



Réforme territoriale et réorganisation de l'État : quels enjeux pour les politiques de jeunesse ?

Le cadre institutionnel de formulation des politiques de jeunesse connaît actuellement d'importantes évolutions à la suite de la réforme territoriale et du déploiement des expérimentations locales dans le cadre du programme d'investissement d'avenir (PIA). Alors que les régions et les intercommunalités sont amenées à voir leur rôle s'accroître, et que les communes et départements restent des acteurs importants, les travaux mis en œuvre par l'INJEP dans ce domaine mettent en lumière que la construction de politiques territoriales intégrées en direction des jeunes se trouve confrontée, dans ce nouveau cadre, à un double enjeu d'intersectorialité et d'interterritorialité.

Jordan Parisse,
chargé d'études
et de recherche
à l'INJEP.

La réforme des collectivités territoriales mise en œuvre au cours du quinquennat 2012-2017 a ouvert une nouvelle phase en matière de décentralisation de l'action publique en France. À travers trois lois adoptées successivement en 2014 et 2015¹, celle-ci a entraîné le redécoupage de la carte des régions et des intercommunalités, la création d'un nouveau statut de métropole, ainsi que la spécialisation des compétences des conseils régionaux et départementaux. La réforme va ainsi dans le sens d'une affirmation des régions et des intercommunalités, sans toutefois remettre en cause la structure à quatre strates d'institutions décentralisées (régions, départements,

intercommunalités, communes). En effet, bien qu'initialement annoncée, la suppression de l'échelon départemental n'a finalement pas été entérinée.

Dans le sillage de cette réforme, la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017 a, quant à elle, amorcé une redéfinition du cadre institutionnel de formulation des politiques de jeunesse, notamment en positionnant le conseil régional comme collectivité « chef de file » en ce domaine, et en lui transférant la compétence de coordination des structures d'information jeunesse (IJ)². Cette réforme se combine à la mise en œuvre, depuis 2016, des expérimentations locales menées dans le cadre du programme d'investissement d'avenir (PIA) et, plus récemment, aux orientations défendues par le gouvernement en matière de réorganisation du périmètre d'action de l'État³. Ce changement d'échelle territoriale suscite ainsi plusieurs enjeux, tant en termes de pilotage des politiques de jeunesse que de capacité à construire des politiques dites « intégrées ».

Le conseil régional au cœur d'un nouveau cadre de formulation des politiques de jeunesse

Introduite par la révision constitutionnelle de 2003, la notion de « chef de file », dont hérite le conseil régional, recouvre une fonction d'impulsion, d'animation

et de coordination entre les différents niveaux de collectivités sur un champ de compétence donné (Dyens, 2018). Il s'agit, au terme de l'article 72 de la Constitution, d'« organiser les modalités de leur action commune ». En respect du principe d'interdiction d'une tutelle d'une collectivité locale sur une autre, ce rôle de chef de file ne correspond pas, toutefois, à un pouvoir de décision propre — au sens de l'autorisation et du contrôle. Le conseil régional hérite donc moins d'une compétence générale dans le domaine des politiques de jeunesse que d'une fonction de chef d'orchestre des différents acteurs intervenant auprès des jeunes.

Dans cet esprit, en s'inspirant de la méthode ouverte de coordination mise en place au niveau européen, la loi instaure également, au plan régional, un processus annuel de « dialogue structuré », dans lequel doivent être impliqués les jeunes, les représentants de la société civile et les pouvoirs publics. L'article 54 précise que celui-ci porte « sur l'établissement d'orientations stratégiques et sur l'articulation et la coordination de ces stratégies entre les différents niveaux de collectivités et l'État ». Le dialogue structuré se veut ainsi une méthode à la fois intersectorielle, interterritoriale et participative de construction des politiques de jeunesse, dans lequel le conseil régional

est amené à jouer un rôle central. Le principe consiste, en pratique, à organiser, sous la forme d'un pilotage partenarial, un cycle de dialogues portant sur des thématiques clairement définies en amont du processus.

Enfin, le conseil régional se voit également transférer la compétence de coordination des structures appartenant au réseau de l'information jeunesse (IJ), dont les bureaux et les points information jeunesse (BIJ et PIJ), qui relevaient auparavant des services déconcentrés de l'État. Ce transfert s'opère à la suite du renforcement du rôle des conseils régionaux en matière d'orientation tout au long de la vie — via l'instauration, depuis 2014, d'un service public régional de l'orientation (SRPO). L'octroi de cette nouvelle compétence opère ainsi une décentralisation du pilotage de l'information jeunesse, à laquelle contribuent également les communes et, parfois, des associations (notamment en milieu rural). Il s'agit là d'une évolution qui dote le conseil régional d'un pouvoir propre dans ce secteur d'action publique.

L'affirmation du rôle du conseil régional en matière de politique de jeunesse s'inscrit, plus largement, dans un processus d'extension régulière de son champ de compétences (Pasquier, 2012). Cet élargissement s'est notamment matérialisé dans le domaine

de l'enseignement supérieur et de la recherche, au sein duquel les régions jouent aujourd'hui un rôle important. L'un des enjeux des réformes en cours consistera, dès lors, à observer dans quelle mesure, selon quelles modalités et avec quels moyens, les conseils régionaux se saisiront de ce nouveau rôle, en lien avec les autres acteurs territoriaux — collectivités, services déconcentrés de l'État, organismes sectoriels, associations, établissements scolaires. Il conviendra également d'observer dans quelle mesure la disparité des moyens alloués aux politiques de jeunesse entre chaque région influera sur les politiques mises en œuvre.

Le territoire, espace de reconfiguration de l'action publique en direction des jeunes ?

Parallèlement aux enjeux de pilotage des politiques de jeunesse, la décentralisation de ces dernières interroge également leur contenu et leur structuration sectorielle. Il convient, en effet, d'observer que celles-ci ne constituent pas, en France, un secteur d'action publique unifié institutionnellement (Loncle, 2003), mais renvoient plutôt à une juxtaposition de différentes politiques sectorielles (éducation, insertion, citoyenneté/engagement, prévention sanitaire, action socioculturelle et sportive, etc.), qui se déclinent territorialement par le biais de multiples acteurs (missions locales, foyers de jeunes travailleurs, BIJ/PIJ, établissements scolaires, collectivités, associations, etc.). En outre, au-delà de sa complexité administrative (Verot et Dulin, 2017), la prise en charge des jeunes se caractérise également par sa dimension familialiste, au sens où la majorité des transferts sociaux transitent par la famille (Chevalier, 2015), ainsi que par l'emprise des politiques scolaires et du diplôme sur leurs trajectoires d'insertion socio-professionnelle (Van de Velde, 2008). De ce point de vue, on peut donc s'interroger sur la capacité du mouvement de territorialisation à reconfigurer le contenu des interventions en direction des jeunes et, plus spécifiquement, à favoriser l'émergence de politiques territoriales dites « intégrées », c'est-à-dire construites selon une logique intersectorielle (Siurala, 2005). Il s'agit ainsi, en



définitions

Les formes de transversalité

TRANSECTORIALITÉ

Elle désigne le fait, pour une collectivité publique, de prendre en compte les enjeux spécifiques à un domaine donné (en l'occurrence la jeunesse) au sein de chaque politique publique sectorielle portée par elle (par exemple, en faisant en sorte que chaque service soit attentif aux conséquences de ses interventions sur les jeunes).

INTERSECTORIALITÉ

Elle désigne le fait, pour différents acteurs sectoriels (éducation, insertion, citoyenneté/engagement, etc.), de mettre en commun leurs ressources (humaines, logistiques et financières) et de collaborer autour de la construction de projets et/ou d'actions en direction d'un public donné.

INTERTERRITORIALITÉ

Elle peut être horizontale ou verticale. Lorsqu'elle est horizontale, l'interterritorialité désigne le fait, pour plusieurs territoires, de se regrouper pour mettre en commun certaines compétences ou porter des projets communs (par exemple, lorsque plusieurs intercommunalités se regroupent en pays ou en pôle d'équilibre territorial et rural). Lorsqu'elle est verticale, l'interterritorialité désigne le fait, pour un acteur territorial donné (une commune, une intercommunalité, une association, etc.), d'associer les différents niveaux d'action publique (départemental, régional, national ou européen) dans le cadre de la mise en œuvre d'un projet ou d'une d'action.

termes d'analyse, de comprendre dans quelle mesure la territorialisation de l'action publique, notamment lorsqu'elle est initiée et promue par l'État – par le biais de transferts de compétences ou par le biais d'appels à projets spécifiques (cf. infra) — influe sur son organisation sectorielle et sur les politiques publiques conduites au sein de chaque secteur (Faure et Douillet, 2005).

Dans cette perspective, les expérimentations menées depuis 2016 dans le cadre de l'action « Projets innovants en faveur de la jeunesse » du programme d'investissement d'avenir (PIA) (doté d'un financement total de 94 millions d'euros, dont 54 millions sont consacrés à l'appel à projets piloté par l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU)) constituent un point d'observation privilégié de la capacité des systèmes d'acteurs territoriaux à construire, à différentes échelles (intercommunalité, département, quartier prioritaire, etc.), des politiques intégrées en faveur des jeunes de 13 à 30 ans. Selon l'appel à projets, ces expérimentations doivent permettre « *d'aborder de façon globale et cohérente, à l'échelle d'un territoire identifié, les problématiques d'éducation, de culture, de sport, de santé, de citoyenneté, de mobilité, d'engagement, de formation et d'accès des jeunes à l'emploi* » (Anru, 2015). Il s'agit, plus spécifiquement, d'orienter les financements vers un nombre restreint de projets territoriaux auxquels il est donné, par ce biais, une « *impulsion décisive* » (Anru, 2015), en complément des financements de droit commun. Les projets lauréats doivent, dès lors, développer une approche intersectorielle visant, d'une part, à « *améliorer la cohérence, la complémentarité et la lisibilité des offres destinées à la jeunesse, pour les simplifier, à l'échelle de territoires pertinents* » et, d'autre part, à « *favoriser le développement d'offres innovantes et structurées, répondant aux besoins des jeunes* » (Anru, 2015).

Quelle intégration des politiques territoriales de jeunesse ?

Au-delà des reconfigurations en cours, la construction de politiques publiques « intégrées » recouvre, en pratique, différents enjeux. Le premier enjeu renvoie à la question de savoir quoi intégrer

méthode

La mise en œuvre des projets lauréats du PIA Jeunesse

À l'issue du processus de sélection, seize projets principaux ont été retenus, dont quatorze en Métropole et deux en Outre-mer, en Guyane et à La Réunion (voir cartographie interactive, lien ci-dessous). Chacun d'eux se décline, en son sein, sur plusieurs territoires-cibles d'échelles différentes. L'échelle intercommunale est la plus fréquente (elle concerne treize des seize projets, dont quatre à l'échelle métropolitaine), suivie par celle du quartier (trois projets sur seize), tandis que les échelles départementale et régionale concernent chacune un projet. Les actions mises en œuvre sont, en outre, de plusieurs types. Certaines portent sur la mise en place de nouveaux outils de gouvernance et/ou de participation sur les territoires concernés, tandis que d'autres concernent plus directement l'offre en direction des jeunes, sur des thématiques diverses : non-recours aux droits, décrochage scolaire, insertion professionnelle, participation et engagement, information et orientation, lutte contre les discriminations, entrepreneuriat, mobilité, pratiques numériques, culturelles ou sportives, etc.

Lien vers la cartographie interactive des projets : <http://u.osmf.org/m/263284/>

et/ou quoi mettre en commun ? Dans cette perspective, l'intégration peut s'opérer à plusieurs niveaux. Elle peut, tout d'abord, consister en une mise en commun de l'observation et de l'analyse d'une situation donnée et des facteurs qui la conditionnent, notamment à travers le partage de données, qu'elles soient statistiques, documentaires (littérature scientifique, rapports d'expertise, etc.) ou issues de l'expérience des acteurs. Ce type d'intégration est celui qui préside, par exemple, à la mise en place d'observatoires territoriaux. L'intégration peut également se traduire, de manière plus approfondie, par l'élaboration de stratégies d'action partagées entre les différents acteurs en présence, à l'image des processus partenariaux d'élaboration de schémas ou de plans d'orientation. Le dialogue

structuré territorial, qui se met actuellement en place au niveau régional, s'inscrit dans cette logique (cf. supra). Enfin, l'intégration peut aussi s'opérer, à un degré supplémentaire, au niveau des pratiques d'intervention des acteurs (par exemple, via la mise en place de formations ou d'espaces d'échanges communs), ainsi qu'au niveau des instruments et des dispositifs d'action publique (outils techniques, protocoles d'intervention, financements, réglementations, etc.).

Le second enjeu d'une politique intégrée concerne les moyens qui lui sont alloués et les modalités de son pilotage, dans la mesure où la transversalité requiert une capacité d'action spécifique, à la fois politique, technique et financière. Celle-ci dépend, en effet, de l'importance de l'affirmation politique, mais

comprendre

Un déploiement progressif des démarches de dialogue structuré

Depuis fin 2017, plusieurs démarches de dialogue structuré ont été lancées, notamment en région Hauts-de-France, où le processus a fait l'objet d'un portage conjoint entre le comité régional des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CRAJEP), le conseil régional et la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), ou encore en région Nouvelle-Aquitaine, dans le cadre d'une « conférence territoriale de la jeunesse » portée par le conseil régional, la DRJSCS et le rectorat d'académie. Dans ce dernier exemple, le processus s'organise autour d'une assemblée plénière — elle-même composée de trois collègues (jeunes, institutionnels, mouvements de jeunesse et d'éducation populaire et acteurs économiques et sociaux) —, d'un comité de pilotage et de six commissions thématiques (information jeunesse, engagement des jeunes, mobilité, logement, épanouissement et bien-être, orientation). D'autres démarches sont en cours de déploiement.



L'observation des politiques territoriales de jeunesse

Depuis plusieurs années, l'INJEP observe et analyse les politiques territoriales de jeunesse à travers plusieurs travaux. Ceux-ci se sont tout d'abord centrés sur l'échelon municipal, à travers le rapport « Villes et jeunes » publié en 2014, puis sur l'échelle intercommunale, dans le cadre d'un chantier de recherche pluriannuel (2016-2018) donnant lieu à la publication de quatre monographies territoriales (Marennes-Oléron, Vallée du Lot, Terres de Lorraine et Pays basque), dont les résultats transversaux seront publiés début 2019. L'INJEP lance parallèlement un programme de recherche sur les enjeux liés à la montée en compétence des conseils régionaux en matière de politique de jeunesse, dont les premiers résultats sont attendus fin 2019. L'INJEP est, par ailleurs, membre du comité de pilotage national et du comité de suivi de l'évaluation du PIA Jeunesse, ainsi que du comité de pilotage du projet « Jeunes en TTrans », coordonné par la Chaire de recherche sur la jeunesse (EHESP).

également des ressources financières et d'ingénierie technique, ainsi que de son cadre organisationnel et réglementaire (Dumollard et Loncle, 2015). Dans cette perspective, il s'agit notamment de mobiliser les ressources internes à chaque secteur dans la construction des cadres d'action communs.

Cela suppose, dès lors, un travail d'animation spécifique, tant sur les aspects pratiques (organisation des réunions, aide au montage de projets et/ou aux demandes de financement, etc.) que sur le fond (recherche d'intervenants,

réalisation de notes de synthèse thématiques, expertise technique, etc.), afin de faire du partenariat intersectoriel une ressource pour les acteurs qui s'y engagent. En cela, la construction de politiques intégrées signifie moins la dilution des secteurs que leur mobilisation sur des projets qui les dépassent, dans l'objectif d'offrir une prise en charge transversale de la situation des jeunes. De ce point de vue, les travaux menés en sociologie de l'action publique tendent à montrer que la territorialisation, loin d'aboutir à une

remise en cause profonde des secteurs, organise plutôt leur prolongement à une nouvelle échelle, malgré certaines recompositions à l'œuvre (Faure *et al.*, 2007 ; Faure et Douillet, 2005).

À l'aune de l'émergence d'un nouveau cadre institutionnel caractérisé par l'affirmation des régions et des intercommunalités, et par une limitation concomitante du rôle de l'État, il apparaît que la formulation de politiques de jeunesse devra, sans doute plus qu'auparavant, s'opérer en articulant les approches intersectorielles et interterritoriales – tant dans sa dimension verticale (entre différents niveaux de collectivités) qu'horizontale (entre collectivités d'un même niveau et les autres acteurs territoriaux). Les recherches à venir permettront, dès lors, d'explorer l'hypothèse d'une différenciation accrue des politiques menées et des moyens qui leur seront alloués à l'échelle du territoire.

1. Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « MAPTAM ») ; loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral ; loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « NOTRe »).
2. Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.
3. Circulaire du Premier ministre relative à l'organisation territoriale des services publics, n 6029/SG, 24/07/2018.



sources bibliographiques

- Anru, « Appel à projets pour le programme d'investissement d'avenir "Projets innovants en faveur de la jeunesse" (programme 411) », 2015.
- Chevalier T., « Jeunesse et familialisme en France et en Allemagne », *Agora débats/jeunesses*, 70, 2015, p. 21-34.
- Dumollard M., Loncle P., « Politiques locales de jeunesse et transversalité : quels apports pour les territoires ? », dans Labadie F. (dir.), *Parcours de jeunes et territoires. Rapport de l'Observatoire de la jeunesse*, Paris, La Documentation française, 2014, p. 238-251.
- Dyens S., « Compétences des collectivités territoriales : articulation et organisation », dans *Encyclopédie des collectivités locales* [en ligne], Dalloz, 2018.
- Faure A., Douillet A.-C. (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005.
- Faure A., Jean-Philippe L., PIERRE M., STÉPHANE N. (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007.
- Loncle P., *L'action publique malgré les jeunes. Les politiques de jeunesse en France de 1870 à 2000*, Logiques politiques, Paris, L'Harmattan, 2003, 337 p.
- Pasquier R., *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.
- Siurala L., *A European framework for youth policy*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2005.
- Van de Velde C., *Devenir adulte. Sociologie comparée de la jeunesse en Europe*, Paris, PUF, 2008.
- Verot C., Dulin A., « Arrêtons de les mettre dans des cases ! Pour un choc de simplification en faveur de la jeunesse », rapport au Premier ministre, 2017.