

INJEP NOTES & RAPPORTS

RAPPORT D'ÉTUDE

■ Juin 2022

■ INJEPS-2022/11

Les politiques de jeunesse des conseils départementaux

Une analyse croisée

de deux monographies de territoire

SYNTHÈSE

AUTRICE ET AUTEUR

- Maëlle MOALIC, postdoctorante, laboratoire Arènes, chaire TMAP
- Jordan PARISSÉ, chargé d'études et de recherche INJEP

Réalisée dans le cadre d'un partenariat entre l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), le laboratoire Arènes (UMR CNRS 6051) et l'Assemblée des départements de France (ADF), cette étude vise à mieux comprendre comment les conseils départementaux structurent et mettent en œuvre des politiques en direction des jeunes. Elle s'inscrit en cela dans un programme de recherche porté par l'INJEP, dont l'ambition est de saisir de quelle manière chaque niveau de collectivité territoriale intervient dans la prise en charge de la jeunesse en France. Il s'agit non seulement d'identifier comment les politiques territoriales de jeunesse s'organisent du point de vue de la pluralité des secteurs d'action publique impliqués dans ce domaine, mais aussi d'analyser la façon dont se construisent des articulations entre ces différentes interventions, tant dans une logique interne à chaque collectivité que dans des dynamiques partenariales plus larges impliquant une multitude de parties prenantes.

Une analyse croisée à l'échelle de deux conseils départementaux, complétée par un regard national

La présente étude a été réalisée sur une période d'un an. Elle comprend une analyse croisée des politiques menées par deux conseils départementaux, celui de la Nièvre et celui de l'Isère. Le choix de ces deux collectivités, effectué en lien avec l'ADF, s'est appuyé sur un travail d'analyse documentaire préparatoire reposant sur la consultation approfondie des sites internet de l'ensemble des conseils départementaux français. Ce travail a ainsi permis d'identifier un panel de conseils départementaux ayant positionné la jeunesse au cœur de leurs priorités, sous des formes variées (dispositifs spécifiques de soutien à la jeunesse, adoption d'un plan stratégique, mise en place et animation d'un réseau partenarial sur ces enjeux). Une sélection a ensuite été opérée parmi eux en tenant compte de la variable politique – majorité étiquetée à gauche dans la Nièvre, à droite en Isère – mais aussi de l'intérêt, perçu *a priori* grâce à l'analyse documentaire, des dynamiques locales à observer.

L'analyse croisée restituée dans le présent rapport repose sur l'étude d'un important corpus documentaire collecté auprès des conseils départementaux étudiés, ainsi que sur la réalisation de 25 entretiens avec les élus, les techniciens et les partenaires. Il est à noter qu'en raison du contexte sanitaire lié à la pandémie de COVID-19, l'intégralité de l'enquête qualitative a été réalisée à distance, ce qui constitue une limite importante, notamment au regard de l'impossibilité de saisir les dimensions informelles liées à la mise en œuvre des politiques publiques observées.

En parallèle de l'analyse croisée réalisée à l'échelle des deux conseils départementaux concernés, une enquête par questionnaire a également été administrée par l'ADF auprès de l'ensemble des conseils départementaux. Cette enquête comprenant 59 questions aborde une pluralité d'enjeux relatifs à la prise en compte de la jeunesse par les conseils départementaux : les actions et les dispositifs ; les orientations stratégiques ; l'organisation et la gouvernance interne et externe des politiques départementales ; les modalités d'association des jeunes à la construction des politiques départementales. À la clôture de la période de collecte des données, 48 conseils départementaux avaient répondu au questionnaire. La présentation et l'analyse des résultats sont publiées en annexe du rapport.

Une prise en charge sectoriellement fragmentée de la jeunesse

L'étude s'attache à identifier comment s'organise, au sein des conseils départementaux, la prise en charge des jeunes, envisagés de manière large à travers une tranche d'âge allant de 11 à 30 ans¹. Dans cette perspective, un premier niveau d'analyse permet de souligner l'importante fragmentation de la prise en charge des jeunes au sein des conseils départementaux observés, dans la mesure où plusieurs services sont amenés à développer des politiques spécifiques en direction de ce public selon des périmètres variables.

De manière logique, la jeunesse se trouve tout d'abord au cœur des interventions portées par les services labellisés « jeunesse », à savoir le service éducation populaire et jeunesse dans la Nièvre et le service jeunesse et sports en Isère. Alors que ces services valorisent une attention portée à l'ensemble des jeunes du territoire dans le cadre d'une approche élargie de ce public en termes d'âge, il apparaît en pratique que les interventions dont ils ont la charge tendent à s'adresser principalement au public des jeunes collégiens : c'est le cas, par exemple, du conseil départemental jeune et citoyen mis en place dans la Nièvre et, en Isère, du Pass isérois du collégien citoyen (PICC)² et du Pack loisirs³. Parallèlement à ce ciblage sur les publics collégiens, les dispositifs mis en œuvre par ces services se concentrent essentiellement sur les domaines des loisirs, mais aussi de la citoyenneté, de l'engagement et de la participation, parfois en s'élargissant, comme en Isère, aux domaines de l'orientation et de l'insertion (*via*, notamment, la mise en place de dispositifs visant à faciliter l'accès aux stages et/ou à la découverte de métiers). Cette délimitation relativement restrictive du champ d'intervention des services labellisés « jeunesse » s'explique historiquement par le fait que leurs interventions se sont développées, en suivant une logique de « débordement des compétences » – au sens donné par le politiste Olivier Mériaux⁴ –, dans le prolongement de la compétence acquise par les conseils départementaux en matière de gestion des collèges.

Dans les deux conseils départementaux observés, les services jeunesse sont en effet intégrés au sein de directions dont le périmètre intègre les politiques éducatives dédiées aux collégiens. Dans la Nièvre, il s'agit de la direction de l'éducation, de la jeunesse et de l'enseignement supérieur ; en Isère il s'agit de la direction de l'éducation, de la jeunesse et des sports. Les politiques éducatives des conseils départementaux s'adressent ainsi aux jeunes de deux manières. Tout d'abord, en ciblant directement les collégiens, notamment à travers des dispositifs de soutien aux activités et projets pédagogiques développés dans les établissements. De manière indirecte, ensuite, à travers les interventions en matière de construction, de rénovation, de fonctionnement et d'équipement des bâtiments scolaires. Bien que ne ciblant pas uniquement les collégiens au sens elles concernent l'ensemble des personnels et usagers des établissements, ces interventions sur le bâti scolaire contribuent néanmoins à structurer les espaces d'apprentissage dans lesquels évoluent les collégiens. Cela influe non seulement sur les conditions matérielles de scolarité – plus ou moins bonnes selon la qualité du bâti – mais également sur les pratiques pédagogiques elles-mêmes. À titre d'exemple, le développement des supports numériques et les

¹ Ce choix relève d'une volonté de prendre en compte la spécificité des compétences des conseils départementaux en matière de gestion des collèges.

² Ce dispositif vise le soutien, sous forme de subventions et/ou d'accompagnement technique, à la mise en place d'actions éducatives au sein des collèges.

³ Ce dispositif permet à chaque collégien d'accéder à coût réduit à des activités sportives et culturelles variées.

⁴ Mériaux O., 2005, « Introduction : Le débordement territorial des politiques sectorielles », in Faure A., Douillet A.-C. (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, p. 27-32.

évolutions qui en découlent sur le plan de la relation pédagogique nécessitent, en effet, des adaptations en matière d'infrastructure de réseau et d'équipement dont les conseils départementaux ont la charge.

Enfin, l'action des conseils départementaux en direction des jeunes s'inscrit pleinement dans la mise en œuvre de leurs compétences en matière d'action sociale. Ce champ recouvre plus particulièrement les domaines de la protection de l'enfance et de l'insertion socioprofessionnelle. Chacun de ces domaines est piloté, dans les deux départements observés, par des directions différentes, qui disposent de budgets conséquents en comparaison des services labellisés « jeunesse ». L'aide sociale à l'enfance (ASE) constitue ainsi une politique structurante de l'intervention des conseils départementaux en matière d'action sociale, à travers des actions de suivi à domicile, de placement ou encore d'accompagnement des jeunes majeurs, lesquels peuvent faire l'objet d'un fort niveau de politisation en lien avec le développement de mobilisations portées par les acteurs associatifs interpellant directement l'exercice de cette compétence – en particulier s'agissant de la prise en charge des jeunes mineurs isolés. Les politiques départementales de soutien à l'insertion socioprofessionnelle des jeunes se structurent quant à elles dans le cadre d'un soutien partenarial aux missions locales, mais également à travers la gestion du fonds d'aide aux jeunes (FAJ).

Une ouverture ponctuelle à de nouveaux publics

Structurellement ciblées sur le public des jeunes collégiens et des jeunes suivis dans le cadre de l'ASE, les politiques de jeunesse portées par les conseils départementaux observés s'ouvrent, seulement ponctuellement, à des publics plus larges. Dans le cadre de certains dispositifs, comme le concours « Propose ton clip » ou le Pass international proposés par la collectivité nivernaise, le public concerné couvre la tranche d'âge allant de 16 à 30 ans, mais il est fréquent que les actions proposées par les conseils départementaux ne dépassent pas la borne des 25 ans, qui constitue la limite d'âge inférieure d'accès aux dispositifs de droit commun en matière d'action sociale, en particulier au revenu de solidarité active (RSA). De manière plus large, le public des lycéens est faiblement investi par les conseils départementaux, ce qui s'explique pour partie par le fait que le conseil régional développe de nombreux dispositifs en direction de ce public, en lien avec sa compétence en matière de gestion des lycées. Il s'opère, à travers la compétence de gestion des établissements, un partage des rôles entre le niveau régional et le niveau départemental sur la mise en place d'interventions ciblant plus spécifiquement les collégiens d'une part et les lycéens d'autre part. Plus récemment, en réponse aux conséquences de la crise sanitaire liée à la pandémie de COVID-19, un certain nombre de conseils départementaux, dont celui de la Nièvre, ont adopté des mesures de soutien aux étudiants. Il conviendra d'observer si ce soutien est seulement conjoncturel ou s'il se pérennisera dans le temps, notamment en lien avec le développement de nouvelles formes d'accès à un enseignement supérieur de proximité.

Des dynamiques de transversalité différenciées

Face à cette fragmentation sectorielle des interventions en direction de la jeunesse, les conseils départementaux se trouvent confrontés à l'enjeu de construire, à leur niveau, des articulations entre elles, notamment entre les interventions relevant d'une politique de citoyenneté et de loisirs d'une part, et celles relevant de la politique sociale d'autre part. L'étude fait apparaître, de ce point de vue, deux dynamiques différenciées. La situation nivernaise traduit une difficulté à faire émerger, au sein du conseil départemental,

une dynamique de transversalité. Cette difficulté se matérialise à travers un cadre stratégique peinant à dépasser les diagnostics inscrits dans le livre blanc réalisé en 2018. De surcroît, si des articulations se construisent au niveau opérationnel entre les interventions relevant du service éducation populaire et jeunesse et celles relevant du service chargé des collèves – en s'appuyant sur les interconnaissances liées à l'appartenance à une même direction –, celles-ci émergent plus difficilement avec les interventions relevant de l'action sociale, localisées dans une autre direction générale adjointe. Au-delà du formalisme induit par le cloisonnement relationnel entre des services appartenant à des silos sectoriels différents, il existe une logique historiquement ancrée de répartition – jugée par certains acteurs rencontrés comme « inéluctable » – de la prise en charge des différents types de publics entre les services : d'un côté, les jeunes considérés comme vulnérables relèvent de l'action sociale ; de l'autre, les jeunes qualifiés de « tout venant » relèvent de l'éducation populaire et de la jeunesse.

La construction des transversalités entre les interventions sectorielles obéit en Isère à une dynamique plus intégrée, qui s'appuie elle-même sur un portage politique plus affirmé. Cette dynamique se traduit plus particulièrement dans la définition d'un cadre stratégique ambitieux de coordination des interventions en direction des jeunes âgés de 12 à 25 ans, inscrit dans un plan départemental *ad hoc*. Celui-ci vise plus spécifiquement à « promouvoir la citoyenneté, les engagements et la participation des jeunes » ainsi qu'à « rapprocher les jeunes du monde professionnel, [à] encourager leurs talents et leur insertion », tout en impulsant une nouvelle dynamique partenariale à l'échelle du territoire. En outre, la création d'un poste de chef de projet doté de missions transversales, bien que localisé au sein du service jeunesse et sports, participe de la volonté de construire des articulations nouvelles entre les secteurs d'intervention. Il coïncide, de surcroît, avec la mise en place d'instances internes de coordination tant au niveau technique que politique, et s'appuie sur une organisation territorialisée des services départementaux. Socle d'une approche volontariste contribuant à donner un sens renouvelé à l'action de la collectivité, cette démarche de transversalité trouve sa principale limite dans une difficulté à réinterroger, sous l'angle de la coordination transversale, la conception et la mise en œuvre des compétences sectorielles.

Un éclatement sectoriel du partenariat

La fragmentation des interventions sectorielles en direction des jeunes au sein des conseils départementaux se traduit également au niveau des partenariats qui dépendent de chacune de ces interventions. Dans les deux départements observés, le partenariat avec les associations d'éducation populaire structure historiquement la mise en œuvre des interventions dans les domaines de la citoyenneté et des loisirs. S'il constitue un levier central pour les services labellisés jeunesse, ce partenariat se caractérise par un certain nombre de recompositions qui se traduisent par une tendance à la réduction de la durée des conventions signées entre les associations et la collectivité, mais également par une mutation du type de financement. Le financement sur projets se substitue de plus en plus au financement du fonctionnement des structures, et tend à accroître le suivi opéré par la collectivité sur les actions financées et mises en œuvre par les associations. Cette évolution, qui n'est pas spécifiquement propre aux deux territoires observés, positionne de manière accrue les associations dans un rôle d'opérateur des politiques départementales. Elle va de pair avec une logique d'affirmation politique de la part des collectivités départementales. Un processus relativement similaire peut être observé dans le domaine des politiques sociales, où le partenariat s'établit en suivant une logique de délégation de l'exercice de certaines compétences à des structures partenaires. Il en va ainsi, dans les

deux départements, du partenariat liant la collectivité aux missions locales, en particulier dans le cadre la mise en œuvre du fonds d'aide aux jeunes (FAJ). De ce point de vue, le cas isérois se caractérise par la délégation de la gestion du FAJ à la métropole de Grenoble sur son territoire, suivant en cela les possibilités de ce type de délégation ouvertes par la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) d'août 2015.

Vers un rôle de coordination départementale des politiques de jeunesse ?

Au-delà de sa dimension opérationnelle, le partenariat s'inscrit également dans une logique d'impulsion, de coconstruction et d'animation d'une dynamique plus large en matière de politiques de jeunesse à l'échelle du territoire départemental. Dans cette perspective, les deux départements observés se différencient par le degré d'endossement de ce rôle de coordination. Dans la Nièvre, le conseil départemental a endossé ce rôle de manière ponctuelle en initiant, en 2018, une démarche de recueil de la parole des jeunes puis en organisant des états généraux de la jeunesse, qui ont mobilisé de nombreux partenaires institutionnels et associatifs du territoire, ainsi qu'une soixantaine de jeunes. Cet événement restera cependant ponctuel et n'amorcera pas, à sa suite, de rencontres partenariales régulières, avant que ne survienne la crise sanitaire liée à la pandémie de COVID-19. Plus récemment, le conseil départemental relance une dynamique en ce sens à travers l'organisation, en octobre 2021, d'un forum partenarial de l'engagement, de la citoyenneté et de l'innovation sociale et territoriale.

En Isère, le conseil départemental va s'attacher à impulser et structurer une dynamique partenariale plus intégrée. À l'issue de rencontres organisées en 2017 avec une multitude de partenaires, une convention-cadre est adoptée dans le sillage du plan départemental jeunesse élaboré un an auparavant. Cette convention-cadre prévoit la mise en place de contrats territoriaux de jeunesse à l'échelle des 13 territoires d'intervention infradépartementaux définis par la collectivité. Ces contrats donnent ainsi lieu au déploiement de projets partenariaux variés comme l'ouverture d'espaces d'échanges pour les jeunes décrocheurs, le déploiement d'un projet autour du graffiti, ou la mise en place d'un « café des parents ». Un partenariat privilégié est de surcroît établi avec la caisse d'allocations familiales (CAF), dont le volet jeunesse du schéma départemental enfance-famille est constitué du plan jeunesse adopté par le conseil départemental. Cette stratégie de territorialisation du partenariat porté par la collectivité dépend néanmoins, telle est sa principale limite, de la vitalité des dynamiques locales qui restent encore très hétérogènes.

Alors que le conseil régional a été désigné collectivité cheffe de file de la « politique de la jeunesse » par la loi égalité-citoyenneté de janvier 2017, l'observation des dynamiques mises en place à l'échelle départementale fait apparaître que les conseils départementaux se saisissent également d'un rôle de coordination en ce domaine, mais selon des modalités et des degrés encore très disparates, à l'instar de ce que nous pouvons par ailleurs observer à l'échelle régionale.

Retrouvez l'intégralité du rapport téléchargeable sur www.injep.fr

LES POLITIQUES DE JEUNESSE DES CONSEILS DÉPARTEMENTAUX UNE ANALYSE CROISÉE DE DEUX MONOGRAPHIES DE TERRITOIRE

Réalisée dans le cadre d'un partenariat entre l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), le laboratoire Arènes (UMR CNRS 6051) et l'Assemblée des départements de France (ADF), cette étude vise à mieux comprendre comment les conseils départementaux structurent et mettent en œuvre des politiques en direction des jeunes. La présente étude a été conduite sur une période d'un an : elle comprend une analyse croisée des politiques menées par deux conseils départementaux, celui de la Nièvre et celui de l'Isère. En parallèle de l'analyse croisée conduite à l'échelle des deux conseils départementaux concernés, une enquête par questionnaire a également été administrée par l'ADF auprès de l'ensemble des conseils départementaux.

L'étude s'attache à identifier comment s'organise, au sein des conseils départementaux, la prise en charge des jeunes, envisagés de manière large à travers une tranche d'âge allant de 11 à 30 ans. Dans cette perspective, un premier niveau d'analyse permet de souligner l'importante fragmentation de la prise en charge des jeunes au sein des conseils départementaux observés, qui se répartit principalement entre les services chargés des compétences sociales, ceux chargés des compétences éducatives et ceux chargés de la jeunesse. Face à cette fragmentation, les conseils départementaux se trouvent confrontés à l'enjeu de construire des articulations entre ces secteurs d'intervention tant en interne que dans le cadre du partenariat avec les acteurs institutionnels et associatifs du territoire.

Alors que le conseil régional a été désigné collectivité cheffe de file de la « politique de la jeunesse » par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté de janvier 2017, l'observation des dynamiques mises en place à l'échelle départementale fait apparaître que les conseils départementaux se saisissent également d'un rôle de coordination en ce domaine, mais selon des modalités et des degrés très variés.



ISSN : 2727-6465