

Les conseils généraux,  
acteurs des politiques de jeunesse

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

## **AUTOUR DE QUELQUES ENJEUX DES POLITIQUES DE JEUNESSE MENEES PAR LES CONSEILS GENERAUX**

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

Au terme de cet ouvrage, la lecture de ces contributions permet de dégager quelques invariants, des lignes de force et des lignes de tension.

### **Des lignes de force**

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

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

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

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

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

#### *Le poids du territoire*

Si cette volonté de se doter de compétences nouvelles quant à la question de la jeunesse est née d'abord dans des territoires à dominante rurale ou dans des territoires à urbanisation discontinue fortement structurés par un réseau de petites villes ou de villes moyennes, cette préoccupation s'étend aujourd'hui à des départements ayant des configurations sociales, démographiques ou géographiques variées. Cette configuration du territoire ne conduit pas automatiquement les Conseils généraux à s'inscrire dans des dynamiques de projet de territoire ; certains cherchent plutôt des projets fédérateurs transversaux à l'ensemble du département.

#### *Des champs d'intervention*

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

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

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

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

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

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

### *Les référentiels d'intervention*

A l'instar de ce que l'on peut observer dans les politiques municipales, quatre référentiels<sup>1</sup> sont mobilisés : l'éducation, le développement local, le contrôle social ou l'autonomie, certains d'entre eux pouvant s'articuler. On note cependant une récurrence (discursive) des référentiels de développement local et d'autonomie, et dans une moindre mesure du référentiel éducatif - au moins pour les départements ici retenus -, comme si celui du contrôle social était réservé à l'Etat et aux communes. Le département ne semble légitime à intervenir dans les politiques éducatives que lorsqu'elles s'inscrivent dans le cadre des politiques de jeunesse.

### **Quelques questions**

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

#### *La question des âges*

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

#### *La transversalité*

---

<sup>1</sup> Nous utilisons ici ce terme dans un sens plus « lâche » que celui de l'analyse des politiques publiques.

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

### *Les partenariats*

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

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

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

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

### *La place des associations*

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

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

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

Nonobstant la volonté de certains élus ou techniciens des Conseils généraux de s'adresser à toute la jeunesse d'un territoire et de s'inscrire dans un référentiel d'autonomie et/ou de développement local, des réflexes internes à l'institution ou à de nombreux partenaires (parmi lesquels les communes) tendent à les ramener sur leurs compétences premières, autour des problèmes des jeunes, de la prévention des risques..., manière de les faire renouer avec une image de la jeunesse comme problème ou comme danger. Il semble difficile pour beaucoup d'acteurs de « s'extraire » des cultures professionnelles existantes (celle des services

éducation - collège - et celle des travailleurs sociaux pour les « jeunes en difficulté »). L'addition des problématiques des deux secteurs ne saurait pourtant constituer une politique de jeunesse globale, et encore moins être le fondement d'une approche de la jeunesse comme ressource. On peut d'ailleurs observer une réelle difficulté dans les diagnostics territoriaux à identifier les compétences et potentialités des jeunes – peut-être liée aussi au déficit « français » quant à la culture de l'évaluation.

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

### *Connaître les jeunes*

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

### **Des perspectives ?**

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

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

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

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

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

