l'emploi et leur mobilité professionnelle (villes B, C, D, E). À l'inverse, pour d'autres, la difficile reconversion ou son absence

¹⁸ Pour résumer d'une hyperbole, ce sont bien les hommes qui produisent et façonnent le territoire...

s'est traduite par une augmentation forte du chômage des jeunes, une inadaptation des formations aux ressources locales qui astreignent les jeunes aux emplois de substitution ou à la mobilité contrainte (villes A et F).

La « politique jeunesse » locale s'est alors focalisée sur des dispositifs d'insertion professionnelle ou d'accès à l'emploi aidé, dont on a pu observer que l'un des principaux débouchés était l'attribution d'un emploi au sein de la collectivité... De ce point de vue, si la commune est une ressource, elle conduit aussi les jeunes à considérer que leur intégration au sein du territoire et leur avenir ne se dessinent que dans les limites et l'espace de celui-ci.

B. La nécessaire prise en compte de l'histoire communale pour comprendre le paysage des acteurs de jeunesse

La culture ouvrière inscrite dans l'histoire et le peuplement de ces communes s'est progressivement estompée au profit d'une gestion communale de la culture et des actions auprès des jeunes. D'une part, cela s'est traduit, dans la majeure partie des collectivités, par un effacement progressif de la tradition d'éducation populaire et des mouvements de jeunesse auxquels les municipalités se sont souvent substituées pour mettre en œuvre des actions socioculturelles ou de loisirs auprès des jeunes, sans projet identifiable ni orientation véritable. À l'origine de nos interventions, aucune municipalité ne disposait d'un projet éducatif local élaboré et encore moins d'un projet de politique jeunesse, alors qu'une réflexion autour des valeurs qu'ils sous-tendent était historiquement inscrite dans leur passé.

D'autre part, l'une des causes de cette disparition progressive est, au moins pour la moitié des municipalités, le transfert de la gestion associative des équipements de quartiers et des structures socio-éducatives à la gestion communale (villes D, E, F). S'il a été parfois difficile de cerner les raisons de ce transfert (bien que l'on ait pu repérer qu'elles étaient liées à des impératifs de gestion et d'une recherche de légitimité de l'action communale auprès des habitants et des jeunes), ses conséquences se lisent au travers du désinvestissement des figures des individus et groupes porteurs des valeurs de l'éducation populaire et surtout dans le dépérissement des mouvements de jeunesse.

On notera d'ailleurs que, dans ces communes, il est rarement fait référence aux valeurs de l'éducation populaire (autonomie, émancipation de la jeunesse, expression de leurs pratiques sociales et culturelles) auxquelles se substitue désormais la logique d'équipements et d'activités et la place attribuée à la jeunesse.

Pour l'autre moitié des municipalités (villes A, B, C) subsistent des équipements associatifs, principalement constitués des centres sociaux. L'intérêt de l'existence de ces structures, outre les actions intergénérationnelles ou culturelles qu'elles développent, réside dans leur capacité à être des interlocuteurs reconnus de la municipalité. Leur existence et leurs projets ouvrent des espaces de négociation avec les élus et les services de la ville dans une perspective d'une meilleure cohérence de l'ensemble des actions mises en œuvre sur le territoire.

Un des éléments de cette négociation, nous l'avons vu dans le chapitre précédent, portait sur la place des jeunes au sein de ces structures. Si la négociation avec ces structures associatives porte sur l'intérêt réciproque que chacun peut en tirer, elle conduit à reconnaître avant tout les valeurs dont les projets associatifs sont porteurs, clarifient les termes de l'échange et le non-assujettissement de leur objet ou de son projet à celui de la collectivité. Et même si ce débat se heurte à des difficultés de compréhension liées à l'éloignement historique de l'action municipale des mouvements d'éducation

populaire, il donne lieu aujourd'hui à un enrichissement mutuel sur la concordance ou la complémentarité des valeurs dont chacun est porteur.

C. Les risques de la partition spatiale

La création de ces équipements socioculturels, principalement dans les quartiers périphériques des villes qui accompagnent la croissance démographique des années 1980 (et qui se poursuit de manière différenciée sur les communes D et F¹⁹), fait aujourd'hui partie du paysage de l'espace géographique et n'a pas jusqu'à présent fait l'objet d'une remise en cause de leur existence matérielle.

Cela étant, il faut considérer que l'évolution du peuplement de ces quartiers périphériques ne cesse de confronter leurs habitants à des difficultés de socialisation et d'intégration, malgré plus de deux décennies de politique de la ville pour la majeure partie d'entre eux (quartiers paupérisés les plus forts des départements pour trois des six villes, qui s'accompagnent d'une ségrégation spatiale et sociale de la population issue de l'immigration) et des problèmes de formation et d'insertion des jeunes en relation avec l'évolution des qualifications et des bassins d'emploi. On peut se demander comment ces équipements de quartier se sont adaptés à ces nouvelles évolutions sociétales et quelles contributions ils ont apporté comme espaces de ressources aux problèmes évoqués précédemment.

D'une manière générale et pour l'ensemble des communes, leur contribution s'est trouvée limitée par une triple partition d'âge, de domaines de compétences, et enfin au niveau spatial.

La partition des âges

La partition des âges s'illustre par l'action de ces équipements centrés sur un public jeune constitué principalement des 11-16 ans. La nature de ces actions est dédiée à l'accès aux loisirs, aux activités socioculturelles et plus rarement aux activités socio-éducatives ou de soutien scolaire, toutes destinées aux jeunes de ces âges du quartier. Elle dessine une « action jeunesse » aussi fortement circonscrite à l'âge qu'au quartier.

L'attribution de domaines de compétences

Cette première partition s'est doublée de celle de l'attribution de domaines de compétences spécifiques missionnant pour les plus âgés d'autres structures comme les missions locales ou les clubs de prévention, dont les équipes sont constituées de professionnels qualifiés et confirmés, mais qui connaissent parfois peu le parcours et l'histoire des jeunes de ces quartiers et qui ont subi depuis de nombreuses années une forte pression pour n'aborder la « question jeune » qu'au seul prisme de l'emploi :

« Cela ne me gêne pas qu'un éducateur ou qu'un conseiller d'insertion s'occupe d'un jeune que nous connaissons et qui a fréquenté notre centre, mais qu'il(s) ne vienne(nt) même pas nous consulter pour savoir le parcours de ce jeune, comment il se comportait au centre, quel est son passé et non son passif, c'est un problème. [...] On a le sentiment que leur vie collective d'avant, ils n'en tiennent pas compte et que nous ne servons à rien pour élucider sa situation. » (Responsable d'une maison pour tous, ville F).

¹⁹ Par apport de familles pauvres et nombreuses dans un cas, de jeunes couples de cadres moyens dans l'autre... dans les villes D et F.

Ainsi, la spécialisation des interventions produit des effets de « domaines réservés », et l'intervention de structures telles que celles de l'information jeunesse n'est que marginale et ne s'inscrit pas dans une continuité éducative :

« Le parcours de ces jeunes est assez typique : ils sont convoqués à la mission locale, y vont en général une première fois, passent parfois voir un éducateur du club de prévention, puis reviennent nous voir pour qu'on les accompagne dans leur recherche ou leur projet. [...] Mais nous n'avons aucun contact avec la mission locale si nous ne la sollicitons pas. » (Responsable d'un BIJ, ville F).

Ces témoignages mettent en exergue la question des coopérations professionnelles et territoriales comme enjeu central des politiques de jeunesse et de leur gouvernance, question que nous développerons plus loin.

Une nouvelle partition spatiale

Mais c'est le dessin d'une nouvelle partition spatiale qui pose aujourd'hui le plus problème. En inscrivant ces équipements dans une logique de services et d'activités aux habitants et aux jeunes de ces nouveaux quartiers, les décideurs locaux avaient fait le choix d'une valorisation et d'un enrichissement des rapports sociaux entre individus, de l'expression des pratiques issues des milieux populaires, d'un développement des associations souvent soutenues par les mouvements d'éducation populaire qui donnaient les clés d'adhésion et le sens des actions.

Ces équipements étaient par ailleurs inclus dans un tissu dense d'activités commerciales, de lieux de rencontre (cafés, espaces publics) ou d'établissements administratifs (annexe de la mairie, poste, etc.) qui donnaient aux habitants le sentiment d'appartenir à la cité. Ils constituaient de plus un sas d'entrée vers les équipements culturels ou sportifs de la ville qui demeurait l'espace public de référence (théâtre, conservatoire, bibliothèque, stade...). Aujourd'hui, « le constat que l'on peut dresser sur quatre des six villes (villes A, B, D, F) est celui de la disparition progressive de ce tissu d'activités économiques et relationnelles, de l'isolement prononcé de ces équipements de proximité qui, en dehors des établissements de la petite enfance et d'enseignement, demeurent les seuls à subsister sur le quartier. Cet enclavement est accentué par l'absence de synergie entre équipements de même nature sur les autres quartiers²⁰ et par la rareté des relations et de projets communs avec les équipements centraux de référence précédemment cités.

Cette partition spatiale s'inscrit dans le contexte complexe de paupérisation, relégation et ségrégation des quartiers périphériques des villes françaises. Les jeunes sont alors conduits à considérer que le seul espace d'expression est celui du quartier et de ces espaces dédiés, ce qui n'est pas sans conséquence sur leur vécu et sur la représentation de leur rapport à la ville. En prenant conscience des risques de « ghettoïsation » auxquels participent de façon plus ou moins inconsciente les équipements de chaque quartier, certains élus ont produit une réflexion politique sur ce que génère un trop grand contingentement de l'offre d'activités sur un quartier, qui a conduit à redéfinir l'organisation de l'espace de la ville afin de développer le sentiment d'appartenance à celle-ci :

²⁰ Si la coordination existe, elle prend souvent la forme d'une recension des informations sur les activités de chaque centre, sans qu'il soit fait mention, par exemple dans les rapports d'activités, d'actions ou de projets menés en commun avec les autres équipements. Pourtant, l'une des raisons évoquées pour leur « municipalisation » avait été la trop grande autonomie de chaque entité associative et l'absence de coordination entre elles. Il faut également observer que lorsque la gestion est restée associative, cette synergie demeure faible, chaque structure agissant pour « ses habitants » et « ses jeunes ».

« Il y a une logique de territoire circonscrit au quartier qui s'installe. [...] Les enfants vont au centre de loisirs et à l'école dans leur quartier, poursuivent des activités au sein même de ces équipements. [...] Les seuls moments où ils fréquentent d'autres espaces et se mêlent à d'autres jeunes, c'est dans des rencontres informelles ou lorsque l'on organise des sorties ou des camps (c'est d'ailleurs ce qu'ils apprécient le plus). [...] Comment peut-on cultiver chez eux un sentiment d'appartenance à la ville, donc de l'appétence pour des formes de culture et de citoyenneté locales, si on ne les ouvre jamais aux autres équipements de la ville. [...] Il faut élargir leur vision et leur capacité d'expression à d'autres espaces de la ville, et au-delà. » (Élu à l'enfance et à la jeunesse, ville E).

D. Des contraintes transformées en atouts ?

Cette prise de conscience a conduit à une redéfinition des rapports entre centre-ville et quartiers périphériques et à un repositionnement entre équipements de référence centraux et équipements de proximité des quartiers. Le « projet de territoire »²¹ qui en résulte doit fluidifier les relations entre les individus et les groupes constituant la réalité sociale de l'ensemble des quartiers, susciter la création ou la mise en valeur d'une vraie centralité des actions proposées par la ville et ses partenaires, concevoir et mettre en œuvre une synergie de projet entre les équipements culturels et sportifs de prestige et les équipements socioculturels des quartiers périphériques. Il doit produire une vision unificatrice de la ville, moins fondée sur une lecture de l'organisation spatiale du territoire définie par la délimitation historique, urbaine et administrative des quartiers que par une activation des dynamiques sociales, économiques ou culturelles qui lui donne vie, et qui comme le souligne Guy Di Méo, sont des « « espaces-temps » qui peuvent être définis comme des formes concrètes et symboliques, spatialement organisées et dynamiques, que produisent les activités des hommes » (Di Méo, 2008). Autrement dit, le « projet de territoire » n'est envisageable que si l'espace géographique est un « territoire de projets » où les individus peuvent exprimer et construire la réalisation de leurs aspirations.

Comment cette redéfinition des rapports spatiaux s'est-elle concrétisée dans la conception et la mise en œuvre de la politique jeunesse locale ? Trois contraintes ont été observées sur les six municipalités accompagnées.

La première est celle du centre-ville comme **obstacle de par son caractère fortement dégradé**, qui ne peut constituer une référence en matière de ressources, même lorsqu'y sont implantés les équipements structurants (mairie, écoles, centres administratifs, commerces, équipements sportifs et culturels) de la ville. Cette question est centrale et s'est posée de façon manifeste et critique dans les villes A et F dont les centres sont des lieux de paupérisation de la population résidente, d'habitat insalubre, de squats de logements qui renforcent son enclavement et entraînent son évitement. Si des projets de réhabilitation de ces centres-villes deviennent prioritaires pour les rendre moins déprimés puis plus attractifs et ouverts à une nouvelle population, ils doivent intégrer la question du logement des jeunes (jeunes couples, résidence d'étudiants ou de jeunes travailleurs...) et des lieux de rencontre et de sociabilité²².

²¹ Les diagnostics réalisés dans le cadre de la politique de la ville, dispositif dont bénéficient trois des six villes analysées ici font référence à ces « projets de territoire ». S'ils ont tous préconisé l'établissement de nouveaux rapports entre le centre et les quartiers périphériques, fondés sur le principe de « l'égalité des territoires et des citoyens », force est de constater que ces nouveaux rapports et cette intégration des espaces périphériques à la ville ont du mal à se concrétiser. Il est par ailleurs faiblement fait allusion dans ces rapports à la place et au renouvellement du rôle que peuvent y jouer les équipements socioculturels dédiés à la jeunesse.

²² Cette question a fait débat lors de nos interventions, la réhabilitation étant programmée ou en cours. Elle a été prise en compte, de manière toutefois modeste, la gestion de ces logements n'étant pas toujours assurée par la municipalité. Ainsi, le projet final mentionne la nécessité d'une « mixité sociale et *générationnelle* » (*terme rajouté*) dans la réhabilitation du centre-ville.

La seconde contrainte réside dans **la capacité à faire interagir différents niveaux de territoire**. À l'intérieur de l'espace municipal, elle se traduit par une prise en compte des cheminements quotidiens des jeunes et donc une facilitation de l'accès et des déplacements entre les quartiers et le centre-ville, par l'aménagement ou la création de moyens de déplacement en site propre ou protégé (pistes cyclables notamment) entre les quartiers et le centre-ville, le développement des transports publics et leur gratuité en dehors des périodes scolaires, l'implantation d'aires de jeux multisports visibles ou d'espaces d'expression des cultures jeunes identifiables dans des zones intermédiaires entre les quartiers et le centre. De telles initiatives ont été mises en place dans trois villes (C, D, E).

Enfin, la troisième contrainte est celle de **l'aménagement d'espaces spécifiques, permanents ou temporaires et dédiée à l'ensemble des jeunes du territoire communal, avec des missions d'information, d'expression et d'accompagnement** des jeunes dans leurs actions et leurs projets, en s'appuyant sur un double tropisme : le premier est celui des centres-villes et de la proximité d'équipements à forte charge symbolique (mairie, espace culturel, théâtre, lieux d'expression des pratiques culturels, stades).

La création de nouvelles structures implantées au cœur de la Cité (maison de la jeunesse, espace ressources et d'animation, bureau d'information jeunesse ayant vocation d'appui aux projets²³) instaure une dynamique inédite pour les jeunes des quartiers en créant de nouvelles proximités qui ne sont plus celles des lieux périphériques et de leur isolement, mais celles de la Cité et de son animation. Le second tropisme est celui des centres d'activités commerciales, fortement fréquentées par les jeunes et qui, au-delà de leur vocation de lieux de consommation, sont des lieux de rencontres, d'échanges et de créations de liens affinitaires. Ainsi, dans la ville D, la mise en place d'un forum des métiers, organisé au sein d'un centre commercial régional par les entreprises du bassin d'emploi, la mission locale et le service jeunesse de la ville, combiné avec une bourse aux projets et aux jobs d'été a permis de doubler sa fréquentation et de susciter l'intérêt des jeunes pour ce type de manifestation désormais systématiquement organisée.

La conjonction des trois contraintes transformées en ressources du territoire conduit à un rapprochement entre structures « socioculturelles de quartiers » et les équipements culturels et de prestige inscrits dans un territoire plus vaste (la ville, l'intercommunalité). Toutefois, l'incitation à la fréquentation de ces espaces est une ambition et un enjeu en général faiblement investis où la séparation des différentes directions et services, eux-mêmes prestigieux (la culture, l'éducation, voire parfois les sports), ou le pouvoir de certaines associations fortement implantées « limite la fréquentation de ces espaces publics à une élite de citoyens avertis, détenteurs d'un fort capital économique et culturel, ou passionnés dans un domaine » (responsable d'une scène théâtrale, ville F), sans que les nouveaux venus, et en particulier les jeunes, puissent se faire entendre et y participer. Elle renforce la conviction de la nécessité d'une coopération entre acteurs du territoire municipal et d'une transversalité entre services dès la conception même des politiques locales de jeunesse.

²³ Ces équipements seront décrits dans le chapitre suivant.

II. Le territoire comme espace de sens et construction des représentations sociales de la jeunesse et des territoires

Cette conception du territoire, qui mêle héritage historique et prise en compte géographique de l'espace, se comprend également comme le produit de l'action de décideurs et d'acteurs plus ou moins centraux, parmi lesquels figurent naturellement les élus et techniciens²⁴, mais aussi un ensemble plus varié d'acteurs institutionnels présents sur le territoire, des associations agissant auprès de groupe d'habitants et de jeunes.

Ce que produit l'ensemble de ces acteurs, ce n'est pas seulement leur contribution à l'évolution matérielle de l'espace géographique ou la prise en compte de son histoire, un accord plus ou moins affirmé des nouveaux rapports à instaurer entre centre et périphérie, ou encore leur expertise sur le territoire ou sur la jeunesse. Ce sont aussi des représentations héritées de leur place et des missions qui sont les leurs au sein de cet espace, qui portent essentiellement sur la manière dont ils perçoivent le territoire et les jeunes.

A. De l'influence des représentations des institutions et des groupes constitués sur l'action publique

Ces logiques de représentation sociale²⁵ des territoires et des jeunes mériteraient sans doute une analyse plus détaillée que celle présentée ici, par exemple sous forme de monographies destinées à les décrire et à analyser la manière dont elles s'expriment et s'articulent pour chaque acteur du territoire, en particulier parce que ces représentations ne sont pas homogènes d'un acteur à l'autre. Parce que cette question n'a pas été abordée de façon systématique dans toutes les collectivités, nous nous bornerons à identifier les représentations dominantes issues des observations de terrain, en particulier à partir des propos des interlocuteurs et de l'analyse des documents.

À en croire la rhétorique officielle, tous les territoires sont des « ressources » pour les jeunes, au même titre que les jeunes sont des ressources pour la ville. Mais derrière l'édiction de ces principes se cachent une réalité et des représentations sociales beaucoup plus complexes et contradictoires.

Concernant les représentations de la jeunesse, il faut observer qu'avant l'intervention de l'INJEP, aucune des municipalités ne disposait d'une connaissance globale et actualisée sur les pratiques et les aspirations des jeunes. De ce fait, les représentations dominantes de la jeunesse étaient fortement induites par trois éléments.

- D'abord par des approches et des expertises sectorielles qui en sont faites au travers d'études portant sur l'emploi et l'insertion des jeunes, sur leur niveau de qualification et leur formation, sur les statistiques de la délinquance, les rapports sur la sécurisation des espaces publics, etc., qui organisent le système de représentations sociales autour des problèmes de la jeunesse sans faire référence à leur capacité d'initiative et à l'expression de leurs pratiques culturelles et sociales.

²⁴ Voir chapitre précédent.

²⁵ Nous utilisons ici le terme de représentation sociale dans la définition qu'en donne Denise Jodelet : la représentation « est une forme de connaissance socialement élaborée et partagée ayant une visée pratique et concourant à la construction d'une réalité commune à un ensemble social. » (Jodelet, 1991, p. 36).

Les représentations sociales ont donc des fonctions d'interprétation et de construction de la réalité : elles sont une manière de penser et d'interpréter le monde et la vie quotidienne, donc ici de penser et d'interpréter le territoire et la vie quotidienne de la jeunesse.

- Ensuite, la médiatisation et la mise en exergue de certains incidents impliquant des jeunes, qui produisent une vision d'autant plus stigmatisante qu'ils n'ont pas fait l'objet d'un traitement approprié et d'une remédiation inscrite dans le temps. Ainsi, l'influence de certains groupes institués (comme les instances dédiées à la prévention de la délinquance tel le comité local de sécurité et de prévention de la délinquance – CLSPD) s'avère parfois décisive. Dans la ville F, par exemple, si le CLSPD met l'accent sur l'impératif de sécurité, et donc sur les faits de délinquance et leurs conséquences, sans référence à la prévention et aux effets du travail des acteurs et des institutions qui y remédient, il renforce la vision d'une délinquance inscrite dans l'identité du territoire²⁶.

- Enfin, moins institutionnels mais plus proches du vécu des habitants, des groupes instaurés par la volonté de la municipalité, comme les comités de quartiers, peuvent constituer une autre source de représentation négative de la jeunesse (décrite comme auteurs de troubles et de nuisances) alors que des expériences d'intégration de jeunes au sein de ces comités ont permis de renouer le dialogue intergénérationnel, de modifier les représentations de chaque groupe et de trouver des solutions adaptées à chacun (villes C et F).

B. Trois représentations dominantes de la jeunesse...

Si le sens de l'action publique locale est bien de prendre en compte ces différentes problématiques, il est aussi de relativiser les effets d'expertises partielles pour produire une vision plus globale et différenciée de la jeunesse. Néanmoins, ce sens est fortement dicté par l'influence de certains acteurs disposant d'un pouvoir et de moyens d'intervention qui définissent *in fine* trois représentations dominantes de la jeunesse.

1. La jeunesse en danger ou dangereuse

Cette perception est liée de manière restrictive à la jeunesse des quartiers en difficulté. Elle oscille entre l'expression des violences et la victimisation des jeunes²⁷, entité supposée homogène surdéterminée par la précarité et la déviance. Elle fait parfois référence à la nécessité de renforcer le maillage associatif existant sur les quartiers ou encore de réduire la ségrégation entre le centre et la périphérie. Elle fait l'objet d'actions principalement centrées sur la sécurisation de l'espace public, de remédiation et de prévention de la délinquance juvénile, mobilisant de manière plus ou moins coordonnée les acteurs de la sécurité publique et de la prévention en accordant à ces derniers plus de moyens. L'enjeu est de réduire les statistiques de la délinquance pour produire une image plus positive de la ville et de sa jeunesse et d'œuvrer dans le meilleur des cas à la combinaison de la sécurité de l'espace public et à la prévention des risques de déviance chez les jeunes.

2. La jeunesse à insérer et à former

Cette représentation met l'accent à la fois sur la nécessité de l'insertion professionnelle des jeunes et sur leur qualification pour résoudre la précarité de leur vie et les intégrer au territoire. Elle se caractérise par l'attention portée à l'information et à l'accompagnement des jeunes dans leur parcours,

²⁶ Inversement, la production de chiffres sur l'évolution des actes de délinquance permet d'en minimiser la dangerosité afin de justifier l'efficacité de l'activité des services...

²⁷ Ainsi, dans l'une des communes analysées, une étude de « sécurisation » ayant eu une forte résonance sur les élus a conclu à la nécessité de s'attaquer « aux violences et aux souffrances des jeunes ». Mais dans le bulletin municipal, la synthèse de cette étude a fait disparaître le terme « souffrances »...

la mobilisation des ressources d'éducation et de formation au-delà même des dispositifs nationaux. L'enjeu est de considérer que l'emploi et la qualité de la formation favorisent l'autonomie, l'accès au logement, la mobilité, la transmission des savoirs et le développement des compétences pour l'inclusion des nouvelles générations dans la société. Il y a bien une préoccupation de promotion générationnelle et de développement des compétences que la ville ne peut assumer seule mais à laquelle elle participe avec les établissements d'enseignement et de formation, la mission locale, etc.

3. La jeunesse comme ressource du territoire

Comme le souligne Jean-Claude Richez, cette conception a pour fondement un « modèle récent et progressiste où le jeune est considéré comme un véritable acteur impliqué dans la construction de son parcours, un citoyen en puissance qui peut s'exprimer, participer à la vie publique, s'engager. Ces politiques développent l'accompagnement des initiatives des jeunes et les instances de participation en privilégiant les démarches de responsabilisation. » (Richez, 2007)

Ce modèle incite l'action publique locale à percevoir d'emblée que la jeunesse n'est pas avant tout un problème, mais l'une des solutions du territoire, non pas seulement parce « qu'ils [les jeunes] en représentent l'avenir », mais parce qu'ils incarnent de nouvelles formes de pratiques sociales et culturelles qu'il faut intégrer dans les dynamiques de développement du territoire. L'action municipale prend ce sens dès lors qu'elle privilégie une conception dynamique et contributive de la jeunesse à la construction de l'espace géographique, qu'elle favorise les modes d'expression des jeunes et valorise leurs initiatives. Elle contribue ainsi à l'acquisition de compétences sociales et de capacités à agir dans l'espace public. L'enjeu réside alors dans le fait de considérer que les jeunes « produisent et façonnent le territoire » au même titre que ces autres acteurs.

C. ... Et des territoires entre dépendance et interdépendance

Parce qu'elles sont soumises à des évolutions politiques et idéologiques et parce qu'elles subissent l'influence des différents acteurs, notamment institutionnels, ces représentations sociales ne sont jamais un élément stable d'une société locale. Elles doivent être mises en relation avec les situations et les représentations du territoire qui s'organisent selon **une dualité d'espaces dépendants (« déconnectés ») ou interdépendants (« connectés »)**.

Les territoires « dépendants » (villes A et F) se définissent par une double caractéristique : leur situation critique au regard de leur paupérisation sociale et économique les rend tributaires de l'intervention publique d'autres territoires (Europe, État, région) ou d'autres institutions (CAF, par exemple), ce qui entraîne une moins grande capacité d'autonomie dans leur décision de gouvernance des projets de politique jeunesse en particulier. Ainsi, dans les territoires en politique de la ville, une grande partie des actions en direction des jeunes dépend étroitement de l'attribution de fonds aux quartiers en difficulté, dans le cadre de politique contractuelle avec l'État, la région ou la CAF.

Les principes du « développement social urbain », puis de « la politique de la ville », se sont imposés comme la norme à partir de laquelle s'instaure un ensemble de mesures visant à réduire avec plus ou moins de succès les phénomènes de lutte contre la pauvreté et la précarité, le chômage des jeunes, les risques de décrochage social ou scolaire, ou la délinquance des mineurs. Les priorités de l'action publique pour les jeunes s'imposent ainsi en conformité avec les objectifs de lutte contre les inégalités sociales et scolaires qui se soldent d'abord par un impératif de « faire face et répondre aux

problèmes récurrents », et secondairement « d'encourager et de soutenir les initiatives des habitants²⁸ ». Dans ces circonstances, il n'est pas étonnant qu'à ces priorités intégrées par la collectivité corresponde une représentation de la jeunesse comme « en danger » et « à insérer ».

Cette première dépendance peut se combiner avec celle d'un territoire municipal « déconnecté » avec les autres espaces géographiques limitrophes. Cette situation a été rencontrée dans l'une des communes (F) analysée et a revêtu plusieurs dimensions : économique, par l'absence ou la discontinuité de la relation entre un habitat dense et une zone d'activités dispersée en dehors du territoire communal, ou par sa déconnexion à un bassin d'emploi faiblement accessible aux jeunes ; politique, par l'absence d'intégration de la ville à un contrat d'agglomération qui s'impose au regard des fortes interactions urbaines et sociales des espaces géographiques limitrophes, concourant à l'isolement de la commune ; enfin, sociologique, dans la mesure où les rapports entre les quartiers et le centre, la richesse de leurs caractéristiques pluriethniques n'ont pas fait l'objet d'une attention et d'une valorisation particulières, les enfermant dans des logiques communautaires.

Cette première représentation tranche avec celle des territoires « interdépendants » et « connectés », observée dans la majeure partie des cas. Ici, le territoire communal est intégré à des espaces géographiques plus vastes, concrétisés à la fois par des contrats d'agglomération définissant la mise en commun de compétences et de services, donc des synergies de coopération plus ou moins fortes dans différents domaines de l'action publique. Et même si la jeunesse ne fait pas partie de ces compétences obligatoires, elle bénéficie dans plusieurs secteurs (insertion, prévention, culture en particulier) de cette ouverture de et sur l'espace territorial.

Cette dimension issue d'une volonté politique commune se double d'une attention portée aux connexions entre territoires, par la facilitation d'accès aux communications interurbaines et aux équipements de proximité. Ces éléments ont une incidence sur les pratiques et les mobilités des jeunes, comme nous le verrons plus loin. L'interdépendance de la commune peut se définir comme sa capacité à être une ressource pour les autres communes autant que les autres sont une ressource pour elle-même.

Cette interdépendance « connectée » est l'une des conditions par laquelle la représentation des jeunes peut évoluer vers la notion de « ressource pour le territoire ». Plus la représentation de l'espace est « ouverte », plus les jeunes disposent d'un ensemble d'opportunités pour s'exprimer et exercer leur droit à la citoyenneté, c'est-à-dire leur capacité à être autonome et à agir sur un territoire plus vaste que celui de la commune. Pour autant, c'est aussi le « territoire vécu » par les jeunes qui détermine leur capacité à en être les acteurs.

III. Le territoire vécu par les jeunes : entre appropriation et rejet

La prise en compte du territoire dans la conception de la politique de jeunesse ne saurait être réduite à la seule vision qu'en ont les acteurs et institutions au risque de disjoindre les actions déployées de la réalité vécue par les jeunes. Aussi, le rapport que les jeunes entretiennent avec le territoire sur lequel ils vivent, apprennent, travaillent et construisent des relations avec leurs proches demeure primordial dans l'élaboration du projet jeunesse des municipalités. Cette question n'est pas simple si l'on considère que « les jeunes » ne constituent pas un ensemble homogène mais au contraire une pluralité de catégorie d'âges, de genres, de classes sociales, de niveaux de qualification ou encore de type

²⁸ Extraits tirés de diagnostic CUCS.

d'habitat. Cette diversité « des jeunesses » se combine avec la diversité des « temps passés » et des mobilités dans le même espace géographique. Elle inscrit les individus de façon plus ou moins précoce et durable dans une culture et des pratiques issues de leur environnement social et familial, et peut constituer un élément stable de leur affiliation résidentielle.

Vouloir saisir le territoire vécu par « les jeunes » est donc une gageure si l'on veut rendre compte de la totalité des situations spécifiques héritées de l'histoire de chacun et des lieux qu'il fréquente. Nous analysons ici ce que certains jeunes disent, à un moment donné, sur ce que représente pour eux le lieu dans lequel ils vivent, leur rapport aux autres jeunes et aux acteurs de jeunesse, la manière dont ils expriment le sentiment d'appartenir à ce territoire, d'être heureux d'y vivre ou non, de vouloir y rester ou d'être désireux d'en partir, de choisir ou de subir cette mobilité²⁹.

A. L'appropriation du territoire par le statut assigné aux jeunes

Parcours scolaires et assignation territoriale

Pour ces jeunes, c'est d'abord par leur perception de leur situation d'apprenants et leur participation aux activités locales que s'analyse le territoire vécu. Si la majeure partie des jeunes scolarisés dans le secondaire acceptent bien leurs conditions de collégiens et de lycéens, participe à la vie locale et y trouvent certains avantages, il n'en va pas de même pour certains jeunes des quartiers populaires des villes A et F.

Au même titre qu'ils expriment un sentiment d'assignation à résidence dans l'un de ces quartiers périphériques qu'ils décrivent eux-mêmes, ils décrivent leur scolarité comme assignée à leurs origines et à un avenir déjà dessiné : l'une des principales revendications de ces jeunes scolarisés n'est pas seulement de ne pas être orienté professionnellement contre leur souhait, mais aussi de ne pas aller suivre leurs études dans des lycées inscrits dans leur quartier d'origine et situés à la périphérie de la ville. Leur crainte est de « rester sur le territoire », c'est-à-dire de ne pas en bouger, ni en termes de résidence, ni en termes de formation, et de « subir plutôt que de construire son avenir [...] moi j'ai pu m'en sortir, mais beaucoup de mes copains me disent qu'ils ne font que des allers-retours entre leur quartier et leur lycée pro où sont tous les jeunes des quartiers, et qu'ils ne sortiront jamais ni de l'un, ni de l'autre » (jeune d'un quartier de la ville F). Ce sentiment de double assignation (au quartier et à leur établissement scolaire) n'est ressenti et exprimé que dans les villes ou dans des espaces géographiques plus vastes qui ne disposent pas d'un ensemble diversifié d'établissements scolaires, ou lorsque ces équipements sont plus spécialement orientés vers les filières courtes peu valorisantes³⁰.

Généralement, la vie « scolaire » dépasse les limites des établissements et s'exprime comme l'une des composantes du territoire avec des activités sociales et économiques qu'elles génèrent, et amènent la ville à organiser des espaces autour de lieux de convivialité et d'expression ; ici, elle se borne aux

²⁹ Le matériau dont nous disposons pour restituer ce vécu est celui d'enquêtes effectuées par questionnaire auprès de jeunes habitant certaines de ces localités (villes A, C et E), inscrits dans des établissements scolaires ou en missions locales, et portant principalement sur la fréquentation des équipements de la commune, leurs pratiques sociales culturelles ou sportives, leurs aspirations en termes de mobilité, leurs représentations plus ou moins positives de leur environnement, et par des entretiens conduits auprès de groupe de jeunes (15-24 ans) sur les mêmes items dans deux communes (villes E et F). Ils ont été complétés par l'observation directe d'événements (rencontres jeunesse, forums) organisés dans trois des municipalités (villes D, E, F).

³⁰ À titre d'illustration, deux communes de même importance démographique (villes C et F) : l'une disposait de deux lycées publics polyvalents ou professionnels, d'un lycée privé et d'un lycée horticole avec internat, tandis que l'autre ne disposait que d'un lycée professionnel sur des filières industrielles, et d'un centre de formation pour ouvriers qualifiés...

frontières de « l'obligation scolaire » et est synonyme d'absence et de conflits plus ou moins latents, les jeunes cherchant avant tout à s'extraire des lieux où sont implantés ces établissements. La construction identitaire du jeune apprenant se fait par l'appropriation des espaces d'apprentissage et de leur environnement, elle se fait contre eux lorsque l'on est contraint de les fréquenter.

Fréquentation des espaces socioculturels, pratiques de sociabilité et rapport au territoire

La seconde lecture de l'appropriation du territoire est celle de la fréquentation des espaces d'expressions culturelles et sociales, et plus généralement de leurs pratiques de sociabilité. Ce que révèlent nos enquêtes dans toutes les communes, c'est que, dans leur globalité, ces espaces sont beaucoup plus fréquentés que la vision qu'en avaient les élus ou les techniciens : plus des deux tiers des jeunes de 11 à 17 ans déclarent avoir au moins une activité régulière culturelle, de loisir ou de sport, le sport étant le plus fréquent. Et ce sont plus les structures et le mouvement associatif dans son ensemble qui constituent le creuset de ces pratiques, les équipements socioculturels de quartier ou les lieux culturels de prestige étant moins fortement investis, comme en témoigne la méconnaissance des activités de ces lieux par les jeunes en dehors des temps scolaires.

L'image d'une « jeunesse passive et désœuvrée », dont les seules modalités d'expression seraient celles de l'affiliation à des espaces de la communication virtuelle et à distance, est fortement remise en cause. Non seulement les jeunes sont pour la majeure partie d'entre eux des « multi-praticiens », mais ils combinent l'appropriation de plusieurs espaces-temps : l'espace de pratiques régulières et formelles d'une ou deux activités culturelles ou sportives, des espaces plus informels de sociabilité constitués de lieux de rencontre souvent en relation avec le premier espace, l'espace d'activités festives lié à un événement public ou entre amis, l'ensemble de ces espaces et de ces temps de convivialité et d'expression étant relayé par un réseau dense de communication interindividuel ou collectif. De ce fait, la cohabitation qui s'instaure entre ces espaces-temps vécus n'est ni toujours visible (elle se déroule en dehors du regard et de la présence des adultes), ni toujours prévisible (selon une temporalité déterminée par l'opportunité de créer du lien entre pairs).

B. Des mobilités au cœur de l'intégration des jeunes au (x) territoire(s)

Une dernière lecture, encore plus convaincante que les précédentes en termes d'approche systémique, réside dans l'analyse « des mobilités » des jeunes sur le territoire. La dimension plurielle de ce phénomène permet de distinguer ce qui est de l'ordre des mobilités régulières, inscrites dans une temporalité courte (de quotidienne à mensuelle) de celles, plus longues, qui se définissent davantage en termes de projets et d'aspiration à vivre sur le territoire ou à le quitter.

Les flux révélateurs de l'attractivité des territoires

Ce qui permet de participer aux activités décrites précédemment, de les pratiquer de façon régulière ou occasionnelle, ce sont les déplacements d'un lieu à un autre qui définissent la nature de la relation et l'attractivité de ces lieux. Ils dessinent des dynamiques de mobilités choisies ou contraintes et constituent l'un des éléments par lesquels les territoires vivent et s'articulent.

Ils s'analysent d'abord en termes de flux et d'orientation de ces flux, soit vers l'intérieur de l'espace communal, soit vers l'extérieur de celui-ci en fonction de la nature de l'activité des jeunes. On parlera

donc de flux « autocentrés » lorsqu'ils sont centrés sur la commune, ou « hétérocentrés » lorsqu'ils sont dirigés vers d'autres espaces géographiques.

Pour toutes les municipalités analysées ici, la pratique régulière d'activités culturelles et de loisirs définit des flux de jeunes autocentrés sur des espaces communaux. Il existe donc un ensemble d'équipements et de services répondant aux besoins/demandes des jeunes, puisqu'une faible proportion d'entre eux évoque la participation à une activité régulière hors de la commune. La jeunesse de ces territoires est donc « occupée », et bien occupée, semble-t-il... L'accès à ces lieux de pratique n'est jamais cité comme un obstacle, et leur autonomie de déplacement commence très tôt, dès l'âge de 12 ans en moyenne. Pourtant, la proximité du lieu d'activité ne joue qu'un rôle marginal dans le choix opéré, l'activité citée en premier se déroulant dans un autre quartier que celui de résidence. Ce qui est mis en avant, c'est au contraire la capacité à aller vers d'autres espaces et de rencontrer des jeunes d'autres quartiers. Plus encore, pour certaines activités notamment sportives, ce qui motive les jeunes, c'est la perspective de déplacement hors de la commune :

« J'aime ce sport, mais ce qui m'intéresse aussi, ce sont les tournois et les compétitions où l'on rencontre des jeunes d'autres villes... » (Jeune judoka, ville C).

La participation à des activités festives ou à des événements culturels dessine des flux plus différenciés. Dans quatre des six communes, elles décrivent des flux beaucoup plus « hétérocentrés » que les précédentes activités. Les causes de cette désaffection sont triples.

D'abord, certaines de ces communes sont incluses dans une zone urbaine dense où l'offre d'activités festives et culturelles est attractive et plus diversifiée : c'est le cas de cette commune limitrophe de Paris, disposant pourtant d'équipements culturels à vocation nationale (scène théâtrale nationale, cinémas), mais où les jeunes s'inscrivent dans l'attractivité d'une dynamique extra-territoriale correspondant à leur style de vie et à leur choix.

Ensuite, elle est le résultat d'une dissociation entre les lieux d'apprentissage et de pratiques socioculturelles de proximité et les lieux plus prestigieux d'événements culturels et de spectacles : la faiblesse des interactions entre ces espaces, la connotation d'une « distinction » d'usage, de compétence autant que de territoire se conjuguent avec l'absence de relations entre les services de la jeunesse et les services culturels précédemment évoqués. Elle éloigne ainsi la majorité des jeunes de l'opportunité d'être et de pratiquer au sein de ces équipements municipaux.

Enfin, ces activités festives ou de participation à des événements et manifestations culturels sont de l'ordre des goûts et des appétences juvéniles d'instant vécu en commun avec d'autres jeunes dont ils partagent les centres d'intérêt ou les passions. Elles sont donc à la fois de l'ordre de l'intime et du vécu collectif entre pairs, loin de la présence et du regard des adultes et des institutions garantes des normes de socialisation.

Pour autant, deux communes (villes C et D) ont su inverser ces flux « hétérocentrés » et rendre au territoire leur vocation à être des ressources pour la participation des jeunes à ces événements, en les associant plus directement à la programmation et à la définition de ceux-ci, en prenant en compte l'expression des cultures jeunes au sein de leurs espaces culturels, si bien qu'elles deviennent elles-mêmes des sources d'attractivité pour des jeunes venus d'autres communes...

Il faut rappeler que les mobilités des jeunes varient certes en fonction des éléments que nous venons de citer, mais sont également le fait de pratiques différentes liées à l'âge. Ainsi, les adolescents pratiquent plus fréquemment des activités sportives et socioculturelles dans leur commune compte

tenu de plusieurs facteurs : la proximité des équipements, la sociabilité juvénile qui y est associée et, surtout, leur dépendance encore importante envers leur famille lorsqu'il s'agit de se déplacer, de financer leurs activités, etc.

Concernant les jeunes adultes, en revanche, les pratiques les éloignent davantage de leur commune de résidence pour une plus grande partie d'entre eux, étant donné leur inscription dans d'autres réseaux de sociabilité que ceux de leur adolescence et liés à leur formation, leur emploi, etc.

Le projet de mobilité entre adhésion, appartenance ou rejet de l'espace social

Ce premier type de mobilité se conjugue avec celui, plus long, de leur aspiration et de leurs projets. Au dire des jeunes consultés, la majeure partie d'entre eux n'envisage pas de rester dans leur commune d'origine, pour des raisons bien différentes.

Les premiers envisagent de la quitter, mais de manière construite et choisie. Ce départ s'inscrit dans une perspective d'évolution sociale et professionnelle et d'autonomie personnelle et fait l'objet d'un choix raisonné. Certains jeunes étudiants ont déjà fait ce choix, d'autres lycéens plus jeunes l'expriment comme un objectif à plus long terme, sans que les uns ou les autres dénie le sentiment « d'être de la ville » où ils vivent ou ont vécu. Ce sentiment d'appartenance est exprimé de différentes manières, mais la plus manifeste est celle de vivre ou d'avoir vécu en commun des événements : la participation à des camps organisés par la ville, l'expression de leurs pratiques culturelles ou sportives au sein d'associations, les compétitions entre jeunes sont les marqueurs d'une existence qu'ils définissent comme « agréable » et auxquels les ressources, surtout humaines, du territoire sont souvent associées.

Pour nombre d'entre eux, les relations tissées au sein de ces lieux de pratiques communes sont plus fiables et pérennes que celles établies dans le cadre scolaire parce qu'ils partagent la même passion. Ces cercles d'affinités demeurent, même pour ceux qui sont devenus étudiants et sont soumis aux contraintes des études supérieures (éloignement, transports, emploi du temps, investissement, obligation de réussite, etc.). L'espace communal est ou a été une source de « bien-être » personnel et relationnel, mais pas nécessairement d'investissement et d'implication en son sein.

Un second groupe est plus ambivalent, entre intérêt de quitter et désir de rester : ils souhaiteraient rester sur le territoire de la commune, ne savent pas encore si cela est possible, mais leur attachement à la ville et à ses acteurs est manifeste et inscrit dans leur vécu. L'espace géographique n'est pas seulement un lieu associé à la pratique d'activités culturelles, sociales ou sportives, il est aussi l'expression d'une construction identitaire qui s'est bâtie à partir de leur implication au sein de projets soutenus et accompagnés par les acteurs du territoire.

Ils ont été représentants des jeunes au sein de conseils municipaux ou de jeunes, ont été impliqués dans des projets de solidarité sociale ou intergénérationnelle, ou ont porté et ont défendu des initiatives visant à inscrire la culture et les pratiques des jeunes dans les représentations collectives du territoire et ont contribué à changer sa vision et celle des jeunes. Plus qu'un sentiment de d'appartenance, ils expriment une certaine fierté à faire partie de la communauté des acteurs, et poursuivent leur contribution, soit par leur implication dans le monde associatif, et notamment celui des ONG, soit en transmettant leur expérience et leurs valeurs à d'autres jeunes.

Ces jeunes impliqués localement et socialement reconnaissent que la collectivité dans son ensemble a constitué une ressource pour eux, et souhaitent en retour demeurer une ressource pour le territoire. Leur existence et leur projet ne sont pas bornés à ses limites, certains réinvestissent dans d'autres espaces ce qu'ils ont appris de cette expérience, et leur mobilité s'inscrit dans une logique de

reproduction ou de valorisation. Mais il est clair que leur engagement et leur implication sont conditionnés par l'élaboration d'une politique de jeunesse visant à favoriser leur expression, à susciter leurs initiatives, à accompagner leur projet, à concevoir le territoire comme un espace de coopération entre les acteurs publics ou associatifs et les jeunes.

À l'opposé de ce groupe, certains jeunes expriment clairement leur désir de quitter le territoire, mais ont le sentiment qu'ils sont contraints d'y demeurer. Ce sont des jeunes « piégés ». Un premier élément d'explication de ce rejet de l'identité locale a été précédemment évoqué, dans la double assignation à résidence et à l'orientation subie vers des études courtes dans des lycées professionnels des quartiers.

Le second élément d'explication réside sans doute dans la manière de vivre et de développer des rapports sociaux au sein de territoires restreints. Il suppose d'abord que l'on déconstruise le mythe selon lequel les jeunes de ces quartiers ne « bougent pas », passent le temps « en bas des escaliers des immeubles » et sont « inactifs ». Ces jeunes sont très mobiles, par nécessité ou par besoin de s'inscrire, eux aussi, dans des relations avec d'autres jeunes ou d'autres acteurs :

« Dire que ces jeunes ne “se bougent pas” est une contrevérité qui relève du pur fantasme ! Au service municipal de la jeunesse ou au BIJ, on ne voit qu'eux, ils viennent parfois en groupe et ils restent longtemps, jusqu'au moment où ils ont trouvé une réponse à leur question ; à la médiathèque, c'est la même chose, 80 % des jeunes qui la fréquentent viennent des quartiers, les camps d'été, idem. [...] Le problème, justement, c'est qu'ils ne disposent pas dans leur environnement social ou familial des ressources pour faire aboutir leur travail ou leurs recherches. » (Directeur d'un service jeunesse, ville F).

Ces jeunes sont donc animés d'un fort désir de sortir de leur quartier pour participer à la vie sociale du territoire et sollicitent les acteurs pour les accompagner dans leur démarche. Ils n'hésitent pas à dénoncer la réalité du vécu de leur quartier, marqué par la précarisation des familles, la surpopulation des logements, les actes de violences dont sont auteurs et victimes les jeunes, les ségrégations sociales et familiales, provoquent des réunions sur ces problèmes auxquels ils invitent élus et institutions (qui ne viennent pas toujours), mais constatent avant tout l'impuissance des pouvoirs publics et l'inefficacité des mesures annoncées, mais trop rarement prises :

« On est las, épuisés de dénoncer sans cesse les mêmes problèmes, de vivre avec et de constater qu'au bout du compte, rien ne change ou si peu. [...] On ne rejette pas notre quartier ni la ville, on rejette sa situation et son enracinement dans la déprime. [...] J'ai grandi et vécu dans cette ville, mais je n'ai pas le sentiment d'y appartenir et mon avenir, j'essaye de le dessiner ailleurs. » (Jeune de 20 ans, ville F).

Le désir de quitter le quartier, l'absence de référence à la ville ne se lisent pas comme une fuite, mais comme l'aspiration à vivre autre chose et ailleurs, et à considérer qu'ils ne doivent pas subir la mobilité, mais la provoquer.

Comment se combinent ces différentes mobilités vécues et projetées avec les représentations dominantes de la jeunesse et des territoires ? On distingue quatre combinaisons :

Territoire/ représentation de la jeunesse et mobilité	Jeunesse en danger ou dangereuse	Jeunesse à insérer ou à former	Jeunesse à intégrer ³¹	Jeunesse ressource
Territoire dépendant	Jeunesse crainte et à risque (reproduction sociale de la dégradation sociale du territoire) Mobilité restreinte et contrainte	Jeunesse à insérer et à former. Forte mobilisation autour de ces enjeux. Mobilité plus élargie et moins contrainte Incitation à la mobilité comme porteuse d'avenir	L'évolution vers cette représentation dépend de l'évolution du territoire et des représentations des acteurs	L'évolution vers cette représentation dépend de l'évolution des terri- toires, des représenta- tions des acteurs et de la place des jeunes
Territoires interdépendants	Faiblement représentée	Faiblement représentée	Jeunesse intégrée ou à intégrer, mobilité vécue et consentie par prise en compte des dynamiques interterritoriales. Appel aux projets des jeunes comme facteurs d'adhé- sion à la politique de jeunesse	Le territoire est un espace d'expression et d'apprentissage qui dessine un processus réciproque d'enrichis- sment entre acteurs et jeunes. La mobilité vécue correspond à la mobilité projetée

Le vécu des jeunes sur les territoires dessine une variété de situations que l'on peut résumer en trois points.

- Les jeunes s'affranchissent d'autant mieux de la limite de l'espace géographique du territoire de la commune que celle-ci prend en compte le vécu des jeunes dans ses multiples dimensions de pratiques sociales et de mobilités réelles et projetées.
- La construction d'une identité territoriale que Guy Di Méo appelle « la territorialité », c'est-à-dire « cette conscience d'être et d'agir au sein d'un territoire », ne peut naître et se développer que si la politique jeunesse et ses acteurs créent les conditions de l'expression et de la valorisation des initiatives des jeunes, de leur implication et de leur prise de responsabilité au sein de collectifs reconnus.
- L'inégale adhésion des jeunes au sens de l'action publique renvoie à l'inégalité des territoires et à la difficulté de créer des dynamiques partenariales entre acteurs, porteuses de valeurs dans des espaces appauvris en ressources, mais qui ne demandent qu'à participer à la vie de la collectivité.

IV. Partenariats et gouvernances des territoires: entre administration publique, gestion multilatérale et gouvernance citoyenne

Ces rapports particuliers que les jeunes entretiennent avec le territoire et les mobilités qui y sont associées appellent une attention particulière des acteurs de la politique de jeunesse pour prendre en compte la diversité des usages du territoire et de ses ressources. Parce que les jeunes sont mobiles et

³¹ Cette représentation constitue le prolongement de la représentation de la « jeunesse à insérer ou à former ». Elle se manifeste surtout dans les territoires « interdépendants » où les jeunes sont considérés comme une richesse potentielle.

ont des aspirations plurielles, les liens et partenariats entre acteurs deviennent primordiaux pour saisir la globalité des attentes et des besoins des jeunes citoyens.

Aussi, la question des partenariats et du mode de gouvernance de la politique de jeunesse au niveau local s'avère être au cœur du débat. Le territoire est un espace de relations partenariales. Il est à la fois l'outil au service de et le produit des réseaux d'acteurs. La manière dont ces liens sont développés, s'articulent et sont régulés autour du projet jeunesse municipal constitue le cœur de la dynamique territoriale à analyser.

L'un des éléments qui assure la stabilité du système local d'action publique est la manière dont la collectivité est dirigée, gérée ou gouvernée. Cette stabilité est toutefois limitée dans le temps (d'un mandat municipal par exemple) et est le produit des interrelations entre acteurs où se définissent les règles, les codes et les représentations permettant d'agir ensemble de manière plus ou moins coordonnée et coopérative selon différentes formes de « conduite » de l'action publique. La nature de ces interrelations et de cette conduite détermine un système d'acteurs qui dessine des partenariats restreints ou élargis incluant différents niveaux de territoire, des institutions publiques, des organisations associatives ou privées et... parfois les citoyens ou les jeunes eux-mêmes.

Le système d'actions partenariales peut d'ailleurs être décrit par les différents types d'acteurs qui y participent et qui comprend :

- Les organismes politiques et institutionnels correspondant à la sphère politique, forme d'encadrement et de normalisation de l'action collective et individuelle constituée des services déconcentrés de l'État (en particulier l'éducation, la justice, la politique de la ville) des collectivités locales et des différentes formes d'intercommunalité, et des compétences qu'elles se donnent ou qui lui sont données par la décentralisation.
- « Les acteurs de la “société civile”, notamment les organisations syndicales et patronales (les “partenaires sociaux”), les organisations non gouvernementales (ONG), les associations professionnelles, les organisations caritatives, les organisations de base, les organisations qui impliquent les citoyens dans la vie locale et municipale, avec une contribution spécifique des Églises et communautés religieuses³² ».

Si nous citons ces éléments de définition issus du *Livre blanc de la gouvernance* de l'Union européenne, c'est qu'ils déterminent un cadre de référence qui va s'imposer comme un modèle de conduite de l'action publique aux États comme aux collectivités locales depuis les années 1990. Ce modèle comporte cinq principes cumulatifs d'une « bonne gouvernance » :

- **l'ouverture** : la transmission et la communication des décisions ;
- **la participation** : l'implication des citoyens dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques ;
- **la responsabilité** : chaque acteur concerné doit assumer la responsabilité du rôle qui lui est dévolu ;

³² Extrait du *Livre blanc de la gouvernance* de l'Union européenne (juillet 2001) et ayant en particulier comme objectif de « renforcer la démocratie et d'accroître la légitimité des institutions européennes »... et c'est bien le renforcement de la démocratie et l'accroissement de la légitimité qui nous intéressent ici.

De sorte que nous définirons la gouvernance dans l'acception qu'en donne Le Galès (1998) : « La gouvernance désigne l'ensemble des interactions entre les acteurs publics et privés impliqués dans l'élaboration des politiques publiques. » Elle tire sa légitimité du partage, complétée par celle qui « consiste à modifier les méthodes de régulation dans l'espace public de façon à accroître la participation directe de citoyens », ce qui en donne la dimension démocratique.

- **l'efficacité** : les décisions doivent être prises au niveau et au moment appropriés, et produire les résultats requis ;

- **la cohérence** : les politiques menées nécessitent d'être cohérentes entre elles.

Dans la fabrication idéologique postmoderne de la notion de gouvernance, tous ces principes s'opposeraient donc à ceux du gouvernement, forme ancienne de gestion de l'action publique dans laquelle l'État occupe une position centrale et hiérarchique, exerce son autorité sur ses administrations et définit les règles du jeu de l'action publique. La gouvernance, qui occupe aujourd'hui une place importante dans les discours politiques au risque d'en vider tout le sens, renvoie quant à elle à un processus de redéfinition du rôle de l'État. Il s'inscrit désormais dans un jeu de relations plurielles avec des acteurs à la fois publics et privés, au cœur de réseaux partenariaux.

À l'appui de cette lecture critique, on rappellera ici ce que nous avons voulu mettre en lumière dans les parties précédentes, à savoir que les politiques de jeunesse se construisent sous l'effet du système de représentation des acteurs, de leur influence, de la prise en compte du vécu des jeunes et de la place qu'ils y tiennent. Il existe donc des « modes de conduite » de l'action publique qui s'apparentent plus ou moins à celui plus centralisateur et dirigiste de l'ancien référentiel du « gouvernement de la chose publique », ou qui sont davantage dans la référence à une « gouvernance ouverte, participative et démocratique » du nouveau modèle.

De plus, notre lecture prend en compte la rhétorique du partenariat, édiflée dans toutes les municipalités comme objectif, norme et moyen de la mise en œuvre de la politique de jeunesse. Et ici aussi, il faut distinguer les différents niveaux de partenariat et comment ils participent de façon plus ou moins affirmée non seulement à la réalisation de ces politiques de jeunesse, mais aussi à leur conception.

Comme le démontre Julien Darmon qui utilise l'expression de « dictature du partenariat » : « C'est surtout au niveau local, à l'échelle des territoires qu'est promu le partenariat. [...] Le partenariat existe selon des déclinaisons multiples : de la « simple information ponctuelle à la fusion institutionnelle », avec des acteurs « dotés de pouvoirs variables intervenant ensemble pour se consulter, décider voire pour exécuter ensemble un projet ». Il s'agirait aussi d'un état d'esprit qui « suppose une communauté d'idées et qui privilégie la collégialité plus que l'unilatéralité... » (Darmon, 2002, p. 27).

In fine, modes de conduite et modes de partenariat se combinent pour former des systèmes de décisions et d'actions partenariaux, plus ou moins élaborés, mais dessinés en particulier par la manière dont les décideurs locaux « gèrent le territoire, la politique jeunesse et les relations qu'ils induisent ».

Pour procéder à cette analyse et distinguer les différents modes de gestion des politiques jeunesse, nous utiliserons la grille d'analyse proposée par Francesca Pettrela et Nadine Richez-Battesti (2012) portant sur les « logiques d'interactions entre associations et institutions publiques dans la gouvernance locale », logique mise en évidence dans le champ du *care*. Si ce dernier champ n'est pas totalement identique à celui de la jeunesse au regard notamment de la forte représentation des associations comme opérateurs directs des actions sanitaires et sociales et de la diversité des publics pris en charge, cette grille nous est apparue cependant pertinente pour distinguer les différents types de gouvernance locale et définir la nature des relations entre institutions publiques et associations affiliées. Les auteurs distinguent quatre « régimes de gouvernance » :

- **La gouvernance publique**, qui « implique principalement des acteurs publics qui définissent les politiques à mettre en œuvre afin de poursuivre l'intérêt général.

- **La gouvernance multilatérale**, qui se distingue par « l'implication d'une diversité d'acteurs publics et privés, dont les associations, dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques locales ».
- **La gouvernance citoyenne**, qui se caractérise par « la présence d'une pluralité d'acteurs dont une part prépondérante est constituée « d'usagers » et d'acteurs de l'économie sociale et solidaire ».
- Enfin la quatrième – que nous ne retiendrons pas pour cause d'inexistence sur les sites analysés – **la gouvernance « quasi-marchande »**, qui met en concurrence les différents partenaires potentiels par des mesures incitatives introduites par la puissance publique.

Ce sont ces trois premiers modes de gouvernance qui déterminent la nature et la force des partenariats avec les acteurs de la jeunesse, au même titre qu'ils dessinent la participation des jeunes à ces politiques. Ils seront analysés au travers de cinq indicateurs :

- la définition de l'intérêt général – qui définit, et comment, ce qui constitue le cœur du projet jeunesse ?
- la diversité des acteurs et les incitations à participer à la politique jeunesse – qui sont les partenaires de la municipalité dans la mise en œuvre de la politique jeunesse et de quelle manière sont-ils associés ?
- l'organisation de la production des biens ou des services – qui gère les activités proposées aux jeunes ? Quels sont les outils mobilisés ?
- les instances de coordination – quel mode de gestion des acteurs ?
- les logiques politiques – quelle est la finalité de cette gouvernance ?

La lecture du tableau qui suit à partir de ces indicateurs permet de dégager la nature et le sens des différents types de gouvernance :

	Gouvernance de type public	Gouvernance de type multilatéral	Gouvernance de type citoyen
Définition de l'intérêt général	Défini par la municipalité mais influencé par les politiques publiques en des jeunes (dispositif politique de la ville, politique de jeunesse, politique de la famille, CAF) qui donnent les moyens et le sens des orientations.	Défini par la municipalité à l'issue de concertations avec les autres partenaires. Coproduction relative en fonction de la contribution des autres acteurs institutionnels et associatifs.	Défini par la municipalité avec des instances permanentes (groupes de travail, commissions) représentatives de la société civile. Prise en compte du vécu des jeunes. Ils sont sollicités pour définir les orientations et y sont parfois associés.
Diversité des acteurs et modes de participation	Acteurs institutionnels présents, éducation nationale pour les enfants, moins pour les jeunes. Acteurs associatifs en retrait sauf si traditionnels et historiquement reconnus. Informations et consultations ponctuelles en fonction des domaines et des dispositifs	Acteurs institutionnels et associatifs dans leur diversité. Relations plus fortes avec collèges et lycées. Concertation, contractualisation, contribution à la mise en œuvre de politique de jeunesse	Acteurs institutionnels, associatifs et les jeunes. Relations fortes autour de projets co-construits entre la collectivité, les institutions publiques, collèges, lycées, et associatives dont les groupes de jeunes ou associations de jeunes
Production des biens et des services	Assuré en majorité directement par la municipalité. Elle peut faire l'objet d'une délégation de service public auprès d'une association Travail d'information et de consultation des acteurs	Diversification de la production de services auprès des jeunes, mais influence plus forte des associations culturelles sociales et sportives. Négociation des places dans la production. Concertation des acteurs (groupe de travail et actions concertées). Mutualisations de certains moyens	La collectivité impulse mais ne conçoit et n'intervient pas seule. Elle incite aux initiatives citoyennes incluant des jeunes et des acteurs sociaux. Coproduction des services. Travail en réseau entre acteurs, afin de faciliter leur coopération
Instances de coordination	Coordination interne ou des acteurs associatifs pour assurer la cohérence avec l'intérêt général. Fonction de contrôle social	Coordination de l'action publique et associative relative au projet de jeunesse et aux contractualisations	Coordination de projets, en particulier assurée par l'évaluation des effets et de l'impact de ces initiatives citoyennes
Logique politique	Normalisation : produire les normes de la politique jeunesse	Intégration : intégrer l'ensemble des acteurs à la politique de jeunesse	Innovation : susciter l'initiative des associations et des jeunes pour changer le référentiel politique

Trois enseignements sont à tirer des applications de ces différents modèles :

1. D'abord, dans les différents cas de gouvernance évoqués, ce sont toujours les municipalités qui déterminent l'intérêt général par le projet de politique de jeunesse qu'elles élaborent. Ce qui diffère, c'est la manière dont elles l'élaborent, soit seules et soumises à l'influence des dispositifs publics, ne déployant qu'une ébauche d'information et de consultation auprès des autres acteurs, soit avec les autres acteurs de manière plus consensuelle, participative ou constructive, en y incluant les jeunes dans une gouvernance de type citoyenne.

2. Ensuite, cette dernière gouvernance constitue pour le moment plus une « utopie fondatrice » d'un nouveau mode de gestion publique (et ouverte aux publics) qu'une réalité tangible. Elle n'existe que pour un projet et dans une seule commune, et ne figure qu'à titre inaugural de ce que pourrait être une politique publique locale autant définie par ses acteurs de droit que par ceux qui la pratiquent. Elle est donc un modèle dont la faisabilité, la généralisation et la pérennisation demandent encore à être soumises à l'épreuve du temps et de la volonté politique. Le type de gouvernance observé se situe généralement entre « l'administration publique et la gestion multilatérale », ou entre cette dernière et la « gouvernance citoyenne », définissant ainsi des modèles hybrides de systèmes de décisions et d'actions partenariales. De ce fait, les logiques politiques qui l'animent sont également à mi-chemin entre normalisation et intégration, ou entre intégration et innovation.

3. Enfin, le témoignage qui suit éclaire ce qui amène élus et techniciens à reconsidérer leur manière de concevoir la gestion de la politique municipale, et à passer d'une logique d'administration ou de gestion de la jeunesse à celle d'une conception plus ouverte, entre multipartenariat et citoyenneté :

« La reformulation des questions de jeunesse nous a amenés à revisiter la manière dont on aborde la gestion de la politique municipale. [...] Il y avait là deux problèmes centraux dans notre façon d'aborder ces questions. Le premier était celui de notre dépendance vis-à-vis de dispositifs impulsés par l'État et auxquels il nous invitait à participer ou à en être pilote : qu'il s'agisse de l'insertion, de la formation, de la prévention, de la ville dans son ensemble, il y avait toujours une mesure ou un dispositif censé répondre à ces problèmes, avec des financements à la clé. [...] Cela n'incitait pas à penser les questions de jeunesse sous une autre forme que celle de "dispositif pour". [...] L'autre problème était celui de l'absence de relations entre les délégations d'élus, les missions des services et les actions des associations et des jeunes qui interviennent dans le champ de l'éducatif, des loisirs ou de la culture. [...] Tout cela était cloisonné, et chaque élu assurait la gestion des affaires publiques de son côté. [...] Nous nous sommes ouverts. [...] Par exemple, pour la première fois dans l'histoire de cette commune, la moitié des élus était présents pour les rencontres de la jeunesse, ont écouté les jeunes en face à face, sans encadrer leur expression. [...] La communication avec les jeunes a entraîné une communication entre élus et entre services. Cela prendra du temps, mais je crois que nous avons franchi une étape dans notre manière de penser la politique (jeunesse) et dans ce qu'on appelle la démocratie participative. [...] Reste à l'inscrire dans les pratiques de chacun. » (Élu à l'enfance et à la jeunesse, ville E)

Conclusion

Ce que cette lecture des territoires, des partenariats et des « gouvernances » nous donne à voir, c'est d'abord que le jeu des acteurs, élus comme professionnels, les modalités d'organisation interne des collectivités s'inscrivent dans des territoires géographiquement, historiquement et socialement déterminés, mais en constante évolution. Cela signifie en particulier que la manière dont s'élaborent les politiques locales en direction des jeunes, les rapports que tissent les différents acteurs de cette politique, l'évolution plus ou moins rapide des représentations et des pratiques doivent être reliés à la dimension géographique d'un territoire comme espace aménagé ou d'aménagement. Mais ces politiques locales s'inscrivent aussi dans une histoire qui participe de la construction par les habitants de l'identité territoriale et des rapports sociaux hérités ou réinventés entre individus, et qui donne un sens spécifique aux pratiques et aux projets dont le territoire peut être porteur.

Ensuite, l'inscription « instituée » des jeunes au sein d'un territoire défini (ici par les limites de la commune) peut être lue au travers de la description et l'analyse de l'existence et de la fréquentation des différents équipements dédiés à la jeunesse et par les fonctions éducatives, sociales et culturelles qu'ils assurent.

Mais loin d'être simplement un « élément de la structuration de l'espace aménagé », elle produit des interrelations plus ou moins fortes entre ces acteurs. Ces derniers doivent alors constituer un réseau visant à définir non plus un projet de territoire, mais un territoire de projets.

Si la politique jeunesse est fondée sur un certain nombre d'objectifs qui sous-tendent des valeurs (rendre les jeunes acteurs, viser leur autonomie et leur émancipation, les impliquer dans des projets citoyens, etc.), la compréhension du sens de cette politique passe également par l'analyse des rapports que les jeunes entretiennent avec le territoire.

Ces rapports fondent le principe de « territorialité », c'est-à-dire la conscience d'être et d'agir au sein d'un territoire « qui agrège, pour chacun, la représentation d'espaces socialement et collectivement repérés, qualifiés et l'enrichit de ses expériences et de ses apprentissages permanents » (Guy Di Méo, 1991). Ils produisent des représentations plus ou moins positives, des connaissances issues des pratiques locales, une identification plus ou moins prononcée au territoire qui se traduit pour les jeunes par l'expression d'un sentiment de fierté, d'appartenance ou de rejet.

Enfin, il faut prendre en considération deux caractéristiques des politiques de jeunesse analysées ici.

- D'une part, l'approche « globale », souvent revendiquée, des questions de jeunesse conduit non seulement à une coopération entre services initiant des formes de transversalité plus ou moins élaborées (voir chapitre sur la transversalité), mais elle fait référence à l'instauration de partenariats multiples, mobilisant des ressources aussi bien publiques qu'associatives. On peut dès lors envisager que cet appel à des contributions externes au pouvoir local constitue un espace permettant d'expérimenter de nouvelles formes de coopération entre acteurs publics et privés.

- D'autre part, l'appel à ces coopérateurs et la référence quasi permanente à la démarche participative ouvrent des espaces de pouvoirs et redéfinissent des zones d'influence qui peuvent engendrer autant de coopérations fructueuses que de possibles conflits ou de volonté de *statu quo* de la part des acteurs sollicités. Dès lors, loin d'être un « long fleuve tranquille », cette ouverture se traduit par une négociation plus ou moins prononcée sur les enjeux et la place de chaque acteur au sein de cette nouvelle politique. Gouverner, c'est aussi savoir anticiper les conséquences des nouveaux rapports établis avec l'ensemble des acteurs...

Et si le partenariat territorial et associatif et le débat démocratique sont des composantes de cette (nouvelle) gouvernance esquissée, celle-ci ne peut produire une dimension citoyenne qu'en accordant une attention particulière à la place réservée aux jeunes.

LA PLACE DES JEUNES DANS LES POLITIQUES LOCALES : DU PRESENTIEL A LA RECONNAISSANCE³³

Souvent affirmées comme principe à la base de l'action, la participation des jeunes est reconnue comme un objectif prioritaire par les collectivités locales. Force est de constater qu'elle demeure souvent une injonction rarement mise en œuvre dans les politiques locales de jeunesse. D'autre part, selon les configurations du système local d'action publique et le projet politique développé, ces modes de participation diffèrent et traduisent des approches différenciées d'une politique de jeunesse. Il s'agit donc ici de mettre en évidence et d'analyser les formes que prennent aujourd'hui ces modes de participation des jeunes à la vie locale et d'en dire la nature³⁴.

Cet axe renvoie à deux interrogations : celle de la place des jeunes dans l'espace urbain (quels équipements, quelles activités, quels dispositifs avec et pour quels jeunes ?) et celle, plus symbolique, de la reconnaissance de leur place dans les politiques mises en œuvre au niveau local. Par exemple, comment les attentes et besoins des jeunes sont-ils pris en compte dans la conception des équipements, dans la programmation culturelle, comment ce public contribue-t-il à la définition de la politique jeunesse, etc. ? La participation des jeunes est-elle circonscrite à la politique jeunesse ou est-elle étendue à la politique municipale dans sa globalité ? Autant de questions pour observer dans quelle mesure leur participation donne lieu à des initiatives, sources d'émancipation, notamment par les compétences (savoir-faire et savoir-être) qu'elle permet aux jeunes d'acquérir.

La question de la place des jeunes peut être liée à celle de leur participation, de l'engagement et des formes d'expression de leur citoyenneté. La compréhension du sens et de la dimension que lui accordent les municipalités qui sont analysées ici nécessite l'adoption d'une grille de lecture commune de la notion de « place » appliquée à la jeunesse d'un territoire administré. L'observation des différents sites fait en effet apparaître des différences notables dans la conception de la place des jeunes au sein de la collectivité, ayant au moins quatre conséquences :

- Ces différentes conceptions de la place des jeunes dessinent les contours d'une politique jeunesse différenciée, où les questions de la participation des jeunes et de leur engagement peuvent être faibles, ou affichées mais peu concrétisées dans des dispositifs, ou encore plus affirmées dans des actions et mesures parfois innovantes et inscrites dans la durée.
- Elles portent en elles-mêmes des représentations de la jeunesse distinctes, qui vont de la dimension d'usagers des équipements et des services à celle d'interlocuteurs engagés dans la vie de la Cité, en passant par celle des conseillers ou des partenaires. Même si elles ne s'excluent pas les unes des autres, elles illustrent des perceptions dominantes de la jeunesse qui ont une incidence sur les orientations de la politique jeunesse, les décisions prises et leur mise en œuvre au niveau local.
- Elles s'accompagnent le plus souvent d'une diversification des fonctions des professionnels directement concernés par l'association des jeunes aux projets de la collectivité : entre animation, accompagnement et développement de projets, les interventions diffèrent et mobilisent des compétences plus ou moins larges, en soutien à l'investissement des jeunes dans la vie locale.

³³ Par Jean-Pierre Halter.

³⁴ Parmi les outils de la participation des jeunes, nous avons d'ores et déjà identifié : les conseils de jeunes, les contrats d'action citoyenne, les lieux d'échanges et de débat (type café jeunes), les assises ou rencontres de la jeunesse, les enquêtes pour connaître leurs pratiques, attentes et besoins sur la ville, les forums jeunesse.

- Enfin, elles permettent de mettre en évidence certains types d'actions qui s'inscrivent dans chacune des conceptions de cette place des jeunes :
 - activités de type socioculturelles ou sportives, fondées sur des principes de réponses à des besoins d'action ou d'expression,
 - avec une dimension éducative formellement affirmée, de conseil ou de médiation dans des objectifs d'apprentissage de la citoyenneté ou d'interface entre les jeunes et les élus, de projets individuels ou collectifs fondés sur l'échange, le partage de services et l'implication dans des actions de solidarité active, dans l'objectif de développer les capacités individuelles ou collectives des jeunes,
 - enfin la création d'activité ou d'actions par les jeunes pour les jeunes ou d'autres catégories de population, dans un objectif de développement local.

I. Distinction entre place, participation et engagement

Il y a place et place...

La place désigne une situation, un lieu physique ou symbolique, voire un espace dédié – « la place occupée » –, une situation ordonnancée par rapport à autrui, et peut comporter une dimension comparative (la place plus ou moins grande d'une catégorie de population par rapport à une autre, donc un rapport entre des personnes ou des groupes). C'est aussi un espace et un temps que l'on construit, une part que l'on s'approprie ou que l'on négocie (prendre une place au sein de...). Il s'agit donc d'une notion empreinte d'objectivisme, puisqu'elle peut être mesurée (c'est-à-dire quantifiée ou ordonnée) et qualifiée par rapport à ce qui est attribué à d'autres catégories de population (place prépondérante ou en retrait par rapport à...).

La place désigne également une dynamique, un espace en mouvement, un enjeu de pouvoir et un signe de reconnaissance : une place est rarement attribuée de façon définitive, elle est fréquemment l'objet de lutte pour son obtention, sa préservation, sa reconnaissance ou l'accroissement de son espace d'influence. Elle dessine ainsi des flux d'individus ou de groupes qui entrent et se voient attribuer, ou s'attribuent, une place et d'autres qui abandonnent ou se voient refuser l'accès à cette place.

Ce faisant, se définissent ainsi des rapports de pouvoir (entre les entrants et les sortants dans ces places concédées, acquises ou conquises), mais aussi la recherche d'intérêts directement en relation avec l'enjeu qu'elle représente et des signes identitaires forts qu'elle génère, puisque l'obtention ou l'attribution d'une place constitue une reconnaissance par autrui et un signe d'appartenance à un groupe.

Pour rejoindre Michel Lussault, « l'espace et les modalités de son occupation constituent l'un des enjeux de pouvoir fondamental de l'époque moderne ; enjeux de pouvoir, mais aussi questions identitaires : dis-moi comment tu bouges, où tu habites, où tu te tiens et je te dirai qui tu es », ce que l'auteur nomme « la spatialité de l'individu » (Lussault, 2007). Il y a donc des compétences spécifiques de placement, constituées de capacités à savoir occuper la « bonne » place, au moment opportun et en relation avec la place des autres. Un des enjeux pour que les jeunes puissent participer la vie locale et y trouver leur place est donc de créer et susciter l'intérêt d'un tel investissement dans leur ville. Les acteurs et professionnels doivent informer et sensibiliser pour impulser l'acquisition des compétences.

La question des places (qui ne se limite pas aux jeunes, mais aux habitants ou encore aux acteurs de la société civile) se situe donc à la croisée de l'analyse stratégique – en ce qu'elle met en évidence des enjeux et des rapports de pouvoir entre des groupes institués et des groupes plus ou moins formels –, et de l'approche de la géographie humaine – en ce qu'elle analyse les territoires « vécus » à la fois comme des espaces physiques, un ensemble de représentations sociales et des systèmes d'acteurs qui remodelent ces espaces. Notre approche se situe également dans le prolongement des travaux de Jean-Claude Richez, avec lequel s'est déroulée la majeure partie de nos interventions, et dont la thèse centrale est « qu'il n'y a pas de participation des jeunes si on ne fait pas place [...] Il n'y a pas de participation si on ne pose pas la question de leur part. » (Richez, 2012)

De la « participation à... » à « l'engagement pour... »

De façon assez paradoxale, alors que la question de la participation et de l'engagement des jeunes est largement parcourue par une littérature scientifique³⁵ qui fait désormais référence et produit des analyses tant au niveau européen que national ou local, celle de la place des jeunes ne fait que rarement l'objet d'une analyse approfondie alors qu'elle peut par ailleurs nourrir la réflexion sur ces notions de participation, d'engagement, voire de citoyenneté des jeunes.

On notera d'ailleurs que ces notions sont souvent utilisées de manière conjointe et indistincte, alors qu'elles ne désignent pas les mêmes pratiques ni les mêmes intentions. La participation désigne la façon de « prendre part à une action ou à un groupe », ce qui suppose une certaine adhésion temporaire à ce groupe ou à cette action, en fonction de la convergence d'intérêts ou d'intentions communs. On peut ainsi « prendre part » sans « s'engager », alors que l'inverse est beaucoup moins concevable. L'engagement constitue en effet une action volontaire de se lier à un individu, un groupe ou une institution, et d'en épouser le projet et ses valeurs, ce qui suppose une adhésion plus forte et contrainte par une convention ou un contrat de prendre part dans un temps indéterminé aux actions qui font l'objet de ce contrat.

On conçoit que cette différence porte également sur la liberté des individus à s'inscrire ou se dégager d'obligations très relatives dans le cas de leur « participation à... », beaucoup plus exigeantes dans le cas d'un « engagement pour... ». Et lorsque Jean-Claude Richez écrit « qu'aujourd'hui, les jeunes s'engagent, mais autrement » et cite la tradition républicaine comme une contrainte majeure d'une nouvelle vision de l'engagement, il pointe bien cette contradiction au cœur des représentations et des pratiques juvéniles du « prendre part à... » : les jeunes aménagent des marges de liberté leur permettant de préserver une autonomie d'appartenance et d'action par rapport aux modes d'engagement traditionnels, mais veulent exercer leurs « droits à être et à agir³⁶ » sur le territoire par des expérimentations.

On parlera ainsi de « modes d'engagement participatif expérimentaux » des jeunes à la vie locale, dont nous faisons l'hypothèse qu'ils sont fortement déterminés par la place qu'on leur donne ou qu'ils occupent.

Ces modes d'engagement participatif juvéniles renvoient de plus à une volonté d'affirmer, tant dans les politiques européennes que nationales ou locales, que les jeunes sont bien des acteurs de la vie démocratique – ou peuvent le devenir – alors que tous ces principes (de droit du citoyen) et les lois

³⁵ Voir à ce titre les travaux de Patricia Loncle, Valérie Becquet, Bernard Bier ou encore Anne Muxel.

³⁶ C'est-à-dire à construire leur appartenance identitaire et leur système d'action, « aujourd'hui la socialisation se fait par expérimentation ».

(distinction majeur/mineur) fondent la dimension capacitaire de la citoyenneté, et éloignent les jeunes mineurs de l'exercice d'une responsabilité de plein droit, au moins jusqu'à la majorité légale.

De ce fait, les formes de participation et d'engagement des jeunes constituent des enjeux sociaux et politiques forts, vecteurs à la fois de préoccupations :

- scientifiques (visant à définir la participation et l'engagement, ses formes, observer son évolution, analyser ses retombées en termes d'apprentissage ou de pratiques citoyennes, mais aussi en termes d'implication des jeunes dans la vie politique la vie de la Cité, les associations, etc.) ;
- médiatiques (par la diffusion d'informations sur des actions emblématiques, des sondages réguliers sur l'engagement des jeunes) ;
- politiques (par la conception à différentes échelles de dispositifs favorisant l'expression, la participation ou l'engagement des jeunes). De fait aussi, ces notions suscitent un intérêt de la part de ces trois communautés, ce que ne génère pas la notion de place, pourtant au cœur des interrogations lors de nos interventions.

La participation in situ ou... sur place

C'est d'ailleurs principalement sur cette question que nous avons demandé à nos différents interlocuteurs locaux (élus et techniciens, ou encore responsables d'associations) de se prononcer sur la place « accordée » aux jeunes dans la définition de la politique, ou plus simplement dans les actions qui leur sont dédiées, ce qui a amené trois types de réactions :

- La place des jeunes a été essentiellement interprétée d'un point de vue quantitatif, à la fois par le nombre de jeunes concernés, la définition du public en termes d'âge et la fréquentation des équipements et des activités mises en œuvre par la ville et les associations. Il n'est que peu fait allusion aux jeunes en tant qu'acteurs (et la demande initiale d'intervention ne la mentionne pas) et si la participation est abordée, c'est pour faire état de la difficulté à mobiliser les jeunes en dehors de l'offre publique ou associative. Les questions de l'engagement ou de la citoyenneté des jeunes ne sont pas explicitées d'emblée, même si elles sont fortement induites par l'intervention et le travail d'accompagnement méthodologique de la mise en œuvre de la politique jeunesse et finissent parfois par constituer un enjeu reconnu par les élus (cas de la ville A).
- La place des jeunes donne l'occasion de faire état des dispositifs de participation, mis en place de façon plus ou moins récente et concertée avec les acteurs et les intéressés. La question de la participation des jeunes recouvre en partie celle de la place qui leur est accordée dans les différents registres d'action (sur lesquels il est parfois difficile de savoir le nombre de jeunes concernés aussi bien par les dispositifs « d'usage » que de « participation »). On peut ainsi observer que l'injonction de légitimation de l'offre participative s'impose comme une grille de lecture de l'action des jeunes sur le territoire, parfois au détriment de l'attention apportée à la fréquentation réelle des équipements et services (ville B).
- Enfin, la place des jeunes est décrite comme une question collective qui s'impose aussi bien aux élus qu'aux techniciens en tant que préoccupation et objectif de valorisation à atteindre sur le moyen et long termes. Elle doit être traitée au travers d'une réflexion qui concerne tous les acteurs (publics et associatifs) et d'une mobilisation des ressources visant à renouveler la vision de la jeunesse et à proposer des initiatives sur lesquelles pourraient reposer l'implication et

l'engagement des jeunes. Elle fait également l'objet d'une redéfinition de la politique jeunesse et d'une remise à plat de la manière dont celle-ci est organisée et conduite, tant en interne que dans les partenariats qu'elle doit mettre en œuvre pour développer des formes de participation.

Et si le principe des jeunes comme ressources du territoire est affirmé, il est plus rare de pouvoir observer concrètement comment ces jeunes agissent par eux-mêmes pour modifier, transformer, ou améliorer la donne territoriale, soit par déficit de médiatisation de cette place « conquise », soit par faible reconnaissance de leur rôle au sein de la collectivité. Cette dernière posture (qui est l'un des objectifs visés par nos travaux) offre pourtant l'avantage d'une pensée ouverte et d'un questionnement authentique et partagé, ce qui permet par la suite de travailler avec les élus et les professionnels sur l'évolution de la place des jeunes pour favoriser leur engagement et leur autonomie (cas des villes C, D, E et de l'évolution de la ville F).

Moins donc que la participation elle-même, ou l'acquisition d'une « reconnaissance citoyenne », ce sont bien les conditions de leur mise en œuvre et les formes qu'elles revêtent qui constituent l'objet de cette analyse de la place des jeunes. De notre point de vue donc, l'analyse des pratiques de participation ou d'engagement doit être saisie à partir de l'observation de la place occupée, attribuée, négociée ou revendiquée (conquise) par les jeunes.

II. Une typologie des places

A. Place occupée et conception utilitariste de la jeunesse : la citoyenneté n'est pas évoquée, une représentation du jeune comme usager

La place occupée (jeunesse occupée ou occupation de la jeunesse ?) désigne la fréquentation par ce public de l'ensemble des espaces dédiés à la jeunesse. Cet espace comprend les établissements d'éducation, de formation, les équipements sportifs principalement fréquentés par les jeunes hors temps scolaire, les équipements socioculturels et les équipements culturels dédiés en priorité ou en partie à la jeunesse. Plus cet espace physique est dense, plus la place occupée par les jeunes est importante et les acteurs qui les accompagnent multiples. Dans certaines villes du panel, les institutions publiques – comme les lycées ou les universités – se combinent avec les équipements socioculturels et sportifs de la ville et les structures associatives fortement ancrées sur le territoire.

Cette présence multiforme d'institutions diverses poursuivant des objectifs différents et souvent complémentaires a trois conséquences :

L'incidence des parcours de formation sur la « négociation des places »...

La première est la prise en compte du statut lié au parcours de formation des jeunes, le système éducatif, en particulier par l'instauration d'un partenariat plus ou moins étroit entre les établissements d'enseignement et la ville. Les jeunes fréquentent les équipements du territoire parce qu'ils y habitent et/ou qu'ils y sont scolarisés : il existe une certaine perméabilité entre l'espace domestique, l'espace éducatif et les espaces publics. Pourtant, cette perméabilité ne va pas de soi. L'autonomie progressivement acquise par les collégiens, mais surtout par les lycéens et plus encore par les étudiants, se caractérise par une fréquentation des équipements de la ville qui va *decrecendo*, phénomène surtout sensible dans les équipements socioculturels.

Dans la majeure partie des villes enquêtées, la fréquentation de ces espaces était faible pour les lycéens, et quasi inexistante pour les étudiants. En revanche, elle continue d'exister pour les équipements sportifs et dans les clubs sportifs, et dans la fréquentation de certains lieux culturels (théâtre, médiathèque, lieux de manifestation musicale). Cet éloignement des jeunes des équipements éducatifs et socioculturels est à mettre en lien avec la situation géographique des villes accompagnées : elles se situent pour la majorité à proximité d'un centre urbain plus important qui, parce qu'il propose une offre de formation et socioculturelle plus élargie, capte les jeunes dans leurs parcours de formation et dans leurs pratiques culturelles et de loisirs.

Quant aux jeunes travailleurs ou en recherche d'emploi, ils ne fréquentent que très rarement les structures et espaces socioculturels : les seuls équipements fréquentés sont les missions locales, dont les prérogatives en matière de conseils d'orientation et de formation sont parfois étendues au-delà des 25 ans, prenant ainsi en compte le phénomène d'allongement de la jeunesse et l'accroissement de la précarité économique chez les jeunes. De telles initiatives, observées dans les villes E et F³⁷, dénotent une conception de la place des jeunes qui tient moins d'une préoccupation traditionnelle d'insertion que d'une recherche des aptitudes et des compétences de jeunes adultes dans la construction de leur parcours vers l'autonomie.

Mais d'une manière générale, la présence de ces lycéens et étudiants et leurs parcours de formation ont donc une incidence sur la « négociation des places ».

L'incidence de la transformation de la mission de certains équipements et des compétences des professionnels...

La seconde conséquence est celle d'une évolution dans la conception des équipements et services, et la redéfinition de leurs missions : dans la plupart des villes enquêtées, il existe une réelle volonté d'ouvrir largement ces équipements aux résidents temporaires que sont les jeunes dans les internats, les logements étudiants ou les foyers de jeunes travailleurs. Pour autant, cette volonté coïncide trop rarement avec une fréquentation accrue de ces publics. Les raisons généralement données sont celles de leur statut et de leur âge, mais elles ne nous paraissent pas déterminantes : certaines municipalités (villes C, D, E, F) ont proposé avec succès des activités festives, des événements culturels et des manifestations musicales sportives dans l'objectif d'attirer ces jeunes de manière ponctuelle ou plus durable, favorisant ainsi l'accès aux équipements et facilitant leur participation à la vie de la Cité, c'est-à-dire à son animation. La question de l'information diffusée auprès des jeunes s'avère être au cœur du projet des villes : comment, en effet, mobiliser de nouveaux jeunes et les amener vers les équipements s'ils n'ont qu'une connaissance parcellaire, erronée, voire inexistante, des activités proposées dans ces structures ?

Cette adaptation nécessite également une redéfinition des compétences des professionnels investis dans la politique de jeunesse. La fonction classique d'animateur socioculturel doit évoluer vers celle d'animateur et d'organisateur d'événements, qui requiert la mise en place de formations et la redéfinition des missions. Cette exigence ne va pas de soi quand la majeure partie des animateurs ont été embauchés il y a une quinzaine d'années pour animer des structures des quartiers et s'occuper de « leurs jeunes ».

³⁷ Dans cette dernière ville, c'est le service économique et emploi de la municipalité qui a pris l'initiative d'une opération « barnum emploi », s'adressant en majorité à des jeunes et faisant collaborer Pôle emploi, mission locale, service municipal de la jeunesse et association de prévention sur l'insertion des jeunes.

La « politique des grands frères », souvent combinée avec l'embauche de ces animateurs grâce au dispositif des emplois jeunes (nouveaux services/emplois jeunes), entraîne différents effets pervers, allant d'une forme de duplication des activités que ces animateurs ont connues en tant que jeunes (avec la difficulté d'intégrer les objectifs d'un projet pédagogique qu'ils maîtrisent mal ou trop distant de leur pratique) à une reproduction de la représentation de la jeunesse à l'image de leur propre jeunesse (notamment parce qu'ils partagent ou ont partagé le même environnement). À cela, s'ajoute le fait que leur direction a souvent pratiqué un management les cantonnant dans un rôle d'animateurs d'activités, sans leur proposer des formations leur permettant d'élargir leurs compétences et leurs capacités d'agir auprès d'un public plus diversifié que celui qu'ils disent connaître. Ces handicaps cumulés pour évoluer professionnellement constituent également un frein à la mise en œuvre d'une autre conception de la politique en direction des jeunes.

... Ou la création d'espace de convivialité et d'expression au centre des villes...

Troisième conséquence, celle de l'évolution de ces structures vers une plus grande polyvalence ou vers une dimension intergénérationnelle. Elle se manifeste à la fois par des changements de dénomination et par une mixité des publics (maison des jeunes, maison pour tous, ou maison de quartier, ou centre socioculturel, voire parfois centre social). Missions donc élargies à l'ensemble des habitants, mais qui là encore ne se concrétisent que rarement par une mixité des publics et par une plus grande participation des jeunes aux activités qui ne leur sont plus uniquement dédiées. La raison la plus souvent invoquée est celle d'une incompatibilité entre les demandes des familles et des enfants et celles des jeunes, soucieux de marquer leur indépendance vis-à-vis des parents et de se distinguer des enfants. En réalité, c'est bien la place des jeunes dans l'espace occupé et dans la programmation des actions qui est au cœur de cette incompatibilité : soit l'espace dédié et le programme des activités laissent une place reconnue aux jeunes et ceux-ci l'occupent et les fréquentent, soit la configuration des lieux et la programmation les en éloignent. Cette polyvalence affirmée ne se retrouve que lorsqu'elle se combine avec un agencement des lieux et des temps adaptés aux publics, et lorsque la formation et les compétences des animateurs ne les cantonnent pas à organiser des activités destinées aux parents et à leurs enfants.

Cette occupation de l'espace dédié « aux jeunes » constitue la partie émergente et visible de la politique de jeunesse. **Elle peut d'ailleurs former la définition liminaire de ce que peut être l'action d'une collectivité en direction des jeunes : c'est l'ensemble des moyens humains (le personnel affecté aux services et équipements), financiers (le budget consacré) et matériels (les équipements et services) qu'elle mobilise pour s'occuper de la jeunesse.** Dans cette première configuration, la participation des jeunes se décline surtout en termes de fréquentation : l'efficacité de l'action en direction des jeunes est jugée en fonction de la fréquentation des lieux et de l'occupation de l'espace. Il n'est pas demandé aux jeunes de participer, d'être volontaires ou engagés dans la vie de la Cité, mais bien d'être un public potentiellement intéressé par l'offre d'activités, sans que l'on se soit toujours posé la question de ses demandes, en fonction de leur statut ou de leur type de parcours.

Cette conception de la « politique jeunesse » d'une collectivité peut paraître dépassée au regard des nombreux projets, initiatives ou innovations mis en œuvre ces vingt dernières années par ces mêmes collectivités, en particulier certaines villes ou communautés de communes qui associent plus étroitement les jeunes à la conception des politiques de jeunesse (en tant que participation à la vie de la Cité). Elle n'en est pas moins fortement présente, comme en témoignent les documents de type

rapports d'activité ou le nombre de professionnels dédiés aux animations socioculturelles. L'occupation des espaces dédiés à la jeunesse et leur fréquentation constituent ainsi souvent les deux seuls critères sur lesquels s'appuient les municipalités pour expliciter et communiquer sur leurs actions en direction des jeunes. Leur politique est principalement définie par l'ensemble des activités qui sont développées sur le territoire et dans les équipements. Si cette conception est la plus explicitée et visible sur les différents terrains, elle s'accompagne désormais d'un discours sur la place attribuée aux jeunes, en particulier sur les thèmes de la citoyenneté et de la participation. Simple rhétorique ou pratique réelle ?

B. Place attribuée et conception fonctionnelle de la jeunesse : une citoyenneté instituée, une représentation du jeune conseiller / médiateur

L'occupation et la fréquentation de ces espaces ne sont donc pas les seuls éléments pris en compte dans cette logique des places. Elle se décline également en éléments descriptifs de la part des jeunes dans les instances de participation et de décision à la vie locale. La combinatoire de ces différents éléments permet de déterminer la part occupée par la jeunesse sur un territoire, qui n'est plus seulement l'expression de l'espace qu'elle occupe et des moyens qu'elle mobilise, mais qui englobe aussi la fréquentation de l'ensemble des équipements et les instances de participation et de décision qui lui sont dédiées. C'est ainsi que dans la moitié des municipalités analysées existent des conseils consultatifs d'enfants (CCE) et de jeunes (CCJ), nés de la volonté exprimée de faire participer activement les jeunes aux décisions qui les concernent.

Par place attribuée, nous désignons l'ensemble des dispositifs et des mesures que la municipalité a mis en place de façon volontaire et continue pour accroître ou développer la place des jeunes au sein de la collectivité. Ce sont des mesures qui s'inscrivent dans le cadre d'une politique d'éducation, de citoyenneté active, mais aussi d'accessibilité aux services ou de développement de la mobilité par exemple. Elle correspond à un effort démocratique pour développer la citoyenneté de participation, conduite et instituée par la municipalité, qui suppose l'implication des citoyens dans des projets de la ville. Il s'agit de faire contrepoids à la citoyenneté capacitaire, dont les jeunes, comme les immigrés ou les étrangers, sont exclus, qui renvoie quant à elle à la simple participation civique par le vote. C'est donc bien la collectivité locale qui décide d'attribuer une fonction et un rôle de conseil auprès des « vrais élus » et d'opérer une médiation entre les pouvoirs locaux et les autres jeunes. Cette place se concrétise dans la plupart des cas par la création de conseils consultatifs d'enfants et de jeunes, des regroupements de jeunes autour de thématiques qu'ils souhaitent aborder (de type « cafés jeunes ») ou encore par la participation de jeunes à des commissions culturelles pour la programmation des événements ou des équipements. Concernant les CCJ et les CCE dont nous avons observé le fonctionnement dans trois des six villes (ville B, E et F), il est intéressant d'analyser comment leurs principes, définis la plupart du temps par une charte, sont appliqués. Au-delà de leur vocation initiale à donner la parole aux jeunes, de les sensibiliser au fonctionnement d'une collectivité ou encore de les familiariser à la gestion de projets collectifs, d'autres objectifs sont assignés à de tels dispositifs :

- apprendre aux jeunes à être citoyens, donner « le moyen de s'exprimer et ainsi d'être le relais auprès de l'équipe municipale³⁸ » ;
- être au service des jeunes, afin d'appliquer des politiques qui les concernent ;

³⁸ Ces objectifs des CCE et CCJ figurent dans les documents relatifs des CCJ et CCE sur trois des six communes, ainsi que des définitions données par d'autres communes.

- favoriser « la coopération entre les jeunes, les organisations de jeunesse et la collectivité ».

Ces instances sont un lieu d'apprentissage de la citoyenneté, un relais auprès des élus, une instance au service des autres jeunes et de la coopération entre les organisations de jeunesse et la collectivité. Si les constats que nous faisons sont très limités aux terrains d'intervention et ne constituent pas un jugement de la valeur de l'ensemble des dispositifs CCJ et CCE, ils témoignent néanmoins de la difficulté à atteindre les différents objectifs fixés.

S'il est incontestable que ces dispositifs constituent un lieu d'échanges, de débats et d'apprentissage des rouages de la décision démocratique, ce sont les jeunes y participant qui en tirent le plus d'avantages, de manière immédiate comme sur le long terme. Dans les entretiens réalisés auprès d'anciens membres des conseils de jeunes, on a pu relever qu'ils avaient tous gardé le souvenir des moments forts de leur participation à ces instances, qui les avait marqués dans leur future vie de citoyen et avait suscité leur engagement ultérieur sur le plan associatif ou politique. Ils avaient conscience d'avoir constitué un relais auprès des élus, attentifs à leur proposition, et d'avoir été acteurs de certaines réalisations qu'ils ont portées, par exemple la réalisation de terrain multisport ou de « city stade ». De même, il était clair pour eux qu'ils s'étaient vu attribuer une fonction et un rôle qui n'étaient pas forcément compris et partagés par les autres jeunes dont ils avaient reçu mandat³⁹, même s'ils s'étaient acquittés de leur tâche de transmettre les préoccupations des jeunes et de proposer des solutions, en général entendues.

Ce qui posait le plus problème, c'était le retour et l'essaimage de leur expérience et de leurs décisions auprès de l'ensemble des jeunes, limitant ainsi la portée et la transmission des apprentissages. Finalement, le niveau d'information des jeunes ne participant pas à ce type d'instances est demeuré bien souvent assez faible. Les jeunes mobilisés deviennent alors des « initiés », cercle restreint autour duquel il devient difficile d'étendre la participation. De ce fait, leur participation à ces dispositifs n'a pas été l'occasion de favoriser la coopération entre tous les jeunes, pas plus qu'avec les associations de jeunesse et la collectivité. D'autre part, les réalisations concrètes issues des travaux des instances jeunes n'ont pas été nombreuses : il s'agit bien ici d'un rôle consultatif, la responsabilité de la conception et de la mise en œuvre des projets locaux demeurant entre les mains du conseil municipal. Pour les professionnels politiques et municipaux, il ne s'agit pas de faire avec, mais plutôt de faire en interrogeant un groupe plus ou moins représentatif de la jeunesse du territoire, un groupe de « profanes » en matière d'action publique. C'est là toute la différence entre participation réelle et simple consultation qui fait débat (Carrel, 2013).

Si les places attribuées au travers de ces dispositifs apparaissent aux collectivités comme une réponse au faible attrait des jeunes pour la vie de la Cité et la politique locale, leurs effets restent limités au petit nombre des élus dans ces instances. Il s'agit davantage d'un apprentissage à la vie démocratique, à l'adresse d'un nombre restreint de jeunes, et sur des fonctions de représentation moins que sur une dimension de participation de l'ensemble des jeunes. Six impacts⁴⁰ avaient été mentionnés sur les conseils de jeunes (Delassalle *et al.*, 2010). Seuls deux d'entre eux ont pu être observés et ont pu

³⁹ Selon les collectivités, les modes de sélection des jeunes siégeant dans les instances consultatives municipales diffèrent. Dans certaines, tous les volontaires intéressés peuvent siéger. Dans d'autres, un vote a lieu dans les établissements scolaires (collèges) de la ville.

⁴⁰ « Meilleure image des jeunes, infléchissement des orientations et des programmations, pépinière de jeunes engagés dans la vie de la Cité, meilleure coordination entre les différents acteurs de jeunesse, communication mieux adaptée aux jeunes, nouvelles compétences pour les professionnels de jeunesse. »

constituer un impact durable sur la jeunesse : il concernait une communication mieux adaptée aux jeunes et un infléchissement moins dans les orientations elles-mêmes que dans la programmation des actions.

Néanmoins, la dimension attributive de la place dans le cadre des conseils de jeunes s'inscrit dans la durée et peut conduire à modifier les pratiques des acteurs et à faire des questions de jeunesse une préoccupation partagée par les élus au-delà de leur délégation et de leurs compétences. La logique attributive de la place contribue à développer chez les jeunes une capacité à comprendre le territoire et sa gestion, à s'imprégner d'une culture de l'engagement qui peut les amener à négocier et à revendiquer leur « part », indépendamment de leur fonction instituée par la collectivité.

C. Place négociée et conception coopérative de la jeunesse, une représentation de la jeunesse partenaire de l'action publique et associative

Les collectivités proposent aux jeunes de jouer un rôle au sein de la collectivité par rapport à la place attribuée (contrat d'engagement citoyen, accompagnement de projet jeune avec retour pour la collectivité, accompagnement de jeunes à dimension de coopération européenne ou internationale). Moins que la participation en termes d'instances de consultation ou de concertation, c'est l'idée d'une contribution directe, individuelle ou collective à la vie locale qui constitue le principe de ces dispositifs. C'est finalement une conception plus aboutie de la participation des jeunes. L'intérêt d'une telle place se situe dans les pratiques qu'elle induit et dans leur incidence sur l'engagement des jeunes, à partir d'un projet porté par eux-mêmes en fonction d'un intérêt partagé avec la collectivité autour de valeurs de solidarité, de réalisation pour soi et pour autrui, d'échanges réciproques de ressources, c'est-à-dire de moyens qui permettent de passer à l'action. Ces initiatives proposées par les collectivités, sous des dénominations diverses⁴¹, offrent aux moins quatre caractéristiques communes.

Des jeunes qui expérimentent

Ces initiatives s'adressent à un nombre relativement élevé de jeunes, en fonction de la nature du projet et de l'investissement qu'il nécessite de la part des jeunes et de collectivités. Elles concernent dans la majeure partie des cas les jeunes d'une classe d'âge déterminée, de 15-16 ans à 21 ou 25 ans selon les villes et les dispositifs. Dans la ville C, par exemple, est mis en œuvre un « contrat d'action citoyenne » au travers d'un dispositif. En échange de l'achat (somme modique) d'une carte leur permettant de bénéficier de différents avantages dans des commerces, pour des spectacles, etc., les détenteurs de cette carte choisissent une activité municipale, associative, sportive ou culturelle et signent un contrat les engageant ainsi à y participer selon les modalités et encadrement proposés. Même si son caractère extensif induit une moins grande intensité de l'engagement des jeunes sur des actions, la plus développée de ces initiatives concerne aujourd'hui près du tiers de cette classe d'âge et devient une forme « d'expérimentation sociale », à la fois par le nombre de jeunes impliqués, et parce qu'elle se combine avec d'autres mesures d'accompagnement de projets de jeunes (bourse de projet, projet de participation européen ou de coopération internationale). Dans la majeure partie des cas, moins de 5 % des jeunes de la classe d'âge sont concernés par ces mesures, qui impliquent un investissement d'autant plus important de part et d'autre que le projet est ambitieux ou que l'action concerne des groupes de jeunes.

⁴¹ Bourses de projet, contrat d'engagement citoyens, passeports citoyens, projet d'échanges à dimension internationale.

Ces initiatives se font sur la base du volontariat et d'un échange, qui comporte à fois une dimension matérielle (échange d'un travail d'intérêt public en contrepartie d'un financement, d'un équipement, d'où d'une facilité d'accès à un service ou une activité) et une dimension symbolique (principe du don et du contre-don, de la contrepartie d'un échange). Elles fondent ainsi le principe d'une contribution de l'individu à la société, qui, même si elle est limitée dans le temps, constitue un moment d'échange et de partage de services. Elles rappellent aussi que la question de la participation et de l'engagement des jeunes requiert une pédagogie de l'action et de l'expérience, sans laquelle il n'est pas possible d'intégrer les valeurs sous-tendues. De manière plus concrète, ces initiatives se soldent par une contribution effective à l'animation de la ville, notamment par des actions culturelles ou sportives, à l'amélioration des équipements ou de l'environnement, ou encore à des actions de solidarité locale ou intergénérationnelle. C'est finalement l'apprentissage de la participation à la vie de la Cité qui est ici expérimenté par les jeunes.

Des jeunes qui négocient et contractualisent

Ces initiatives font l'objet d'une négociation et d'une contractualisation entre la collectivité et les jeunes de manière individuelle ou collective. Ces relations de nature contractuelle définissent un cadre de référence et des règles connues de chaque partie qui dessinent la portée et les limites de la coopération et de l'engagement réciproque. Elles sont fondées sur un vrai contrat, c'est-à-dire sur une volonté réciproque d'agir. Ce sont des relations de type « donnant-donnant », qui portent sur une vision partagée et actée des avantages que chacun peut en tirer : la collectivité en s'assurant la collaboration effective des jeunes à la vie de la cité, les jeunes en mettant en œuvre des actions ou des projets qui contribuent à la réalisation de soi.

Une source d'apprentissage

Elles sont enfin source d'apprentissages qui peuvent prendre plusieurs formes et mobilisent des compétences : celles de la conception et de la mise en œuvre d'un projet qui nécessitent de faire preuve d'inventivité et de créativité, celles du fonctionnement des institutions publiques ou associatives, qui constituent les fondements de la vie démocratiques et des principes de solidarité, celles des règles de contractualisation ou l'engagement de chacun est réciproque, celles enfin du partage et de la négociation des valeurs sur lesquels est fondée leur participation.

Une nouvelle posture des professionnels

Cette place coopérative et négociée se traduit chez les professionnels par une nouvelle posture et des compétences spécifiques : il ne s'agit plus de proposer des activités, ou d'animer un dispositif de participation, mais de solliciter une contribution active à la vie de la Cité et d'accompagner les jeunes dans l'accomplissement de leurs actions ou de leurs projets. Cette posture, relativement récente, renouvelle assez profondément l'approche et le profil des professionnels de jeunesse puisqu'elle requiert à la fois la maîtrise de la méthodologie de projet, la capacité à activer ou à développer des partenariats, la connaissance fine des motivations des jeunes et des capacités à les accompagner et à anticiper les retombés de leurs actions. De ce fait, elle entraîne, dans la majeure partie des, cas un appel à des compétences extérieures au champ de l'animation (métiers du social, de l'éducation ou du développement local), ou issues de cette filière, mais ayant bénéficié d'une formation sur ces capacités.

Enfin, cette place négociée et contributive donne lieu à l'émergence de nouveaux espaces ou de nouvelles missions, spécifiquement liés à l'accompagnement des projets de jeunes : dans trois des six communes analysées (Ville C, D, et E), des espaces ressources principalement dédiés à ces missions ont vu le jour, en veillant à une implantation centrale et visible au cœur de la ville afin d'être fréquentés par les jeunes de tous les quartiers. Dans trois autres villes, le BIJ s'est vu confier cette mission d'accompagnement de projet ou a été créé à cette intention (cas des villes A, B, et F).

D. Place revendiquée et conception constructiviste de la jeunesse : une citoyenneté de reconnaissance, une représentation de la jeunesse comme coproductrice du territoire

Dans cette place « conquise », la jeunesse devient un interlocuteur « reconnu » par la collectivité. La représentation des jeunes dessine un rapport de force dans le domaine des actions culturelles sportives sociales ou éducatives, plus rarement politiques ou économiques⁴². C'est davantage la municipalité qui a besoin de cet apport de la jeunesse pour organiser une partie de son action en direction des jeunes ou de la population. Contrairement aux autres logiques des places, ce n'est pas la collectivité qui propose des dispositifs dans lesquels les jeunes peuvent s'inscrire, ce sont les jeunes qui prennent l'initiative de projets ou d'actions, de manière plus ou moins organisée et formelle. Toutefois, cette reconnaissance n'est pas donnée : elle est plutôt conquise sur les pouvoirs locaux. Ainsi, c'est moins l'établissement d'une « politique de reconnaissance » (Bier, 2007) qui se dessine qu'un « processus de reconnaissance », parce que, le plus souvent, il n'est pas anticipé, et ne s'inscrit pas dans le cadre d'un objectif défini par la collectivité, mais s'impose par les pratiques culturelles ou sociales des jeunes et devient un enjeu incontournable, qui peut être source de conflit, de négociation, ou encore de promotion et de valorisation.

Le conflit

Des jeunes interpellent ou s'opposent aux institutions publiques, au premier rang desquelles se trouve la municipalité. La mobilisation est plus ou moins permanente, organisée ou sporadique ; il ne s'agit pas d'un mouvement politique ou syndical, mais de l'expression d'un mal-être et de la non-prise en compte des problèmes et des questions qui se posent aux jeunes (problèmes de quartiers, de loisirs, d'insertion ou de formation, mais aussi problème de sécurité et du « bien vivre ensemble »). Les actions et les projets qui en découlent s'inscrivent dans le quotidien des jeunes et trouvent leur origine dans leur vécu. La revendication de cette place correspond à une forte demande de reconnaissance, non seulement du fait d'être jeune, mais de l'impuissance à être entendu, à agir et à faire évoluer son environnement. Certaines formes de violences urbaines peuvent constituer des exemples de cette place revendiquée : celle-ci est légitime lorsqu'elle s'inscrit par exemple dans la dénonciation d'une injustice liée à la condition de jeune des quartiers (absence de formation d'emploi, offre de loisirs insuffisante ou inadaptée, discrimination, disqualification ou ségrégation sociospatiale) et à l'absence de dialogue, elle l'est moins lorsqu'elle se présente sous la forme d'une revendication d'un territoire à part, en excluant les autres catégories de population.

Dans les collectivités analysées, la revendication d'une place reconnue n'a existé que lorsque les jeunes ont eu la capacité de se faire entendre, ou sous l'effet d'événements (conflits entre jeunes ou entre quartiers, interpellation forte de la municipalité...) qui ont accru leur capacité d'expression. Elle

⁴² Sur ce point, voir Bapteste, Trindade-Chadeau, 2014.

s'est affirmée le plus souvent comme une revendication d'écoute, de dialogue de la part des pouvoirs publics, et comme une remise en cause des *stigmatisations et des représentations* sociales stéréotypées associées à la jeunesse. Elle a parfois suscité des réactions appropriées de la part des autorités locales. Elle a surtout constitué l'élément déclencheur d'une prise de conscience collective que l'engagement et la participation des jeunes ne se décrètent pas, mais se construisent, notamment au travers de négociations et de valorisations de leurs initiatives.

La négociation

Elle a porté sur des questions de reconnaissance des associations ou des organisations de jeunes, de la reconnaissance de « l'identité jeune » au travers de pratiques culturelles sociales ou sportives. D'une manière globale, ce sont sur les valeurs portées par les initiatives des jeunes qu'a été négociée la place des jeunes : redynamisation de la vie associative, participation à l'animation de la vie locale, actions de solidarité, ou encore l'expression d'une culture ou de pratiques jusque-là marginales et peu reconnues. Plus que sur une contractualisation liée à une action, c'est sur un engagement réciproque que porte la négociation : la collectivité soutient le groupe ou l'association de jeunesse, les jeunes proposent un projet qui redynamise le territoire et modifie ainsi son image. Dans cet échange et cette forme d'institutionnalisation, chaque partie gagne en reconnaissance, puisque chacun constitue une valeur et une source d'intérêt pour l'autre.

La promotion

Elle n'existe que lorsque le conflit a été dépassé et que la négociation a abouti à l'engagement réciproque de la collectivité et des jeunes : la contribution des jeunes au développement local se traduit par une valorisation des actions que des individus ou des groupes mènent au niveau de la ville ou en dehors, avec une forte référence à l'appartenance à la Cité. Elle se traduit par des manifestations autour de ses projets, par leur diffusion au sein de la ville et par une communication dont l'objectif n'est pas d'idéaliser l'image de la ville ou celle de la jeunesse, mais bien de mettre en évidence leurs valeurs.

Elle se concrétise également par la constitution de réseaux qui permettent aux jeunes et aux habitants de communiquer sur ces initiatives, en développant en particulier leur capacité d'échange et le renouvellement de leur projet. Elle constitue ainsi l'aboutissement du processus de reconnaissance, qui n'est plus seulement liée à la participation à un dispositif institutionnel, mais à des projets initiés par des jeunes pour d'autres jeunes ou pour les habitants. Leur impact ne se situe plus au niveau des seules catégories de population, mais au niveau du territoire lui-même, puisque ces projets sont des leviers du développement local (villes C et E).

C'est bien la notion même d'*empowerment* qui est au cœur de ces initiatives, par une appropriation ou une réappropriation du pouvoir d'influence dans l'espace de la ville, et de la capacité à agir comme membre actif de la société, dans le cadre d'un « processus proactif centré sur les forces, les droits et les habiletés des individus et des groupes, plutôt que sur les déficits ou les besoins » (Gibson, 1991 ; Anderson, 1996).

Dans cette revendication d'une place reconnue au sein de la vie de la collectivité, le profil des professionnels de jeunesse se transforme pour devenir celui d'agents de développement, chargés de prendre en compte et d'intégrer les actions et les organisations de jeunes à une politique de développement local. Les compétences mobilisées sont celles capables de favoriser l'émergence et

l'accompagnement des projets locaux et d'y intégrer les initiatives de la jeunesse dans le cadre des dispositifs de développement des territoires ; de coordonner et d'animer le réseau des acteurs locaux ; d'effectuer le bilan et l'évaluation des projets et d'y associer les acteurs et en particulier les jeunes ; de proposer un schéma de développement local et un mode de gouvernance qui tiennent compte de la place des jeunes. Dans les différentes collectivités analysées, une seule avait recruté ce type de profil (ville C).

Conclusion

Cette analyse de la place des jeunes au sein de la collectivité est une grille de lecture compréhensive de la manière dont six collectivités abordent cette question et proposent des réponses. Elle a ainsi mis en évidence quatre types d'approches qui correspondent, selon nous, à des conceptions différentes de la politique jeunesse mise en œuvre sur un territoire. Elles sont également liées à des représentations sociales de la jeunesse contrastées, allant du jeune consommateur d'activité ou usager de services jusqu'au jeune co-constructeur de la politique jeunesse.

Ce sont ces représentations, cette conception politique et cette place accordée aux jeunes qui définissent des types d'actions ou d'activités, ainsi que les compétences des professionnels des services de la collectivité ou des associations locales. La participation à la vie locale et l'engagement « citoyen » des jeunes sont directement liés, selon nous, à cette logique des places. L'interrogation des professionnels comme des élus à travers cette grille de lecture a permis de passer de la rhétorique pure (allant de l'incantation à « citoyenneté des jeunes » à la rhétorique vertueuse des « jeunes comme ressources ») à des discours reliés à des actes ou encore à la mise en œuvre d'une politique publique orientée sur la reconnaissance et la valorisation des jeunes. Ce n'est cependant que progressivement que les villes (et aussi certaines associations) passent d'une conception principalement utilitariste à une conception plus émancipatrice de la jeunesse. Les conceptions participatives et contributives apparaissent comme des étapes intermédiaires d'une politique de jeunesse qui s'inscrit dans le temps, au travers d'une volonté politique, de dispositifs et d'une gouvernance qui affirment que les jeunes ne dessinent l'avenir de la société que parce qu'ils y sont représentés et qu'ils agissent sur son présent.

C'est un travail qui se fait autant avec les élus qu'avec les professionnels ou encore avec les jeunes eux-mêmes, parfois oubliés dans la définition des orientations politiques, alors qu'elles se traduiront par de nouvelles actions ou des dispositifs censés répondre à l'analyse partagée de leurs attentes et besoins. L'impact de ces conceptions des places est très variable, autant pour les jeunes que pour la collectivité : il est d'autant plus large et pérenne pour les deux que l'orientation de la politique jeunesse est directement influencée par l'agir des jeunes, dans des logiques contributives et de co-construction de cette politique. Dans les relations de pouvoir qui s'instaurent entre les jeunes et la collectivité, la place occupée et la place attribuée dessinent une forme de contrôle social de la jeunesse : la collectivité « garde la main » sur la jeunesse en lui proposant des activités et une fonction de représentation ; dans la place négociée et revendiquée, ce sont les actions et les initiatives des jeunes qui constituent le fondement de leur possible émancipation sociale et de la construction de leur citoyenneté.

Pour autant, cette catégorisation des places des jeunes ne constitue pas une hiérarchie dans la « qualité » des politiques jeunesse menées par la collectivité.

D'abord parce que l'attention portée à la place des jeunes n'est pas de nature exclusive, mais parce qu'elle se cumule et s'articule à une autre. C'est le cas lorsque la place « occupée » par les jeunes n'est

pas liée systématiquement à un souci d'occupation de la jeunesse, mais s'inscrit dans une continuité éducative allant de l'enfance à la majorité, proposant aux jeunes en fonction de leur vécu, de leur âge, de l'évolution de leurs goûts et de leurs pratiques, d'accéder à une place « attribuée, coopérative ou revendiquée ». C'est la combinaison des différents niveaux qui fait sens et donne sa valeur au processus d'autonomisation et d'émancipation des jeunes.

Ensuite parce que la place des jeunes dépend des ressources dont dispose le territoire, des représentations sociales qui le parcourent, de la manière dont il est géré ou gouverné. C'est ce que nous avons voulu mettre en évidence dans les autres articles de ce rapport. Un système local d'action publique n'est pertinent que s'il a la capacité de se régénérer, par la transformation du territoire, l'évolution de ses représentations et l'adaptation de ses modes de gouvernance à une société dont l'ambition est de renforcer sa dimension démocratique. L'enjeu est alors d'identifier les leviers pour que la collectivité puisse faire évoluer cette place des jeunes, en lien avec les autres partenaires.

Enfin, parce que cette combinaison des places et ces évolutions sont soumises à une double temporalité : celle, politique, du mandat des élus, de leur éventuelle réélection, mais surtout de la poursuite de leur réflexion sur les pratiques et les aspirations des jeunes, et de leur capacité à revisiter et à réactiver le référentiel de politique jeunesse dans le temps du mandat. Celle, plus générale, de l'évolution des valeurs et des conditions de vie des jeunes adultes (par exemple par la prise en compte de la désaffection politique des jeunes issus de milieux populaires, les votes extrêmes, la précarisation des étudiants et des jeunes travailleurs, etc.) et de l'évolution de la définition des territoires vers une recomposition des espaces géographiques de vie et de décision (disparition des conseils généraux, regroupement des régions, accélérations des regroupements de communes et extensions des agglomérations, etc.).

Penser la place des jeunes, c'est anticiper les effets de ces évolutions sociétales et intégrer cette pensée à ces nouveaux enjeux.

En définitive, pour la collectivité, l'enjeu est bien de considérer dans le temps que les jeunes sont une ressource concrète du territoire, qu'ils ont un « droit de cité », qui doit se traduire par la reconnaissance de leur capacité à agir dans l'espace public. La collectivité doit, dans ce sens, travailler à une reconnaissance plus globale de la place des jeunes, c'est-à-dire à la faire partager par tous. Pour les jeunes, l'enjeu est d'apparaître comme des « co-producteurs » du sens de la politique jeunesse et acteurs du développement du territoire, de faire valoir leurs droits à l'expression de leurs pratiques sociales et culturelles et d'une place reconnue au sein de l'espace social, à distance des préjugés et des représentations sociales caricaturales.

Tableau de correspondance des places occupées ou attribuées aux jeunes dans les politiques locales

Collectivités/place des jeunes	Place occupée (l'existant, fréquentation des équipements) Conception utilitariste	Place attribuée (dispositifs nés de la volonté de la collectivité) Conception participative	Place négociée (échange d'actions ou de service entre collectivités et jeunes ou groupes de jeunes) Conception contributive	Place revendiquée Notion d'engagement Conception constructiviste
Conception politique	Politique d'équipements et d'usages	Politique de participation instituée	Politique de coopération expérientielle	Politique de co-construction
Représentation des jeunes	Usagers/ sujet	Conseiller / Médiateur/ acteur	Partenaire/ coopérateur	Interlocuteur/acteur engagé/ producteur
Type d'action / objectifs visés	Activités socioculturelles ou sportives, proposées par l'ensemble des services et associations à destination de l'ensemble des jeunes, ou à des jeunes plus ciblés (des quartiers) Objectifs visés : <i>activités, occupation éducation non formelle</i>	Liée à la fonction de conseiller ou de médiateur (conseil dans la réalisation d'équipements ou d'initiatives destinée aux jeunes ou aux habitants). Objectifs visés : <i>apprentissage, médiation, décision Éducation formelle et non formelle</i>	Projet de loisirs, d'action culturelle ou sociale, d'étude ou de réalisation collective. Fondée sur l'échange, le partage de services et l'implication dans des actions de solidarité active. Création de lieux ressources et de missions d'accompagnement de projet. Objectifs visés : <i>découverte des aptitudes et des compétences. (capacities)</i>	Création d'activités ou d'action par les jeunes, pour des jeunes ou des catégories d'habitants non concernées par les structures traditionnelles. Objectifs visés : <i>contribution (à l'évolution de la société locale), engagement, reconnaissance et empowerment)</i>
Impact sur...	Les activités	La participation des jeunes	L'implication des jeunes, les habitants	Le territoire
Profil du professionnel	Animateur socioculturel	Accompagnateur gestionnaire de dispositif	Accompagnateur de projets collectifs	Agent de développement local

Collectivités/ place des jeunes	Place occupée (l'existant, fréquentation des équipements) Conception utilitariste	Place attribuée (dispositifs nés de la volonté de la collectivité). Conception participative	Place négociée (échange d'actions ou de service entre collectivités et jeunes / groupes de jeunes.) Conception contributive	Place revendiquée Notion d'engagement. Conception constructiviste
A	Fréquentation faible de certaines structures socio-éducatives Forte pour le sport Présence de lycéens	Pas de dispositif ou d'instance spécifique d'attribution d'un rôle spécifique à la jeunesse	Absence de place négociée. Un projet d'accompagnement des jeunes dans leur projet en ébauche	Inexistante à très faible. Le mouvement sportif peut faire l'objet d'une place revendiquée par certains jeunes. À l'inverse des équipements socioculturels
B	Fréquentation faible à moyenne de structure socio-éducatives (proximité d'une ville-centre, collégiens, lycéens et quelques étudiants	Dispositif historique des conseils d'enfants et de jeunes. BIJ mais faible fréquentation	Faible dispositif d'aide au projet des jeunes.	Inexistante à très faible Quelques associations de jeunes notamment dans le domaine de la culture
C	Fréquentation faible à moyenne des structures socio-éducatives sur les quartiers Forte pour le sport Présence de public lycéen et étudiant	Nouvel Espace ressource maison de la jeunesse (intégrant BIJ) Pas de CDJ	Dispositif d'aide au projet Chantiers éducatifs opération « sac ados » Création d'un lieu ressource maison de la jeunesse	Forum jeune réalisé tous les ans. Pas d'association ou regroupement formel de jeunes
D	Fréquentation moyenne à forte des équipements socio-éducatifs Forte pour le sport Forte présence lycéenne sur la ville	Conseil d'enfants et de jeunes (conseil consultatif)	Carte Pop Carte d'engagement citoyen Réalisation d'échanges internationaux avec pays émergents Création d'un lieu ressource accompagnement de projet	Associations de jeunes en évolution Question de la relation avec les structures associatives traditionnelles
E	Fréquentation moyenne des équipements socioculturels par les jeunes	Conseil de la jeunesse BIJ	Passeport jeune citoyen Réalisation de documents vidéo par les jeunes sur les jeunes	Quelques associations de jeunes dans le domaine sportif en relation avec les structures associatives traditionnelles
F	Fréquentation inégale des équipements socio-culturels sur les quartiers Faiblesse lycéenne et étudiants résidents sur la ville	Café jeune, structure de discussion et concertation avec certains jeunes	Bourse au projet Évolution des cafés jeunes vers structure de participation à la vie locale. Mission d'accompagnement de projet du PIJ	Quelques associations de jeunes dans le domaine sportif en relation avec les structures associatives traditionnelles Place d'interlocuteurs revendiqués par certains jeunes, mais peu entendus

CONCLUSION GENERALE⁴³

Les quatre thématiques de ce rapport sur les politiques locales de jeunesse, à un niveau municipal, n'ont pas la prétention de proposer des modèles universels que l'on pourrait appliquer à tous les cas et à tous les territoires des politiques de jeunesse.

Finalement, quels éléments conclusifs pouvons-nous poser sur ce rapport consacré à la structure et à l'évolution des politiques jeunesse locales sur ces six communes. En particulier, que conclure à propos de la nature des liens existants entre les différentes thématiques, qui nous sont apparues déterminantes dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques ? Quels enseignements généraux pouvons-nous en tirer sur leur conception et leur répercussion sur l'action publique et la manière de percevoir les jeunes ? Quelles mises en perspectives pouvons-nous en tirer pour leur développement ultérieur et pour la recherche ?

Pour rappel, ce rapport se situe au croisement des théories des organisations, en particulier sur l'analyse stratégique pour décrire les rôles et les interactions entre acteurs, sur la géographie sociale et humaine pour donner la dimension des territoires organisés et vécus ; des sciences politiques, pour identifier les modes de gouvernance et les rapports de pouvoir ; et enfin de l'analyse systémique, pour mettre en évidence les dynamiques sociales qui s'instaurent entre les territoires, les acteurs et les jeunes. Nous avons voulu que chacune de ces approches apporte des éléments de compréhension aux différentes dimensions de ces politiques qui s'inscrivent dans des logiques organisationnelles, mais aussi de pouvoir et de coopération. Et la première conclusion que nous pouvons en tirer est sans doute celle de la nécessité d'avoir recours à cette diversité d'approches théoriques et méthodologiques pour expliciter et comprendre comment se construisent ces politiques jeunesse, et la manière dont elles s'articulent.

C'est ainsi que les différentes formes de transversalité analysées dans le premier chapitre (sectoriel, *mainstream* ou intersectoriel) ne décrivent pas seulement des modes d'organisation interne de la collectivité et leur évolution. Elles définissent des jeux d'acteurs tendant à maintenir leur pouvoir de sur le secteur ou à le partager ; un rapport sur la place de chaque élu et l'étendue de son influence sur les autres ; des représentations sociales des jeunes figées sur la conception d'une jeunesse « à occuper » ou à l'inverse « qui contribue » à la vie de la Cité. Elles initient aussi un partenariat à développer ou à construire avec les acteurs des territoires en fonction de leurs compétences et de leur capacité à agir, et non sur la seule force institutionnelle ou traditionnelle qu'ils représentent.

C'est ainsi également que le rôle central que jouent l'élu et le technicien dans les orientations, la conception et la mise en œuvre de la politique jeunesse ne tient pas seulement à leur fonction, à leur rang ou à leur expertise dans le champ de la jeunesse. Pour l'élu, elle tient à une nouvelle façon d'envisager l'action publique municipale, donc d'engager une réflexion collective et partagée avec ses collègues sur les représentations de la jeunesse et leur place au sein de la collectivité, mais aussi de la traduire en termes d'orientations définies et validées au sein du conseil, d'esquisser les principes d'une nouvelle gouvernance, plus ouverte aux contributions des acteurs « réels » du territoire. Pour le technicien, son rôle central n'est pas uniquement issu de ses compétences organisationnelles ou d'expertise de la jeunesse, mais relève de sa capacité à fédérer l'ensemble des acteurs de la collectivité et du territoire autour des orientations définies par le politique, à assurer leur mise en œuvre par un partenariat incluant aussi bien le monde associatif, les institutions publiques que les autres territoires

⁴³ Par Jean-Pierre Halter.

« vécus » par les jeunes et d'associer ces derniers à la production de ses ressources sociales, éducatives, culturelles ou économiques.

Les jeux d'acteurs et les modes d'intervention privilégiés sont à combiner avec la dimension territoriale de l'action publique, dont l'appréhension varie selon que les acteurs s'intéressent à son critère géographique, à sa dimension cognitive, à son appropriation par les jeunes dans leurs pratiques ou encore à son caractère partenarial.

Le rapprochement de ces quatre acceptations avec le territoire, répondant au principe que « ce sont les hommes qui le produisent et le façonnent », ajoute une nouvelle « variable » dans la compréhension des fondements et de la nature d'une politique locale de jeunesse particulière :

- Le territoire aménagé se construit aussi bien « par l'espace », en favorisant les lieux de rencontre et d'expression (entre jeunes ou entre adultes et jeunes) et en renforçant leur centralité, que « par le temps » en s'appuyant sur ce qui fait son histoire, c'est-à-dire aussi celle de ses « habitants », au sens propre « ceux qui demeurent », et en conjuguant ainsi le passé et le présent vivant de ces espaces.
- Le territoire comme système de représentations renvoie aux acteurs professionnels ou bénévoles et à leur capacité à produire le sens de l'action publique pour les jeunes, non pas seulement à partir de leur fonction, mais aussi de l'attention qu'ils portent au vécu des jeunes et à l'évolution de leurs activités concrètes.
- Le « territoire vécu » par les jeunes constitue certainement la matière première à partir de laquelle doit se construire une politique de jeunesse authentique, qui prenne en compte leurs pratiques, la manière dont ils perçoivent le territoire, leur mobilité réelle ou projetée.
- Quant au mode de gouvernance, il est l'expression politique et organisationnelle de la manière dont la municipalité entend associer les acteurs et les publics à sa politique. Dans son mode le plus élaboré qui concourt à ce que la politique de jeunesse soit l'expression de la volonté de tous, il suppose un partenariat d'action élaborée avec l'ensemble des acteurs du territoire, une négociation aboutie sur les attributions, le rôle et la place de chacun, y compris les publics, c'est-à-dire en particulier les jeunes.

Ces quatre clés de compréhension d'une politique municipale de jeunesse – modes d'intervention transversal, stratégies, jeux d'acteurs et rapports de pouvoir, appréhension du territoire – s'articulent autour de la question centrale de la « place » accordée aux jeunes dans cette politique. Ce dernier élément nous semble déterminer tous les autres. Pour sortir de l'ambiguïté du jeune « acteur du territoire », nous dirons que celui-ci ne le devient que lorsqu'il est en situation de produire de la valeur non seulement pour lui-même, mais aussi pour le territoire et les acteurs qui lui donnent cette capacité d'être et d'agir sur les autres.

- Ainsi la dimension transversale d'une politique de jeunesse suppose que le jeune ne soit pas seulement le « sujet » d'un service, mais qu'il doive faire l'objet de l'attention de tous les autres dans les différents domaines qui concernent la jeunesse. Une place autre que celle occupée ou attribuée trouvera un mode d'organisation adapté dans les modèles de type *mainstream* ou intersectorielle de l'action publique municipale, beaucoup moins dans le modèle sectoriel circonscrit à une approche uniforme.

- Les pouvoirs de l'élu et du technicien sont déterminés par la prise en compte de cette place des jeunes : plus celle-ci sera une question centrale et partagée par les élus et les professionnels, plus le référentiel politique de l'action publique en direction des jeunes se transformera, entraînant un changement dans les représentations sur les jeunes et induisant des modes de gouvernance plus démocratiques. Et élu comme technicien gagneront en légitimité et en pouvoir d'influence. Enfin, une place négociée ou revendiquée nécessite une conception plus ouverte des territoires favorisant les mobilités, la création d'espaces de négociation aussi bien avec les jeunes qu'avec les associations, un partenariat qui s'affirme au travers d'actions co-construites et dans lequel l'espace public devient un territoire de projets.

Pour conclure notre analyse du système d'action de la politique jeunesse, nous dirons que ces formes de transversalité, le territoire aménagé et les modes de gouvernance adoptés par la municipalité forment la structure du système et lui assurent une certaine stabilité. Le pouvoir de l'élu et la posture du technicien, le territoire vécu, le partenariat, les représentations et les places des jeunes constituent la dynamique et le système d'influence qui vont interagir sur la structure de la politique jeunesse et permettre sa transformation.

En termes de conception des politiques jeunesse, les enseignements de ce rapport s'appuient sur deux convictions. D'une part, il faut que les acteurs, élus comme professionnels, sortent des figures de pure rhétorique et des effets d'annonce ou d'affichage de la nécessaire « participation des jeunes », des « jeunes acteurs du territoire », du « partenariat » comme coopération obligée entre acteurs, ou encore de « l'engagement citoyen » des jeunes, pour en venir à ce qui peut constituer le socle d'une politique jeunesse authentique à l'adresse de toutes les jeunesses.

Par exemple, la participation dans la ville C de près de la moitié des jeunes d'une classe d'âge à des actions de solidarités sociales ou intergénérationnelles constitue un élément de ce socle parce qu'elle est à la fois découverte de la capacité des jeunes à se mobiliser sur des causes humanitaires, sociales ou environnementales et source d'apprentissage de l'action collective, de la négociation, et de la découverte de la vie associative et des institutions publiques. Par exemple aussi, il nous semble fortement préférable de construire une politique jeunesse sur la base de valeurs éducatives et d'un projet d'activités socioculturelles bien organisées que sur une dramaturgie inachevée et bricolée autour d'un impératif catégorique de faire participer les jeunes à la vie de la Cité. Les enquêtes menées dans deux villes (A et E) montrent que ce dont les jeunes se souviennent, lorsqu'on leur demande ce qu'ils apprécient le plus dans l'action municipale ou associative, ce sont les camps et les colonies de vacances auxquels ils ont participé...

D'autre part, les politiques jeunesse s'inscrivant dans la temporalité d'un ou de plusieurs mandats, nécessitent du temps pour s'élaborer, se construire et produire des effets durables autant sur les élus, les professionnels que sur les bénéficiaires eux-mêmes, et donc sur le système de représentations et la prise de décision politique. Il est significatif de constater que les changements de tendance politique survenus dans deux communes en 2014 ayant mis en place des initiatives innovantes en matière de participation et de coopération des jeunes à la vie de la Cité (villes B et C) n'ont pas eu d'incidence sur la poursuite de ces initiatives communales. On peut dès lors faire l'hypothèse que des politiques jeunesse lisibles et intelligentes dépassent les clivages politiques, même si cette tendance est à observer à plus long terme.

Enfin, parce que la majeure partie des actions et des projets conduits dans le cadre de ces politiques jeunesse s'adressent à des « adolescents », elles doivent conduire les acteurs à produire une réflexion

sur les temps et les pratiques adolescents, faits de ruptures, de désirs de l'autre, de nouvelles pratiques de sociabilité entre pairs, d'expérience douloureuses ou heureuses d'ouverture à sa responsabilité de sujet, ou encore de projections plus ou moins abouties et sereines dans l'adultité⁴⁴, comme nous y invite David Le Breton (2013) : « Le passage vers l'autre rive traduit l'adieu à l'enfance, et le fait d'être désormais auteur de son existence. Lors de cet entre-deux mondes qui prélude à l'âge d'homme ou de femme, le jeune est simultanément à la recherche de l'autonomie mais sans vouloir se couper de la tutelle de son entourage, il expérimente pour le meilleur et pour le pire son statut de sujet, la frontière entre le dehors et le dedans, joue avec les interdits sociaux, teste sa place au sein d'un monde où il ne se reconnaît pas encore tout à fait. »

Nous souhaitons finalement que ce rapport soit à la fois l'amorce d'une réflexion plus approfondie dans le domaine de la recherche appliquée aux politiques territoriales de jeunesse, qui permette de reconsidérer l'enjeu central de ces politiques.

Au regard des limites des territoires municipaux sur lesquelles il porte, il semble utile de confronter les hypothèses construites et les modèles proposés à des territoires d'une autre dimension et qui s'inscrivent dans le cadre des recompositions de l'action publique territoriale (intercommunalité et contrat d'agglomération ayant des compétences en matière de jeunesse, coopérations entre les différents niveaux de territoire et les interférences sur les politiques jeunesse, etc.) ou à des territoires d'une autre nature (territoires ruraux ou semi-ruraux). Ces travaux permettraient de valider, d'infléchir ou de remettre en cause les hypothèses proposées dans ce rapport et de confronter les modèles à des réalités complexes de territoires composites ou plus dispersés.

Sur le plan des politiques jeunesse d'une manière générale, ce rapport incite à penser d'une manière plus systématique l'articulation des différentes composantes analysées pour qu'elles constituent pour tous les acteurs des réponses adaptées à la diversité des situations et des rapports que les jeunes entretiennent avec le territoire et l'action publique

Mais plus encore, il entraîne à penser que l'enjeu n'est pas tant celui de construire des modèles parfaits de politique jeunesse, mais bien de considérer que l'action appartient au domaine politique, et représente le moyen pour l'humain, en agissant et parlant dans la sphère publique, d'affirmer sa singularité et d'actualiser sa liberté : « Être libre et agir ne font qu'un » (Arendt, 1961, p.98).

Par leurs paroles et leurs actes, les jeunes sont bien parties prenantes libres et les acteurs centraux de ces politiques jeunesse, et cette conscience d'être et d'agir au sein d'un territoire doit constituer l'enjeu majeur de cette politique, pour que la démocratie ne devienne pas pour eux un nouveau sujet de "désenchantement du monde".

⁴⁴ Reprenant la thèse de Jean-Pierre Boutinet (*L'immaturation de la vie adulte*, PUF, coll. « Le sociologue », Paris, 1998), Stéphanie Gaudet précise que « l'entrée dans l'âge adulte ne se présente plus comme une rupture entre l'adolescence et l'adultité : les caractéristiques qui différencient le jeune adulte de l'adolescent sont moins tranchées. Par ailleurs, les normes qui étaient associées au statut d'adulte dans la société industrielle ne sont pas celles de la société post-industrielle. Néanmoins, entre l'enfance et l'âge adulte survient l'acquisition de l'autonomie, de l'indépendance et de la responsabilité, et les processus qui se développent au cours de la socialisation de l'enfance vers l'âge adulte sont toujours construits autour d'événements. Mais ils sont plus difficiles à étudier puisqu'ils relèvent surtout de l'ordre symbolique et relationnel. » (Gaudet, 2001)

BIBLIOGRAPHIE

- Arendt H., *La crise de la culture*, Gallimard, Paris, 1961.
- Baptiste I., Trindade-Chadeau A. (dir.), *Ce qu'entreprendre permet d'apprendre. L'entrepreneuriat des jeunes : insertion professionnelle pour certains, levier d'apprentissage pour tous*, INJEP, coll. « Cahiers de l'action », n° 41, 2014.
- Bier B. « La "politique de reconnaissance" comme catégorie d'analyse de l'action publique en direction des jeunes », *Pensée plurielle*, n° 14, avril 2007/1, p. 53-65.
- Borraz O., « Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition », *Pôle Sud*, n° 13, 2000, p. 11-26.
- Cadiou S., « Jeux et enjeux de connaissances. L'expertise au service de la gouvernance municipale » in Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J. (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, théories, discours*, 2^e édition, LGDJ, Paris, 2013.
- Carrel M., *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, ENS Éditions, Lyon, 2013.
- Castel R., *La métamorphose de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, Paris, 1995.
- Damon J., « La dictature du partenariat. Vers de nouveaux modes de management public », *Futuribles*, n° 273, 2002.
- Delasalle C., Enel F., Richez J.-C., « L'impact des conseils de jeunes sur les politiques municipales », *Jeunesses : études et synthèses*, n° 1, septembre 2010.
- Di Méo G., « Une géographie sociale entre représentations et action », *Montagnes méditerranéennes et développement territorial*, n° 23, 2008, p. 13-21.
- Douillet A.-C., Faure A., Halpern C., Leresche J.-P. (dir.), *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », Paris, 2012.
- Faure A., Douillet A.-C., *L'action publique et la question territoriale*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 2005.
- Friedberg E., *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Le Seuil, Paris, 1993.
- Gaudet S., *La responsabilité dans les débuts de l'âge adulte*, INRS - Urbanisation, Culture et Société, 2001.
- Halter J.-P., « Politiques territoriales de jeunesse et transversalité », *Agora débats/jeunesses*, n° 43, 2007/1, p. 44-54.
- Huteau S., *Le management public territorial*, Edition du papyrus, 2002.
- Jobert B., Muller P., *L'Etat en action : politiques publiques et corporatismes*, Presses universitaires de France, Paris, 1987.
- Jodelet D., *Les représentations sociales*, Presses universitaires de France, Paris, 1991
- Labadie F. (dir.), *Les Inégalités entre jeunes sur fond de crise. Rapport de l'Observatoire de la jeunesse 2012*, La Documentation française/INJEP, Paris, 2012.
- Labadie F., « Politiques de jeunesse et territorialisation de l'action publique », *Agora débats/jeunesses*, 2007/1, n° 43, p. 30-43.
- Lascoumes P., Le Galès P., *Sociologie de l'action publique*, 2^e édition, Armand Colin, coll. « 128 », Paris, 2012.
- Lebon F., *Les animateurs socioculturels*, La Découverte, coll. « Repères », Paris, 2009.
- Le Breton D., *Une brève histoire de l'adolescence*, Édition J.-C. Béhar, Paris, 2013.
- Le Galès P., « Régulation, gouvernance et territoire », in Commaille J., Jobert B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, Paris, 1998.
- Le Galès P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance », *Revue française de science politique*, n° 1, vol. XLV, 1995, p. 57-95.

Livre blanc de la gouvernance de l'Union européenne, 2001.

Loncle P., « Évolutions des politiques locales de jeunesse », *Agora débats/jeunesses*, 2007/1, n° 43, p.14-28.

Loncle P., *Politiques de jeunesse, les défis majeurs de l'intégration*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2010.

Loncle P., « La jeunesse au local : sociologie des systèmes locaux d'action publique ? », *Sociologie*, n° 2, vol. II, 2011, p. 129-147.

Loncle P., « Jeunes et politiques publiques : des décalages croissants ? », *Agora débats/jeunesses*, n° 64, 2013, p. 7-18.

Lussault M., *L'homme spatial : la construction sociale de l'espace humain*, Le Seuil, Paris, 2007.

Muller P., « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, n° 2, vol. L, 2000, p. 189-208.

Muller P., « Référentiel », in Boussagnet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 4^e édition, Les Presses de Sciences Po, Paris, 2014, p. 555-562.

Muller P. « Secteur », in Boussagnet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 4^e édition, 2014, p. 591-599.

Pasquier R., « Politiques locales » in Boussagnet L., Jacquot S., Ravinet P., dir., *Dictionnaire des politiques publiques*, 4^e édition, Les Presses de Sciences Po, Paris, 2014, p. 446-452.

Pettréla F., Richez-Battesti N., « Logiques d'interaction entre associations et institutions publiques dans la gouvernance locale », *Information sociales*, n° 172, 2012/4, p. 82-90.

Richez J.-C., « Cinq contributions autour de la question de la participation des jeunes », Rapport de synthèse, INJEP, 2012.

Schwartz B., *L'insertion des jeunes en difficulté*, rapport au Premier ministre, La Documentation française, Paris, 1981.

Thoenig J.-C., Duran P., « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, n° 4, vol. XLVI, 1996, p. 580-623.

Touraine A., *Production de la société*, Le Seuil, 1973.

Vulbeau A., *Les inscriptions de la jeunesse*, L'Harmattan/INJEP, coll. « Débats Jeunesses », Paris, 2002.

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

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

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

L'INJEP a, en outre, été désigné comme l'agence de mise en œuvre du volet Jeunesse et sport du programme européen Erasmus+.

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