

INJEP NOTES & RAPPORTS

RAPPORT D'ÉTUDE

■ Juin 2022

■ INJEPR-2022/11

Les politiques de jeunesse des conseils départementaux

Une analyse croisée

de deux monographies de territoire

AUTRICE ET AUTEUR

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

Les politiques de jeunesse des conseils départementaux

Une analyse croisée de deux monographies de territoire

Maëlle Moalic, postdoctorante, laboratoire Arènes

Jordan Parisse, chargé d'études et de recherche INJEP

Pour citer ce document

MOALIC M., PARISSÉ J., 2022, *Les politiques de jeunesse des conseils départementaux. Une analyse croisée de deux monographies de terrain*, INJEP, Notes & rapports/rapport d'étude.

REMERCIEMENTS

Nous souhaitons remercier, en premier lieu, l'ensemble des acteurs qui ont accepté de nous recevoir et de répondre à nos questions, en particulier les élus et les équipes techniques des conseils départementaux de la Nièvre et de l'Isère. Leur disponibilité, leur ouverture et leur confiance a permis la réalisation de ce travail en dépit du contexte sanitaire.

Nous remercions également l'ensemble des acteurs associatifs, les équipes de la caisse d'allocations familiales (CAF) de la Nièvre et de l'Isère et les équipes des services déconcentrés de l'État d'avoir répondu à nos sollicitations.

Les résultats de ce travail doivent également beaucoup aux échanges que nous avons pu avoir avec l'Assemblée des départements de France (ADF). Au-delà d'un soutien financier, le partenariat avec l'ADF a permis la structuration d'un cadre d'échanges riches et stimulants. Nous remercions particulièrement Alyssia Andrieux pour son implication dans ce projet.

Nous remercions le laboratoire Arènes d'avoir soutenu financièrement et scientifiquement ce projet ; ainsi que les services de l'université Rennes 2 qui en ont assuré le suivi administratif. Merci à Thomas Frinault et Sébastien Ségas pour l'intérêt qu'ils ont porté au projet tout au long de l'année écoulée. Nous remercions également Patricia Loncle ; les échanges informels que nous avons pu avoir au cours de la démarche ont nourri notre réflexion.

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	5
INTRODUCTION	11
Les acquis de la littérature sur les politiques départe-mentales de jeunesse : une montée en compétence des conseils départementaux contrastée	11
De la nécessité de prolonger les réflexions sur les politiques départementales de jeunesse	13
PARTIE 1. UNE PRISE EN CHARGE FRAGMENTÉE DE LA JEUNESSE	17
1. Le périmètre restreint des politiques « de jeunesse »	17
1.1. L'action des services jeunesse comme débordement des compétences liées à la gestion des collèves	17
1.2. Le périmètre d'intervention limité des services jeunesse	22
2. Politiques de citoyenneté et politiques sociales de jeunesse : des articulations différenciées	27
2.1. La difficile émergence d'une approche transversale dans la Nièvre : la jeunesse au pluriel	28
2.2. La jeunesse comme <i>continuum</i> : le développement d'une coordination interne en Isère	33
PARTIE 2. PARTENARIAT ET COORDINATION : DES LEVIERS POUR UNE APPROCHE TRANSVERSALE DE LA JEUNESSE ?	41
1. Les dynamiques sectorielles de co-construction : des collaborations partenariales éclatées	41
1.1. Politiques de citoyenneté et politiques de loisirs : oscillations entre délégations, collaboration et affirmation politique	42
1.2. Le partenariat au pluriel en matière de politiques sociales de jeunesse	45
2. L'endossement d'un rôle de coordination : vers le dépassement d'une approche fragmentée de la jeunesse ?	52
2.1. Un endossement ponctuel du rôle de coordinateur des initiatives jeunesse dans la Nièvre	53
2.2. Un conseil départemental à l'initiative d'un partenariat intégré en Isère	56
CONCLUSION	64
BIBLIOGRAPHIE	69
ANNEXES	73
1. Liste des entretiens	73
Entretiens réalisés dans la Nièvre	73
Entretiens réalisés en Isère	73
2. Principaux résultats de l'enquête par questionnaire	74

SYNTHÈSE

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

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.

pédagogiques elles-mêmes. À titre d'exemple, le développement des supports numériques et les 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 collèges – 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.

Introduction

Ce rapport d'étude, coproduit par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), le laboratoire Arènes et l'ADF, vise à mieux comprendre, à partir d'une analyse croisée des cas isérois et nivernais les politiques de jeunesse mises en œuvre par les conseils départementaux.

Les acquis de la littérature sur les politiques départementales de jeunesse : une montée en compétence contrastée des conseils départementaux

Les phases successives de la décentralisation attribuent aux conseils généraux (qui deviennent des conseils départementaux en 2015) des compétences leur permettant d'agir en direction de la jeunesse. C'est sous cet angle sectoriel que de nombreux travaux traitent de la prise en charge de la jeunesse par la collectivité départementale. Des études documentent ainsi la manière dont les conseils départementaux endossent leurs responsabilités – initialement réduites – en ce qui concerne « la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement⁵ » des collèges (Dutercq, 2009). Du côté de la compétence en matière d'action sociale de la collectivité départementale, des travaux explorent les politiques d'insertion sociale et professionnelle à destination des jeunes. La prise en charge de la gestion du fonds d'aide aux jeunes (FAJ) par les conseils généraux fait aussi l'objet d'analyses. Il est alors fait état de nuances notables en fonction des départements. Les conceptions du dispositif sont plurielles tout comme le budget dédié (Loncle *et al.*, 2008 ; Loncle, 2010, p. 96). Plus récemment, la diversité des modalités d'accompagnement des jeunes de 16 à 21 ans pris en charge par l'ASE a été documentée (ASDO, 2020). La prise en charge des jeunes mineurs non accompagnés par les conseils départementaux fait aussi l'objet de réflexions approfondies (Hias, 2021). Les études documentent donc un exercice des compétences sectorielles très différencié : les interprétations par les départements de leurs compétences intégrant des enjeux relatifs à la jeunesse sont diverses et les moyens dédiés inégaux.

Au-delà de nuances dans la mise en œuvre des compétences attribuées par la loi, les études relèvent un dépassement ancien, par les conseils généraux, des compétences qui leur sont dévolues. Des actions volontaristes s'inscrivant dans le prolongement des compétences obligatoires sont ainsi communément repérées. La compétence « collège » est, au fil du temps, interprétée et mise en œuvre de manière extensive, comme le signale Jean-Claude Richez (2006) : « On ne s'intéresse pas seulement aux bâtiments, mais aussi à ceux qui les fréquentent et à leurs conditions de vie en général. ». Certaines collectivités départementales « prolongent leur action dans le fonctionnement ordinaire des collèges, par exemple, par l'octroi de personnels supplémentaires affectés à la surveillance ou à l'animation » (Dutercq, 2009).

Des actions en direction de la jeunesse ne découlant pas *a priori* de compétences obligatoires des collectivités départementales peuvent également être repérées. À l'instar de ce qui est mis en place par

⁵ Article 14 de la loi du 22 juillet 1983.

les conseils régionaux (Moalic, Parisse, 2020 et 2021), certains conseils départementaux développent une offre de services dédiés à la jeunesse avec notamment le développement de « cartes jeunes » (Lima, 2012). Les collectivités départementales sont par ailleurs plus avancées que les autres collectivités dans la mise en place de dispositifs participatifs impliquant les jeunes (Tucci *et al.*, 2021). Des conseils de jeunes sont également constitués à l'échelon départemental à partir de la fin des années 1980. Le conseil général de la Savoie crée une assemblée de jeunes en 1989, soit au même moment que celui de la Réunion. De nombreux conseils départementaux de jeunes émergent au cours des années 1990 et 2000. Si certains conseils de jeunes sont mis en sommeil, les études les plus récentes attestent l'existence de plus d'une vingtaine d'assemblées départementales de jeunes au début des années 2020 (Tucci *et al.*, 2021). Conformément à ce qui peut être observé à l'échelle de l'ensemble des collectivités territoriales (Loncle, 2007), on repère dans l'action jeunesse des conseils départementaux une montée en puissance de la participation comme thématique d'intervention, à côté des interventions classiques dans le champ de l'action socioculturelle et dans le champ de l'action sociale. Le développement de ces programmes d'action en lien avec la participation et la citoyenneté va de pair avec l'émergence progressive, depuis la fin des années 1990, de services plus spécifiquement dédiés aux questions de jeunesse au sein des collectivités départementales (Richez, 2006 ; Loncle, 2010).

Assiste-t-on pour autant à une ébauche de constitution de la jeunesse comme enjeu d'action publique départementale ? Plusieurs analyses produites dans les années 2000-2010 apportent un début de réponse à cette question. Seulement 20 % des collectivités départementales affichent alors une politique de jeunesse (Richez, 2006). Au milieu des années 2000, la jeunesse reste saisie par les collectivités de façon « très fragmentée et fragmentaire » (*ibid.*). Une part conséquente des conseils départementaux limite leur action en direction de la jeunesse à des interventions ciblant les collégiens et des jeunes fragiles « confrontés à des risques sociaux ou porteurs de risques pour la société » (Labadie, 2006). La littérature nous offre, toutefois, quelques exemples de collectivités départementales pour lesquelles la jeunesse est, dès les années 2000, un enjeu d'action publique en tant que tel. C'est ainsi le cas des conseils généraux d'Ille-et-Vilaine ou encore de Seine-Saint-Denis qui structurent précocement des politiques de jeunesse (Loncle, 2010). Des documents programmatiques sont adoptés. Il s'agit alors de faire converger sous un même label les objectifs des missions sectorielles du conseil général (*ibid.*, p. 93). Cet investissement des enjeux relatifs à la jeunesse par les conseils généraux concerne aussi des départements plus ruraux. Il peut alors y avoir volonté d'inscrire ces enjeux dans une problématique du développement territorial (*ibid.*). Si la perception de la jeunesse sous l'angle des « problèmes » dont elle serait porteuse demeure dominante au sein des collectivités départementales dans les années 2000, on voit émerger une approche qui la positionne comme une ressource pour l'attractivité et le dynamisme du territoire départemental. L'investissement départemental des enjeux relatifs à la jeunesse passe alors souvent par une démarche de territorialisation, à travers des contrats passés avec les collectivités locales. De par ces démarches, certains conseils généraux apparaissent dès les années 2000 comme des organisateurs de la prise en charge des jeunes à l'échelle départementale. Le possible endossement, par les collectivités départementales, d'un rôle d'intercession territoriale en matière de politique de jeunesse apparaît alors envisageable (*ibid.*). Elles disposent pour cela d'un certain nombre d'atouts. La position intermédiaire des conseils généraux permet d'envisager un rôle central tant dans la mise en lien avec l'institution régionale que dans la mise en cohérence des interventions jeunesse avec celles des échelons infradépartementaux (communes, intercommunalités).

De la nécessité de prolonger les réflexions sur les politiques départementales de jeunesse

La réactualisation des connaissances sur les politiques départementales de jeunesse apparaît nécessaire dans le contexte de réforme territoriale. Si la remise en cause des conseils départementaux n'est plus aujourd'hui à l'ordre du jour, la crainte de les voir évidés de leurs compétences demeure présente chez leurs défenseurs (Frinault, 2019). En outre, de nombreuses analyses perçoivent le binôme région/intercommunalité comme le plus adapté aux réalités contemporaines. Il importe d'explorer la manière dont cet arrière-plan pèse sur l'endossement par les conseils départementaux de leurs compétences sectorielles intégrant des enjeux relatifs à la jeunesse et sur leurs initiatives dans ce domaine d'action. La jeunesse constitue-t-elle un axe d'intervention privilégié par les conseils départementaux dans ce contexte de concurrence exacerbée entre les différents échelons territoriaux ? La recherche de légitimité des conseils départementaux entraîne-t-elle un investissement particulier de cette question ? Cette question apparaît d'autant plus pertinente que la prise de rôle des conseils départementaux en matière de politique de jeunesse – notamment leurs initiatives visant à favoriser le dialogue entre experts, élus et professionnels à l'échelle départementale – est susceptible d'être réinterrogée à l'aune de la désignation des conseils régionaux comme « chefs de file » en matière de politique de jeunesse par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté. Cette même loi prévoit la mise en place d'un dialogue structuré à l'échelon régional sans préciser explicitement à qui revient la charge de son pilotage. Les premiers travaux menés sur sa mise en œuvre laissent entrevoir une prise en charge inégale de cette double disposition (Moalic, Parisse, 2020 et 2021). Il ressort de l'enquête une coexistence des espaces de coconstruction mis en place par les conseils régionaux avec des initiatives de coordination de l'action jeunesse proposées par les conseils départementaux. Il importe donc d'explorer en quel sens les démarches partenariales initiées par les conseils départementaux (Moalic, Parisse, 2020) sont pérennisées, repensées et éventuellement articulées aux initiatives régionales.

En parallèle, un certain nombre d'éléments contextuels invitent à une réflexion sur le renouvellement des domaines d'intervention directe investis par les conseils départementaux en matière de jeunesse et/ou s'agissant de leur articulation. Face au développement du chômage des jeunes, en particulier ceux les moins qualifiés, les pouvoirs publics ont mis en place un certain nombre de dispositifs (Aeberhardt *et al.*, 2014). Dans le contexte d'accroissement des difficultés sociales et économiques lié à la crise de 2008, la décennie 2010 a donné lieu à un certain nombre de réformes dans la prise en charge des situations de vulnérabilité (Chevalier 2018 ; Chevalier et Grobon, 2019). La stratégie nationale de déploiement de la « garantie jeunes » à partir de 2013 a ainsi fait l'objet de travaux scientifiques et d'évaluations (Loison-Leruste *et al.*, 2016 ; Guillerm, Hilary, 2019 ; Comité scientifique en charge de l'évaluation de la garantie jeunes, 2018). Ces travaux donnent à voir les atouts et les limites du dispositif en pointant notamment les phénomènes de non-recours qui lui sont associés (Vial, 2021). Une analyse du positionnement et des initiatives des conseils départementaux en matière de politique sociale de jeunesse et notamment en matière de politique d'insertion sociale et professionnelle des jeunes s'avère nécessaire. Dans un contexte d'accroissement de la vulnérabilité juvénile, les collectivités départementales, désignées « cheffes de file » de l'action sociale, priorisent-elles un investissement des enjeux jeunesse sous cet angle, réduisant de ce fait la politique départementale de jeunesse à une politique sociale de jeunesse ? La réflexion gagnera à réinsérer les politiques de jeunesse départementales du début des années 2020 dans un contexte de crise socio-économique de longue durée, mais aussi de les considérer dans le

contexte plus récent de la crise sanitaire que traverse la France depuis le début de l'année 2020. Les conséquences de celle-ci sur les jeunes commencent à être documentées (Amsellem-Mainguy, Lardeux, 2022 ; Chevalier, Loncle, 2021), non seulement en ce qui concerne l'insertion socio-économique des jeunes, mais également en termes de santé mentale (Perreti-Watel, Delespierre, 2022). La crise a également mis en lumière les difficultés rencontrées par les jeunes pour se loger et se nourrir (Trespéuch, Tenret, 2021). Il importe dès lors d'explorer comment les conseils départementaux construisent et/ou réajustent leur intervention en direction de la jeunesse dans ce contexte. Assiste-t-on à un élargissement des champs d'intervention du conseil départemental en direction de la jeunesse, à un élargissement du public visé par ce domaine d'intervention départemental ou au contraire à un resserrement des interventions sur les missions obligatoires du conseil départemental en matière de politique de jeunesse ? En outre, interroger les interventions des conseils départementaux en direction des jeunes à l'aune des mobilisations collectives dénonçant un certain nombre de dysfonctionnements, en particulier dans le domaine de la protection de l'enfance (Baronnet, Best, 2018 ; Frechon *et al.*, 2009), apparaît également heuristique. La prise en compte de ces mobilisations entraîne-t-elle une concentration de l'attention des conseils départementaux sur ce secteur d'intervention ou suscite-t-elle plutôt une réflexion plus globale sur l'ensemble de la politique jeunesse départementale ?

Dans ce contexte, il s'agit de questionner la prise en charge des jeunes à l'échelon départemental à l'aube des années 2020. Eu égard aux différentes significations associées à la notion de « politique de jeunesse » (Parisse, 2020), une réflexion sur la manière dont la notion est mobilisée par les conseils départementaux est nécessaire. Il s'agit, en ce sens, d'explorer le périmètre des interventions départementales identifiées comme des politiques « de jeunesse » et d'interroger leurs articulations avec les autres politiques sectorielles intégrant des enjeux relatifs à la jeunesse. La jeunesse n'est pas seulement une thématique positionnée au sein des actions mises en œuvre par la collectivité, mais se trouve également à l'articulation des compétences de chaque niveau de collectivité territoriale (Loncle, 2010), et plus largement de l'ensemble des acteurs institutionnels et associatifs. Le dialogue des conseils départementaux avec les autres acteurs des politiques de jeunesse et leur participation à la mise en place d'une gouvernance locale des politiques de jeunesse doivent être interrogés. À travers ces différents questionnements, il s'agit d'explorer comment les conseils départementaux font de la jeunesse un enjeu d'action publique.

Dans une perspective d'analyse localisée des politiques publiques et dans le prolongement des études qui ont montré un endossement différencié des compétences décentralisées par les collectivités départementales (voir *supra*), nous avons fait le choix de mener l'enquête à l'échelle de deux conseils départementaux. Mobiliser la « méthode des contrastes dramatiques » (Badie, Hermet, 2001), qui consiste à choisir des cas suffisamment différents afin de cerner l'hétérogénéité des discours et des pratiques nous est ainsi apparu judicieux. À l'issue d'une enquête exploratoire⁶, nous avons fait le choix de resserrer la focale sur les cas de l'Isère et de la Nièvre. Loin d'être représentatifs de la diversité des configurations observables, ces deux cas apparaissent néanmoins largement distincts, que ce soit du point de vue de leurs configurations sociodémographiques, de leurs histoires politiques ou de leur positionnement en matière de politique de jeunesse.

⁶ La démarche exploratoire a consisté en l'analyse des sites internet de l'ensemble des conseils départementaux. Il s'agissait de recueillir un certain nombre d'informations sur les démarches menées en direction de la jeunesse.

ENCADRÉ 1. MÉTHODE D'ENQUÊTE

L'enquête, d'une durée totale d'un an, repose sur deux types de sources de données. En premier lieu, une analyse documentaire approfondie a été réalisée à partir d'un corpus composé des documents produits par les conseils départementaux (rapports spécifiques, délibérations, plans d'action, prospectus de présentation des dispositifs, comptes-rendus de réunions, bilans des actions, etc.), ainsi que par d'autres institutions et associations (CAF, services de l'État, mouvements d'éducatrices populaires). Cette étude documentaire a été complétée par l'analyse d'un corpus d'entretiens qualitatifs et d'observations. Au total, nos enquêtes parallèles dans la Nièvre et en Isère nous ont amenés à réaliser 25 entretiens avec les élus et techniciens des conseils départementaux, ainsi qu'avec les services de l'État et les partenaires institutionnels et associatifs. Il s'agit d'entretiens semi-directifs (parfois collectifs) dont la durée varie entre 40 minutes et 2 h 30. En raison du contexte sanitaire dans lequel s'est déroulée l'enquête, les entretiens ont eu lieu en visioconférence. Nous avons également effectué plusieurs observations « en ligne » (séance du conseil départemental des jeunes de la Nièvre et séances plénières des assemblées des conseils départementaux investigués).

L'étude menée permet de documenter et d'explicitier le caractère hétérogène des politiques départementales en direction des jeunes. Alors que les départements disposent d'un certain nombre de ressources leur permettant d'envisager une approche globale des jeunes, la prise en charge de la jeunesse par les services des conseils départementaux apparaît, sous certains aspects, fragmentée. Le périmètre et les capacités d'intervention des services jeunesse des conseils départementaux apparaissent, en effet, inégaux. La mise en place de dynamiques transversales de prise en compte des jeunes apparaît également diversifiée (partie I). La coconstruction avec d'autres acteurs du territoire départemental est aussi considérée comme une manière d'appréhender la jeunesse de manière globale. Dans cette perspective, l'étude donne ainsi à voir l'endossement par les collectivités départementales d'un rôle de coordination des interventions jeunesse mises en œuvre sur le territoire départemental. Entre organisation de manifestations ponctuelles et véritable démarche de territorialisation, celui-ci se décline selon des modalités différenciées selon les cas (partie II).

Partie 1. Une prise en charge fragmentée de la jeunesse

Les études sur les politiques de jeunesse des conseils généraux menées au cours des années 2000 laissent entrevoir un inégal investissement des enjeux relatifs à la jeunesse. Certains s'en tenaient alors à leurs compétences obligatoires auxquelles s'ajoutaient parfois quelques initiatives volontaristes, tandis que d'autres appréhendaient la jeunesse dans une démarche transversale dans une perspective d'approche globale de la jeunesse (voir *infra*). Notre étude tend à conforter l'hypothèse d'un inégal investissement des conseils départementaux au cours des années 2010 dans la prise en compte des jeunes au-delà du périmètre des compétences obligatoires. Le dépassement d'une approche restreinte de la politique de jeunesse comme « secteur d'action publique à part entière » (Parijsse, 2020) apparaît inabouti. Il conviendra, dans un premier temps, d'explorer les contours des interventions identifiées – ou labellisées – comme relevant d'une politique « de jeunesse » et de les mettre en regard de l'ensemble des interventions de la collectivité en direction de ce public (1). En complément, une réflexion sur l'inégale articulation des actions sera menée. Il s'agira alors de réfléchir à la manière dont la jeunesse est constituée (ou non) comme un enjeu d'action publique (2).

1. Le périmètre restreint des politiques « de jeunesse »

La création de services dédiés à la jeunesse constitue un indice de positionnement d'une collectivité autour de cet enjeu (Loncle, 2010, p. 93). Dans le cas de la Nièvre, un service Éducation populaire et jeunesse est localisé au sein de la direction de l'Éducation, de la jeunesse et de l'enseignement supérieur. Du côté de l'Isère, la thématique jeunesse est localisée dans le service Jeunesse et sports. Si l'étude de l'action de ces services jeunesse donne à voir le volontarisme des conseils départementaux en matière de jeunesse, elle montre également le caractère restreint de leur champ d'action. Seule une frange réduite des actions menées par les conseils départementaux en direction de la jeunesse est identifiée comme relevant d'une « politique de jeunesse », et est donc incluse dans le périmètre d'un service et/ou d'une vice-présidence jeunesse. Il importe dès lors de s'arrêter sur la construction fragmentaire de la jeunesse comme enjeu d'action publique. À travers l'exploration de différentes politiques publiques, nous analyserons la manière dont les conseils départementaux construisent et délimitent, à leur échelle, la jeunesse comme une catégorie spécifique.

1.1. L'action des services jeunesse comme débordement des compétences liées à la gestion des collèges

Il importe de s'intéresser à la manière dont les services jeunesse des conseils départementaux participent à construire la catégorie jeunesse et à définir ses contours. De par leurs discours et la délimitation de leurs interventions, les services jeunesse des conseils départementaux investigués participent à faire de la jeunesse une catégorie d'action publique. Par leurs actions ciblées sur certaines franges de cette catégorie, ils participent également à la « fragmenter » (Labadie, 2001).

La valorisation discursive d'une approche élargie de la jeunesse

« La jeunesse », « les jeunes » constituent un élément central de la rhétorique des services jeunesse explorés. L'usage récurrent des termes « jeunes » et « jeunesse » pour désigner les dispositifs et programmes pilotés par les services jeunesse peut aussi être repéré. Le concours « Propose ton clip ! Nièvre Music Awards » a ainsi pour but d'encourager l'expression artistique des jeunes nivernais. Le conseil départemental dispose également d'un conseil départemental jeune et citoyen.

Interrogés sur les contours et les caractéristiques du public jeune visé, les acteurs des services jeunesse tendent à mettre en avant une approche très large. En Isère, le public jeune visé par le plan départemental jeunesse (voir *infra*) est ainsi défini par une tranche d'âge volontairement extensive : les 12-25 ans. La jeunesse est par ailleurs définie sur le site de la collectivité de la manière suivante : « La jeunesse est une phase de transition vers l'autonomie, elle est la période où les jeunes se forment, se projettent vers l'avenir, prenant conscience de leurs potentialités, bâtissant des projets⁷. » Que les collectivités s'efforcent de définir la jeunesse comme « un passage » (Roudet, 2012) ou en définissant des bornes d'âges, on note une tendance à l'extension des frontières d'âge du public, les définitions de la jeunesse énoncées par les services départementaux renvoyant en effet à une représentation élargie de la jeunesse :

« Nous ne ciblons pas de public, nous travaillons avec l'ensemble des acteurs et en même temps avec l'ensemble des services pour une jeunesse, quelles que soient ses différences : qu'elle soit issue de l'aide sociale à l'enfance [ASE], des missions locales, qu'elle soit en sciences po. Notre particularité c'est vraiment de travailler sur la globalité. » (Entretien avec le service chargé de la jeunesse du conseil départemental de la Nièvre.)

Cette définition large du public visé fait écho au phénomène d'inflation de la prise en charge de la jeunesse dans les secteurs de la politique sociale et la politique familiale : « Sous l'effet de l'intervention des institutions publiques, la jeunesse s'allonge par les deux bouts » (Labadie, 2001). Loin de nier les difficultés que peuvent rencontrer les jeunes et la fragmentation des expériences juvéniles (Cicchelli, Baudelot, Establot, 2007), on peut repérer, dans l'extrait ci-dessus, une volonté d'envisager la jeunesse par-delà la diversité de ses appartenances socio-économiques. Celle-ci s'incarne également dans le propos de l'un de nos interlocuteurs : « En fait le service jeunesse, il s'adresse aux jeunes "tout-venant"⁸. » Il s'agit de s'adresser ainsi à l'ensemble des jeunes, y compris à ceux n'entrant pas dans le public cible des politiques sociales portées par la collectivité et qui, ce faisant, échappaient jusqu'alors à une prise en compte par le conseil départemental.

Une priorisation opérationnelle centrée sur le public des collégiens

L'étude des dispositifs pilotés par les services jeunesse des conseils départementaux permet cependant de nuancer l'effectivité de cette approche élargie. Dans les deux cas explorés, en dépit de la revendication d'une action au profit de la jeunesse du territoire départemental, une frange conséquente des dispositifs pilotés ne s'adresse qu'à une partie restreinte du public jeune. Un certain nombre de dispositifs et de programmes pilotés par ces services jeunesse ciblent plus spécifiquement les collégiens, tant du côté isérois que du côté nivernais.

⁷ <https://www.isere.fr/aides-la-jeunesse-et-aux-loisirs>

⁸ Entretien avec le service en charge de l'inclusion sociale du conseil départemental de la Nièvre.

Du côté de la Nièvre, le conseil départemental jeune et citoyen constitue l'un des principaux dispositifs du service jeunesse et éducation populaire. Il est géré directement par les services du conseil départemental. En dépit de sa dénomination, ce conseil de jeunes relancé en 2018 après plusieurs années de mise en sommeil⁹ se compose de collégiens des classes de cinquième et quatrième. Ces jeunes conseillers sont élus par les collégiens des quatre niveaux au sein de leur établissement scolaire. Ce dispositif est, dès l'origine, envisagé en étroite collaboration avec les services de l'éducation nationale. Afin de réfléchir à un nouveau format de conseil départemental de jeunes, le service jeunesse a réuni un comité de pilotage, auquel ont été associés la directrice académique des services de l'éducation nationale (DASEN), des principaux des collèges et des acteurs associatifs¹⁰. Les principaux de collège sont alors invités à se positionner et à désigner un référent du conseil des jeunes – le plus souvent un assistant d'éducation. Sur les 30 collèges que compte la Nièvre, 22 ont répondu positivement. La difficulté à identifier un référent parmi les personnels de l'établissement tend à expliquer les quelques déficiences observées.

La campagne électorale qui se déroule au sein de chaque collège pour désigner un binôme paritaire de représentants est organisée par les services du conseil départemental en collaboration avec les services de l'éducation nationale. Dans le schéma initial, il était prévu que les jeunes élus se réunissent deux fois par année scolaire dans les locaux du conseil départemental à Nevers et trois fois par an dans le cadre de commissions territoriales – au nombre de cinq¹¹. Dès le printemps 2020, le contexte sanitaire lié à la pandémie de COVID-19 impose une réorganisation. Les sessions plénières et les commissions thématiques se déroulent désormais en ligne. Afin de garder une dynamique collective, les jeunes élus se regroupent néanmoins par commission territoriale dans l'un des collèges du secteur concerné. Chaque commission de 10 ou 12 élèves est accompagnée par le référent de l'établissement durant les séances en visioconférence. Des agents du conseil départemental animent à distance les travaux. Dans ce cadre, les jeunes élus travaillent sur des thématiques selon un principe d'autosaisine. En lien avec l'ancrage dans les établissements scolaires, il apparaît que la direction du collège est parfois tentée d'influencer le choix des thématiques de travail. Celles-ci apparaissent d'ailleurs souvent liées à la vie au sein des établissements scolaires.

Témoigner des besoins et des attentes des jeunes du département constitue une mission dévolue au conseil départemental de jeunes. La présence des élus à la jeunesse et la vie citoyenne lors des séances plénières du conseil départemental jeune et citoyen témoigne de cette attente vis-à-vis des jeunes élus¹². Il apparaît néanmoins que ces derniers s'attellent avant tout à la réalisation de projets dans le cadre de leurs collèges d'appartenance. Initier des jeunes au montage et au suivi de projets constitue en effet un objectif assez commun des conseils de jeunes (Tucci *et al.*, 2021). Deux exemples de montage de projet par les jeunes élus de la Nièvre peuvent être évoqués. Une commission territoriale travaille sur le harcèlement scolaire à travers l'élaboration d'une bande dessinée. Il s'agit de sensibiliser la jeunesse nivernaise à cette problématique à travers la diffusion de cette production dans les établissements scolaires du département. Un autre groupe de jeunes élus réfléchit à la question du « bio » dans le cadre de la restauration scolaire. Dans la perspective d'une offre de goûters « bio » au sein des établissements, de jeunes élus décident et organisent en lien avec divers services départementaux la plantation d'arbres

⁹ Un conseil départemental des jeunes avait été expérimenté au milieu des années 2000.

¹⁰ Entretien avec la direction en charge de l'éducation et de la jeunesse du conseil départemental de la Nièvre.

¹¹ Entretien avec le service en charge de la jeunesse du conseil départemental de la Nièvre.

¹² Observation de la séance plénière du conseil départemental Jeune et citoyen de la Nièvre, 26/02/2021.

fruitiers dans la cour de leur collège. Dans les deux cas, il s'agit bien d'améliorer la vie des collégiens au sein de leur établissement scolaire. Les collégiens ne sont pas seulement les participants au dispositif, ils sont les principaux destinataires des actions menées en son sein. Par différents aspects, le conseil départemental jeune et citoyen apparaît dès lors étroitement ancré dans les collèges.

Du côté de l'Isère, on identifie deux dispositifs pilotés par le service jeunesse, dont les collégiens sont les uniques destinataires : le Pack loisirs et le Pass isérois du collégien citoyen (PICC). Le Pass isérois du collégien citoyen permet le financement par le conseil départemental d'actions éducatives mises en place par les collèges, qu'ils soient publics ou privés. Une première version du dispositif est mise en place en 2006 sous la dénomination de contrat éducatif isérois. Il s'agit alors de réunir dans un même dispositif l'ensemble des interventions et subventions sectorielles distribuées aux collèges. Afin de bénéficier d'aides départementales, les collèges publics du département doivent depuis 2009 signer le contrat éducatif, lequel tend à se calquer sur les contrats d'objectifs existant entre les collèges et les autorités académiques. La nouvelle majorité élargit en 2016 le dispositif aux collèges privés du territoire départemental. L'ensemble des collégiens peut dès lors bénéficier de subventions et d'un accompagnement des projets par les services du conseil départemental. Les demandeurs sont les collèges.

Les collèges reçoivent un guide dédié dans lequel sont recensés les différents types de projets susceptibles d'être soutenus par le conseil départemental. Ces propositions d'actions sont organisées autour d'axes thématiques : sports et culture, découverte des métiers, vivre ensemble, médias et santé. Les demandes sont ensuite instruites par les services du conseil départemental qui évaluent leur cohérence avec les objectifs pédagogiques de l'éducation nationale et ceux des politiques départementales. La synthèse de l'expertise des projets est ensuite soumise au vote des élus. Par le biais de ce dispositif, le conseil départemental vient compléter les enseignements dispensés aux collégiens dans le cadre scolaire.

En Isère, l'action renforcée du service jeunesse en direction des collégiens ne concerne cependant pas uniquement le cadre scolaire. Le service jeunesse pilote un dispositif dénommé Pack loisirs. Celui-ci constitue une version actualisée du chéquier jeune isérois qui existait précédemment. Il permet à chaque collégien – scolarisé ou non dans le département – d'accéder à des activités sportives et culturelles variées. Moyennant une participation individuelle de 8 euros, ce dispositif permet à chaque collégien de bénéficier de réductions : 15 euros sur l'accès à une activité sportive annuelle, 15 euros sur l'inscription à une activité culturelle annuelle, deux réductions pour l'accès à une manifestation sportive, deux réductions de quatre euros pour des manifestations culturelles et dix euros de réduction pour la location ou l'entretien de matériel sportif. L'inscription au dispositif se fait en ligne, mais les collégiens sont invités à récupérer leur pack auprès des services administratifs de leur établissement scolaire. Si ce dispositif correspond à un accompagnement départemental des jeunes hors du temps scolaire, le public ciblé reste celui des collégiens.

Une ouverture à d'autres publics, limitée par une pluralité de facteurs

Ce ciblage du public collégien dans un certain nombre de dispositifs peut interroger. Les agents des services jeunesse tendent en effet à naturaliser cette focalisation départementale sur le public collégien, comme le souligne l'un de nos interlocuteurs :

« Le conseil départemental de jeunes, ce sont les collégiens parce que c'est la compétence du département. Le choix qui a été fait sur les collégiens, c'est comme les conseils municipaux de jeunes avec les enfants, c'est la mairie ».

Si les actions mises en place par les services jeunesse découlent d'une dynamique volontariste, les compétences obligatoires en lien avec le fonctionnement des collèges influent sur la façon dont la jeunesse est appréhendée par les services dédiés et les démarches mises en œuvre. Les dispositifs précédemment évoqués sont les produits hérités d'une logique de débordement progressif des compétences obligatoires des conseils généraux (puis départementaux) en matière de gestion des collèges (Dutercoq, 2009). Les services jeunesse héritent dès lors de dispositifs initialement pensés dans le prolongement de la compétence collège des conseils départementaux. Initialement localisé dans les services chargés de la gestion des collèges, l'investissement dans des actions d'ordre éducatif, voire pédagogique, est progressivement transféré dans les services chargés de la jeunesse, précédemment inexistant⁴³. Cette relocalisation n'entraîne cependant pas d'extension du public visé par ces dispositifs : il n'est ainsi pas envisagé de permettre à de jeunes lycéens, apprentis ou en situation d'emploi d'être élus au sein du conseil départemental jeune et citoyen nivernais, ni d'ouvrir l'accès du Pack loisirs à un public plus large. Une situation de « dépendance au sentier emprunté » (Pierson, 2000) peut ainsi être identifiée.

Les conseils départementaux bénéficient d'une expérience longue en matière d'action en lien avec les collégiens. De ce fait, les services jeunesse de la Nièvre comme de l'Isère bénéficient de ressources temporelles et d'expertise concernant ce public, dont ils sont dépourvus à l'heure d'envisager une action en direction d'un public plus large. Les services jeunesse peuvent par exemple s'appuyer sur des évaluations de dispositifs passés pour envisager le réajustement de leurs interventions. Les compétences des conseils départementaux en lien avec le fonctionnement des collèges leur permettent également de bénéficier de « ressources matérielles » et de « ressources sociales » (Hassenteufel, 2011, p. 105-106) facilitant la mise en place de dispositifs à destination des collégiens. On repère ainsi la mobilisation d'un réseau relationnel préexistant à l'heure de relancer de nouveaux dispositifs.

Vers un élargissement à de nouveaux publics ?

Si les conseils départementaux s'avèrent attachés à une priorisation du public collégien, laquelle est étroitement liée à l'acquisition progressive de compétences en lien avec les collèges dans le cadre de la décentralisation, cela n'exclut pas des démarches des services jeunesse en direction d'autres segments de la jeunesse.

Les jeunes relevant du statut lycéen sont rarement interpellés ou ciblés en tant que tels par les services jeunesse des conseils départementaux qui les perçoivent comme le public « naturel » des conseils régionaux, du fait des compétences de ces derniers en matière de gestion des lycées. Un même défaut de légitimité et de ressources adaptées est initialement mis en avant par les services jeunesse pour expliciter l'absence de dispositif ciblant spécifiquement les étudiants. Dans le contexte de crise sanitaire, la mise à l'agenda médiatique et politique de la précarité étudiante conduit néanmoins les conseils départementaux à porter une attention nouvelle à ce public (voir encadré 2).

⁴³ Pour le cas de l'Isère, cette relocalisation est documentée dans un rapport d'étude qui fait suite à un stage d'une étudiante de l'INET.

ENCADRÉ 2. UN NOUVEL INTÉRÊT PORTÉ AUX ÉTUDIANTS ?

Dans le contexte de crise sanitaire, les conseils départementaux adoptent des mesures en faveur des étudiants. Le conseil départemental de l'Essonne vote ainsi une aide aux étudiants. Le département des Landes adopte des dispositifs d'urgence avec un volet spécifique pour les étudiants. Un soutien financier « à tous les jeunes y compris les étudiants » est mis en place en Gironde. Interpellé par le président du conseil départemental autour de cette question de la précarité étudiante, le service éducation populaire et jeunesse de la Nièvre met en place, au printemps 2021, en collaboration avec le CROUS, un dispositif d'aide aux étudiants nivernais. L'action du conseil départemental permet notamment de renforcer les permanences d'accueil des étudiants dans la perspective d'une prise en charge sociale et/ou psychologique. La pérennité de ces soutiens aux étudiants au-delà de la période de crise sanitaire, qui tend à les justifier, demeure néanmoins incertaine.

Les lycéens et étudiants sont rarement ciblés en tant que tels par les actions du service jeunesse du conseil départemental. L'adresse à un public jeune au-delà des seuls collégiens passe davantage par le ciblage de tranches d'âge élargies. Certains dispositifs nivernais pilotés par le service jeunesse, comme le concours « Propose ton clip », sont accessibles aux jeunes âgés de 16 à 30 ans. La même tranche d'âge est retenue pour définir le public concerné par le Pass international, qui permet aux jeunes de bénéficier d'une aide financière du conseil départemental pour mener à bien leur projet citoyen ou solidaire à l'international¹⁴. En Isère, l'appel à projets jeunesse lancé en 2021 spécifie que les actions soutenues dans le cadre de la bourse aux projets de jeunes doivent concerner un public cible âgé de 12 à 25 ans¹⁵.

La limite d'âge supérieure souvent retenue pour l'accès aux dispositifs est de 25 ans, ce qui correspond à la limite d'âge inférieure d'accès aux dispositifs de droit commun en matière d'action sociale. Ce choix peut dès lors apparaître paradoxal. D'une part, parce que les interventions en matière de politique sociale de jeunesse ne sont pas, dans les deux cas observés, localisés au sein du service jeunesse. D'autre part, parce l'accès aux dispositifs de droit commun en matière d'action sociale ne se substitue pas, du point de vue du périmètre thématique, à l'enjeu de développement de la vie citoyenne.

1.2. Le périmètre d'intervention limité des services jeunesse

La politique de jeunesse est un domaine d'action publique « éclaté » du point de vue sectoriel (Parisse, 2019). Derrière l'expression « politiques de jeunesse », on identifie des démarches relevant du secteur éducatif, du secteur de l'insertion et de l'information, des politiques de citoyenneté, des politiques de prévention sanitaire et des politiques socioculturelles et sportives. Dans un article publié en 2007, Patricia Loncle relève un déplacement des préoccupations des élus et des professionnels en ce qui concerne les politiques de jeunesse au niveau communal : « Celles-ci, souligne-t-elle, ne sembl[ent] plus pouvoir se résumer, même dans les petites communes, à la mise en œuvre d'actions socioculturelles » (Loncle, 2007). Dans un contexte marqué par l'expression d'une défiance vis-à-vis du système politique d'une partie de la jeunesse (Lardeux, Tiberj, 2021), l'accent est souvent mis par les collectivités communales et départementales sur la nécessité de développer la participation politique des jeunes. Il nous importe

¹⁴ <https://nievre.fr/au-quotidien/jeunesse-et-education/les-aides-aux-jeunes/etudes-projets/>

¹⁵ Délibération de l'assemblée du conseil départemental de l'Isère, 09/12/2021 : <https://www.isere.fr/Deliberations/Delibs/2021/Deliberation-3423.pdf>

d'explorer comment les actions des services jeunesse des conseils départementaux s'inscrivent dans cette cartographie des politiques de jeunesse. L'exploration des axes d'intervention des services jeunesse des conseils départementaux de la Nièvre et de l'Isère montre, dans cette perspective, que les interventions mises en œuvre reposent sur une approche partielle de la jeunesse.

Des actions des services jeunesse visant l'émergence d'une jeunesse citoyenne ?

En 2016, un état des lieux des interventions du conseil départemental de l'Isère en direction de la jeunesse est établi en interne¹⁶. Il vise à rendre compte de la manière dont le conseil départemental répond aux besoins des jeunes du territoire. L'état des lieux est organisé autour de six catégories de besoins juvéniles :

- « J'ai besoin d'un suivi médical, d'un soutien psychologique.
- Je suis désœuvré, je suis en conflit avec mon environnement.
- J'ai des difficultés à accéder à l'autonomie, à trouver un emploi, un logement, à subvenir à mes besoins.
- Je veux faire du sport, pratiquer une discipline artistique, sortir, bouger, m'ouvrir sur le monde, découvrir.
- Je m'engage pour le collectif, j'apprends à porter des projets, je veux être acteur de mon environnement, m'exprimer : j'expérimente la citoyenneté.
- Je ne sais pas quel métier exercer plus tard et quelle formation choisir : j'ai besoin que l'on m'aide à m'orienter. »

Chaque situation se voit associée à des actions mises en œuvre par le conseil départemental. L'étude de cet état des lieux montre que les dispositifs (et leurs budgets associés) pilotés par le service jeunesse et sports répondent, dans leur majorité, à des enjeux d'accès aux loisirs et à la citoyenneté. Le budget dédié au service permet non seulement le financement des dispositifs du Pass isérois du collégien citoyen (PICC) et du Pack Loisirs précédemment présentés (voir *supra*), mais aussi le soutien aux structures départementales d'éducation populaire, lequel représente un budget de 350 000 euros par an. Ce faisant, le conseil départemental entend « encourager la mise en place d'actions socio-éducatives porteuses de valeurs solidaires et éducatives ».

Cinq ans plus tard, au moment de notre étude, le budget du service jeunesse et sport demeure largement consacré à des actions visant l'accès au sport ou le soutien à la participation citoyenne, mais on peut néanmoins noter un élargissement du périmètre des interventions du service. Ainsi, le plan départemental jeunesse, adopté en 2018 et dont le pilotage technique est assuré par une chargée de mission du service jeunesse, définit deux axes thématiques à privilégier en matière de politique de jeunesse.

Le premier consiste à « promouvoir la citoyenneté, les engagements et la participation des jeunes ». Il s'agit ainsi « d'encourager les jeunes à trouver leur place dans la société et à contribuer au mieux-être collectif ». Différents objectifs sont ensuite déclinés, parmi lesquels le « développement de l'engagement bénévole et citoyen des jeunes » ou encore « la valorisation des engagements citoyens ». Ce faisant, les actions portées par le service jeunesse et sports s'ancrent pleinement dans les politiques de citoyenneté.

¹⁶ Note interne, conseil départemental de l'Isère, 02/2016.

Le second consiste à « rapprocher les jeunes du monde professionnel, encourager leurs talents, leur insertion ». Il s'agit de « favoriser les mises en situation professionnelle pour permettre aux jeunes de valider leurs intérêts et leurs capacités », en encourageant les dispositifs facilitant l'accès à des stages ou la découverte des métiers par exemple. Des actions relevant du champ sectoriel des politiques d'insertion et d'information sont ainsi identifiées comme des « politiques de jeunesse ».

L'appel à projets jeunesse voté par l'assemblée du conseil départemental en avril 2021 tend par ailleurs à consolider l'élargissement du champ de compétence sectoriel du service jeunesse, dans la mesure où il encourage le dépôt de projets s'inscrivant dans un vaste panel de thématiques : engagements citoyens, initiatives jeunes et accès à des pratiques numérique, culture, sport, solidarité, développement durable, bien-être et santé, prévention des addictions, parcours éducatifs, insertion socioprofessionnelle et autonomie. On note ainsi un élargissement du champ d'intervention sectoriel, à travers un soutien accordé à des initiatives relevant des secteurs de la prévention sanitaire et de la politique socioculturelle et sportive.

Le périmètre d'intervention du service jeunesse du conseil départemental de la Nièvre apparaît, de son côté, plus restreint. L'un de nos interlocuteurs au sein de la collectivité identifie « un resserrement du périmètre d'action [du service jeunesse] sur les questions de citoyenneté et de droits humains¹⁷ ». En effet, outre l'animation du conseil départemental jeune et citoyen (voir *supra*), l'action du service jeunesse repose principalement sur une démarche de soutien financier aux fédérations d'éducation populaire et sur la mise en œuvre de dispositifs de soutien aux projets associatifs portés par des jeunes¹⁸. Le service jeunesse pilote ainsi un projet de festival jeunesse portant sur l'histoire migratoire de la Nièvre – intitulé « Sur le chemin des pionniers ». Contribuer à « construire un projet d'avenir portant sur "le vivre ensemble" et toute [leur] histoire commune », constitue l'un des objectifs affichés. Le projet de créer un magazine « pour et par les jeunes » – dénommé « Mag Jeunes »¹⁹ – se situe, quant à lui, à mi-chemin entre une démarche relevant d'une politique de citoyenneté et une initiative s'inscrivant dans une dynamique d'information de la jeunesse nivernaise. Il s'agit non seulement d'encourager l'implication de la jeunesse nivernaise, mais aussi de favoriser l'appropriation des informations sur les dispositifs jeunesse à leur disposition.

Comme nous pouvons l'observer, les périmètres d'intervention des deux services jeunesse étudiés diffèrent. D'un point de vue thématique, le périmètre d'intervention du service jeunesse de l'Isère apparaît légèrement plus large que celui du service analogue dans la Nièvre. Aucun des deux services ne dispose cependant d'une compétence de coordination transversale de l'ensemble des politiques sectorielles en direction des jeunes portées par le conseil départemental.

Des interventions en direction de la jeunesse qui échappent aux services jeunesse

Une part importante des interventions en direction des jeunes échappe en effet à la supervision des services jeunesse, comme le soulignent nos interlocuteurs. Il importe de s'intéresser à ces interventions qui, dans le cadre d'une approche populationnelle, relèvent de politiques de jeunesse. En Isère comme dans la Nièvre, les nombreuses compétences obligatoires des conseils départementaux ayant trait à la jeunesse ne sont pas formellement identifiées comme relevant de la politique de jeunesse départementale. Des démarches facultatives en direction de la jeunesse mises en œuvre par une

¹⁷ Entretien avec le service en charge des collèges du conseil départemental de la Nièvre.

¹⁸ Bilan de mi-mandat du service jeunesse 2016-2021, conseil départemental de la Nièvre.

¹⁹ <https://nievre.fr/au-quotidien/jeunesse-et-education/les-projets-pour-la-jeunesse/mag-jeune/>

pluralité de services peuvent également être repérées. Sans prétendre à l'exhaustivité, il nous faut donc élargir la focale d'observation afin d'en dresser un rapide panorama.

Les démarches de politique éducative des services chargés de la gestion des collèges

La première phase de décentralisation de 1982-1983 a donné aux conseils départementaux un rôle d'accompagnement et d'impulsion des politiques en matière de construction et de rénovation des collèges. Ils sont aussi formellement responsables de l'acquisition des équipements pédagogiques. À travers les compétences transférées par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, la collectivité départementale se voit octroyer un rôle de gestionnaire de missions de services publics, dont la restauration scolaire. Les conseils départementaux sont également responsables du recrutement et de la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des collèges²⁰. Dans les deux cas explorés, les différentes interventions relevant d'une politique éducative départementale (Bisot, Laporte, 2014) ne sont pas pilotées par les services jeunesse.

Dans la Nièvre, ces différentes missions reviennent au service collèges. Ce dernier est également chargé de la répartition et de la distribution de la dotation globale de fonctionnement des collèges. Il apparaît que ces différentes missions font de ce service un interlocuteur privilégié des directions d'établissement. Un dialogue plus étroit avec les équipes pédagogiques est également ponctuellement mis en place. Des échanges sont organisés avec les équipes enseignantes pour évaluer les besoins et les prendre en compte. Des réunions associent également les parents d'élèves et les collégiens afin d'évaluer les besoins en termes d'équipement des établissements²¹.

Il apparaît donc que le service collèges contribue directement à la prise en charge éducative d'une frange de la jeunesse nivernaise. Il est également à l'initiative de démarches participatives associant les collégiens. Le périmètre d'action du service collèges dépasse en effet la prise en charge des « dimensions matérielles de l'enseignement » (Dupuy, Pollard, 2013) comme envisagé initialement par les lois de décentralisation.

En lien avec l'identification d'enjeux éducatifs associés à la question du numérique, le service collèges a, par ailleurs, longtemps été chargé de l'équipement informatique des établissements, avant que cette mission ne revienne, désormais, à la direction informatique. La gouvernance même de la mise en œuvre de l'équipement des collèges est, de ce fait, segmentée.

De façon analogue, on observe également, en Isère, une segmentation de la politique de gestion des collèges. La construction, l'entretien et l'équipement des 97 collèges publics de l'Isère reviennent au service de la collectivité en charge de l'aménagement. Celle-ci y consacre 295 millions d'euros pour l'année 2021²². La gestion du personnel technicien, ouvrier et de service revient à la direction des ressources humaines. Le service chargé des moyens des collèges est quant à lui en charge du calcul et du versement des dotations de fonctionnement aux établissements ; il pilote et coordonne la stratégie d'équipement et de développement des usages numériques ainsi que la gestion de la restauration scolaire.

²⁰ Article 82 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

²¹ Entretien avec le service en charge de la gestion des collèges du conseil départemental de la Nièvre.

²² Dossier de presse « Budget 2021 du Département » : <https://www.isere.fr/node/50496>.

L'action sociale en direction de la jeunesse

Avec la loi du 27 janvier 2014, le conseil départemental se voit confirmé comme « chef de file » en matière d'action sociale. Cette désignation s'inscrit dans le prolongement de l'endossement d'un rôle accru en matière de politique sociale au fil des différentes phases de décentralisation (Lafore, 2004). Parmi les compétences obligatoires des conseils départementaux en la matière, une frange conséquente intéresse plus spécifiquement la jeunesse. Trois grands champs d'intervention peuvent être distingués : la protection de l'enfance, les démarches visant l'insertion professionnelle des jeunes et les aides pour l'accès des jeunes au logement.

La compétence relative à la protection de l'enfance des conseils départementaux renvoie à différentes actions menées par la collectivité départementale, qu'il s'agisse des actions de suivi à domicile (actions éducatives à domicile, actions éducatives en milieu ouvert, etc.) ou des mesures de placement. Dans la Nièvre, un service famille et enfance est chargé de ces politiques qui reviennent, en Isère, au service accueil et protection de l'enfance. Les conseils départementaux consacrent un budget conséquent à ce domaine d'intervention, en constante augmentation depuis 1998 (Leroux, 2017). En Isère, ce sont 100 millions d'euros qui sont consacrés à la politique d'aide sociale à l'enfance en 2013 (Bartoli, 2013). Le budget enfance-famille est de 153 millions d'euros en 2021, quand le budget relatif à la jeunesse et au sport s'élève à 10,5 millions d'euros en 2021²³. Cet écart révèle l'ampleur de l'investissement financier lié à la politique de protection de l'enfance. L'importance de cette compétence se mesure également à l'aune des débats que sa mise en œuvre suscite. Cette politique se voit en effet questionnée, voire critiquée, à différents niveaux. La thématique de la (dis)continuité des parcours des jeunes pris en charge par l'ASE et les difficultés de leur transition vers la vie adulte se voit mise à l'agenda médiatique et politique par les associations d'anciens placés dès les années 2000 (Frechon, Lacroix 2020). Des travaux scientifiques explorent les modalités de cette prise en charge par les conseils départementaux (Molina, Stefan, 2019 ; Frechon, Lacroix 2020 ; ASDO, 2020), de même que les enjeux relatifs à l'accueil des mineurs étrangers non accompagnés (MNA).

En Isère comme dans la Nièvre, l'action départementale menée à l'endroit du public fragile des MNA suscite des controverses conséquentes. Au sein du conseil départemental de la Nièvre, le vote du budget 2021 est par exemple l'occasion, pour l'opposition, de déplorer le coût du suivi des MNA. Il est ainsi reproché à la majorité de favoriser l'accompagnement de ces jeunes au détriment des « autres » jeunes sortant de l'ASE. L'opposition dénonce des « contrats jeunes majeurs qui devraient bénéficier aux enfants placés dans la Nièvre » alors que ceux-ci bénéficieraient « aux migrants devenus majeurs et dont le conseil départemental favorise[rait] le maintien sur [le] territoire »²⁴. En Isère, plusieurs acteurs associatifs critiquent également la manière dont le conseil départemental prend en charge les jeunes migrants. Le non-renouvellement de contrats jeunes majeurs et la non-prolongation de certaines mesures d'hébergement sont dénoncés lors de manifestations où des élus de l'opposition se joignent aux représentants associatifs²⁵. Ces exemples donnent à voir combien la politique de protection de l'enfance recèle d'enjeux polémiques.

²³ Dossier de presse « Budget 2021 du Département » : <https://www.isere.fr/node/50496>.

²⁴ Le Journal du Centre, 30 mars 2021.

²⁵ Le Dauphiné libéré, août 2019.

Autre segment de la politique sociale de jeunesse des conseils départementaux, les interventions visant à soutenir l'insertion des jeunes. Le pilotage du fonds d'aide aux jeunes (FAJ) et le soutien aux missions locales en constituent deux aspects. Ces actions sont, dans les deux cas observés, pilotées par des services relevant du champ sectoriel de l'action sociale : le service inclusion sociale dans la Nièvre et le service action sociale de polyvalence en Isère. En dépit de leur caractère obligatoire, ces missions font l'objet de mises en œuvre historiquement différenciées selon les conseils départementaux (Loncle *et al.*, 2008).

* * *

Alors que les conseils départementaux disposent de compétences obligatoires favorisant une approche de la jeunesse sous l'angle éducatif et social, les services jeunesse interviennent principalement, quant à eux, dans le périmètre des politiques de loisirs, mais aussi de participation, de citoyenneté et d'engagement. L'action menée par les services jeunesse fait ainsi apparaître un décalage par rapport aux compétences que l'on peut considérer comme « traditionnelles » de la collectivité départementale. Ce faisant, leur intervention tend à élargir le spectre du public ciblé par la collectivité : les images du « jeune en difficulté », de « la jeunesse à protéger » ou encore de la « jeunesse en danger » associées à la politique de protection de l'enfance ne représentent pas, en ce sens, l'unique figure juvénile ciblée par le conseil départemental. Ce constat permet d'envisager une réflexion plus large sur la citoyenneté sociale juvénile (Loncle, 2010, p. 19-20).

Pour autant, l'examen des champs d'action des services jeunesse donne à voir les obstacles à l'émergence d'une telle réflexion. Eu égard aux compétences sociales des conseils départementaux, la délimitation du périmètre des services jeunesse repose sur un héritage historique qui limite les possibilités de recomposition d'ampleur qu'imposerait le développement d'une prise en compte transsectorielle de la jeunesse, notamment en termes de refonte des articulations existantes. Cette focalisation des services jeunesse sur les thématiques des loisirs et de la citoyenneté permet en outre de valoriser une figure juvénile qui constitue une ressource pour la collectivité. La représentation d'une jeunesse « dynamique » et « citoyenne » mise en avant par les services jeunesse constitue en effet une figure symbolique susceptible de générer du consensus, y compris politique. À titre d'illustration, on peut relever qu'en Isère, les conseillers départementaux de l'opposition manifestent leur soutien au dispositif d'appel à projets citoyen présenté en séance plénière en avril 2021. Parallèlement, un certain nombre de travaux montrent que l'engagement citoyen des jeunes ne découle pas seulement de démarches éducatives et d'expérimentations participatives, dans la mesure où elle est également une question sociale (Loncle, 2010). Il apparaît dès lors que le projet d'intégration citoyenne de la jeunesse requiert une articulation des interventions de la collectivité. Qu'en est-il en Isère et dans la Nièvre ?

2. Politiques de citoyenneté et politiques sociales de jeunesse : des articulations différenciées

Il convient de nuancer la fragmentation de la prise en charge de la jeunesse au sein des conseils départementaux explorés. Cette perception découle en partie de notre focalisation initiale sur le périmètre d'intervention des services jeunesse des collectivités départementales. Dans chacun des cas explorés, les échanges menés avec nos interlocuteurs laissent en effet entrevoir des oscillations entre une conception sectoriellement limitative de la politique de jeunesse et une approche plus extensive,

renvoyant à « l'ensemble des politiques sectorielles en direction de la jeunesse » (Parisse, 2020). Les politiques sectorielles susceptibles d'impacter la vie des jeunes sont-elles dès lors seulement juxtaposées ou connectées les unes aux autres ? La perception de la jeunesse comme un domaine d'action publique « éclaté » entraîne-t-elle l'adoption de politiques de jeunesse entendues comme une démarche visant à « rassembler sous un même label les différentes missions en direction de [la jeunesse] avec pour objectif de les "harmoniser", de faire "converger" leurs objectifs » (Loncle, 2010, p. 93) ?

L'enquête menée permet de mettre à l'épreuve l'hypothèse d'un dépassement des représentations traditionnelles de la politique de jeunesse au profit de démarches transversales s'inscrivant dans une logique à la fois intersectorielle et transsectorielle au sein de la collectivité. Eu égard à la fonction de chef de file de l'action sociale du conseil départemental, il est apparu opportun de se concentrer sur les connexions établies entre les actions des services jeunesse et ceux chargés de la politique sociale départementale, en vue de documenter la mise en transversalité de l'action jeunesse en Isère et dans la Nièvre. Nos deux cas d'études illustrent deux situations distinctes. Le cas nivernais donne à voir une forte segmentation des interventions en direction de la jeunesse, laquelle est pensée au pluriel (2.1). En Isère, on observe une démarche plus affirmée d'articulation des interventions en direction de ce public, bien qu'encore inaboutie (2.2).

2.1. La difficile émergence d'une approche transversale dans la Nièvre : la jeunesse au pluriel

Le développement d'une approche transversale des politiques de jeunesse forme l'un des enjeux centraux de la direction de l'éducation, de la jeunesse et de l'enseignement supérieur du conseil départemental de la Nièvre. Si la volonté d'initier une approche transversale de la jeunesse structure un certain nombre de dynamiques, l'analyse tend à montrer que celle-ci se heurte à plusieurs limites, tant du point de vue de la mise en place d'une stratégie transsectorielle de prise en compte des jeunes, que de l'impulsion de processus intersectoriels. Ce faisant, elle n'apparaît pas, à ce jour, de nature à organiser un « dépassement] de l'organisation historique de l'action publique par domaines d'intervention spécialisés » (Douillet *et al.*, 2019).

Un cadre de référence stratégique peinant à structurer une approche transversale

L'enquête tend à montrer la difficulté que les acteurs rencontrent à faire émerger une vision d'ensemble des réalités des jeunes, des interventions départementales qui les concernent et des liens entre celles-ci. Parmi les éléments susceptibles de matérialiser une approche transversale de la jeunesse au sein d'une collectivité, « la production, à différents niveaux, de documents d'orientations stratégiques » (Parisse, 2020) apparaît centrale. À ce jour, le conseil départemental de la Nièvre ne s'est pas doté d'une telle feuille de route. Le bilan réalisé à mi-mandat par les services du conseil départemental tend plutôt à récapituler, en forme de bilan d'activité, les actions menées par le service jeunesse, mais ne porte pas d'ambition stratégique²⁶. Le Livre blanc élaboré à la suite des états généraux de la jeunesse, organisés en mars 2018 (dénommés « Échos des jeunes »), est, de ce point de vue, présenté comme la feuille de route pour les différents services du conseil départemental. Découlant de rencontres partenariales et de

²⁶ « Bilan de mi-mandat du service jeunesse 2016-2021 », conseil départemental de la Nièvre.

la participation de différents services de la collectivité aux états généraux, notamment ceux rattachés à la direction générale adjointe (DGA) des solidarités (voir *infra*), ce document propose un cadrage multithématique de l'intervention du conseil départemental en direction des jeunes, organisé autour de huit axes : loisirs, mobilité, travail, commerce, internet, vie quotidienne, santé, autres thématiques. Dans chaque cas, les limites des dispositifs existants sont énoncées et les propositions des jeunes sont présentées. La signature de ce document par le conseil départemental est, en outre, présentée comme « un engagement [...] pour une prise en compte des propositions des jeunes²⁷ ».

La portée opérationnelle de ce document apparaît toutefois limitée. Plusieurs interlocuteurs que nous avons rencontrés dans les services du conseil départemental, notamment au sein de la DGA des solidarités, n'en avaient ainsi pas connaissance. En ce sens, ce document ne constitue pas, comme les entretiens que nous avons réalisés le mettent en évidence, un cadre de référence commun et partagé à l'ensemble des services sur les enjeux relatifs à la jeunesse. La faible appropriation collective de ce document est étroitement liée au fait qu'aucun mandat de coordination transversale en matière de politique de jeunesse n'est explicitement confié au service jeunesse.

Les échanges avec nos interlocuteurs au sein de la collectivité tendent à montrer que la création d'un poste de chargé de mission jeunesse doté de fonctions transversales – susceptible d'impulser une dynamique de coordination transversale des interventions en direction de la jeunesse (Lebrou, 2015) – n'est pas d'actualité. L'endossement d'un tel rôle constitue néanmoins une aspiration forte pour le service jeunesse²⁸. Un tel projet ne fait cependant pas, à ce jour, l'objet d'un portage politique au sein de la collectivité. Dans cette perspective, l'organisation de l'exécutif municipal tend à reproduire une segmentation repérée au niveau administratif dans la prise en charge des enjeux relatifs à la jeunesse. L'action menée par le service jeunesse est rattachée à une vice-présidence jeunesse, éducation et ressources humaines, tandis que l'action mise en œuvre par le service enfance-famille relève du périmètre de la vice-présidence à la protection de l'enfance. Cette segmentation du pilotage politique de l'action en direction de la jeunesse est relativement récente : avant 2017, la protection de l'enfance et les actions du service jeunesse relevaient en effet d'une même vice-présidence. La segmentation observée n'est, en outre, pas compensée par la mise en place d'une instance de dialogue politique spécifiquement dédiée à ces enjeux comme cela peut être observé dans d'autres collectivités (Moalic, Parisse, 2021). Cet ensemble de facteurs d'ordre politique et administratif limite ainsi fortement l'émergence d'une approche transversale des enjeux jeunesse, en particulier au niveau des articulations entre les politiques sociales d'une part et les politiques de loisirs, de citoyenneté et d'engagement (portées par le service jeunesse) d'autre part. En dépit de ces facteurs limitants, qu'en est-il au niveau des dynamiques intersectorielles pouvant émerger dans la mise en œuvre opérationnelle des interventions ?

Le niveau opérationnel : un levier de transversalité par le bas encore limité

Le service jeunesse nivernais, dont les actions relèvent principalement du champ thématique de la citoyenneté (voir *supra*), est localisé au sein d'une direction chargée de l'éducation, de la jeunesse et de l'enseignement supérieur. Celle-ci est composée de deux services précédemment évoqués : le service jeunesse et éducation populaire et le service collèves. Cette direction relève, depuis 2017, d'une DGA

²⁷ Conseil département de la Nièvre, « Livre blanc pour la jeunesse », mai 2018.

²⁸ Entretien avec le service en charge de la jeunesse du conseil départemental de la Nièvre.

chargée de l'administration et des ressources. Cette position du service jeunesse et éducation populaire permet une certaine connexion de ses interventions avec l'action du service collèges. Ce dernier se révèle d'ailleurs être un point d'appui important pour la mise en œuvre d'un certain nombre d'actions du service jeunesse. Le service collèges a ainsi favorisé le lien avec les services administratifs des établissements pour la mise en place organisationnelle du conseil départemental jeune et citoyen, et il participe à l'animation de cette instance²⁹. Du fait de relations préétablies avec de nombreux services (notamment techniques) du conseil départemental, le service collèges est aussi régulièrement sollicité pour aider à la mise en œuvre des projets portés par l'instance.

Les missions départementales en direction de la jeunesse relevant de l'action sociale sont quant à elles localisées dans une autre direction générale adjointe : la DGA des solidarités, de la culture et du sport³⁰. Cette DGA est elle-même segmentée en six directions : direction de l'autonomie, direction de la cohésion sociale et de la santé, direction du développement social local, direction de la parentalité et de l'enfance, direction stratégique de projets et direction de la culture et du sport. Les interventions en matière d'insertion socioprofessionnelle – correspondant à la « politique sociale de jeunesse » (Lima, 2016) – sont incluses dans le périmètre d'intervention de la direction de la cohésion sociale et de la santé. Les missions en lien avec la protection de l'enfance sont, quant à elle, localisées à la direction Famille et enfance. Enfin, une chargée de mission pilotant les actions en direction des jeunes sans formation ni emploi (NEET) est directement rattachée à la DGA des solidarités, de la culture et du sport.

On relève néanmoins des liens relativement étroits entre les services. Ceux-ci découlent non seulement des échanges formels dans le cadre des réunions de DGA, mais aussi d'une forte interconnaissance entre les acteurs. Une bonne connaissance des dispositifs gérés par les uns et les autres peut être ainsi soulignée :

« C'est une réalité. Nous sommes collègues, on se croise, on se connaît, ça permet d'échanger aussi. L'interconnaissance, ça aide aussi, ça favorise les échanges. » (Entretien avec le service chargé de l'enfance et de la famille du conseil départemental de la Nièvre.)

L'interconnaissance informelle liée à une localisation géographique favorable et les réunions de DGA qui réunissent l'ensemble des directeurs de services permettent le développement d'une politique sociale de jeunesse relativement intégrée. Les relations entre les agents des différents services de la DGA des solidarités sont également favorisées par des collaborations concrètes autour de certains sujets. À titre d'exemple, on peut évoquer la prise en charge de l'obligation de formation des 16-18 ans prévue par la loi et précisée dans un décret du mois d'août 2020³¹. Dans ce contexte, une collaboration étroite entre le service enfance-famille et le service inclusion est en construction. Les jeunes concernés sont signalés au président du conseil départemental. Le protocole établi en interne prévoit qu'ils soient conjointement pris en charge par le service enfance et famille et par le service inclusion. Chacun des services a ainsi désigné un référent sur l'obligation de formation³². On relève donc une forte capacité de coordination des interventions des différentes directions relevant de la DGA des solidarités, de la culture et du sport.

Un même constat ne peut être établi concernant la coordination des missions relevant d'une politique sociale de jeunesse et celles pilotées par le service jeunesse. Le dialogue entre le service jeunesse et

²⁹ Entretien avec le service chargé de la gestion des collèges du conseil départemental de la Nièvre.

³⁰ Avant 2017, la direction Éducation, jeunesse et enseignement supérieur était également localisée dans cette DGA.

³¹ Décret n° 2020-978 du 5 août 2020 relatif à l'obligation de formation des jeunes de seize à dix-huit ans.

³² Entretien avec le service chargé de l'inclusion sociale du conseil départemental de la Nièvre.

les acteurs des services relevant de l'action sociale apparaît faiblement formalisé. Interrogés sur d'éventuelles collaborations, les acteurs des services enfance-famille comme ceux du service inclusion sociale nous rapportent systématiquement le même évènement : ils se souviennent avoir été sollicités, trois ans auparavant, pour participer aux états généraux de la jeunesse (dénommés « Échos de la jeunesse 58 »³³) et avoir contribué activement à l'évènement. Des réunions communes autour de projets précis nous sont également signalées par les acteurs de la direction éducation, jeunesse et éducation populaire. Ainsi, ce travail en commun initié par les services relève plutôt, en suivant la distinction opérée par Philippe Lyet, d'une situation de « collaboration non formalisée et de dynamique individuelle » que d'une « collaboration formalisée et de dynamiques institutionnelles » (Lyet, 2008). Chaque projet de collaboration effective entre le service jeunesse et l'un des services sociaux du conseil départemental se doit d'être validé par les instances politiques du conseil départemental, ce qui, selon nos interlocuteurs, ne facilite pas la transversalité. Aucune instance interne ne réunit les chargés de mission de la DGA solidarité chargée des dispositifs jeunesse avec le service jeunesse.

ENCADRÉ 3. DES DISPOSITIFS POUVANT FAIRE DOUBLONS

Un certain nombre de « doublons » en termes de dispositifs en direction de la jeunesse peuvent être repérés. Les aides au permis de conduire en constituent un exemple. L'aide au permis de conduire, intégrée à la « JBOX 58 » – elle-même incluse dans la carte jeune proposée par le conseil régional –, est l'une des aides pilotées par le service jeunesse. Cette aide au permis de conduire concerne les jeunes de 15 à 30 ans. En contrepartie de 30 heures de bénévolat dans une association ou une collectivité du territoire nivernais, une aide de 300 euros est attribuée au jeune. Elle est directement versée à l'auto-école. De manière parallèle, le service famille et enfance propose une aide au permis de conduire à destination des seuls jeunes suivis par l'ASE.

D'autres actions, relativement similaires dans leur forme, pilotées par des services distincts sont également observées. Ainsi, le service jeunesse met en place en 2021 le projet « Mag Jeunes » à destination de l'ensemble des jeunes nivernais. Le concept est assez proche de celui initié par le service famille et enfance : depuis plusieurs années, des jeunes relevant de la protection de l'enfance rédigent une « Lettre jeune » qui est ensuite distribuée à l'ensemble des jeunes pris en charge par l'ASE.

Du côté de la direction éducation, jeunesse et éducation populaire, on repère une insatisfaction quant à la position du service jeunesse dans l'organigramme, perçue comme isolante. La volonté de voir la direction de la culture et du sport intégrée dans le périmètre de la DGA administration et ressources est largement énoncée. Aux yeux des acteurs de la direction éducation, jeunesse et enseignement supérieur, une telle localisation favoriserait des dynamiques intersectorielles autour de l'enjeu jeunesse. L'articulation des actions du service jeunesse avec celles de la direction des sports et de la culture apparaît envisagée davantage qu'une articulation avec les politiques sociales de jeunesse. L'absence de véritable projet d'articulation interroge sur la compatibilité des représentations qui guident l'action des services jeunesse, inclusion sociale, et enfance et famille, en direction des jeunes nivernais.

³³ Cet évènement partenarial sera plus spécifiquement décrit dans la deuxième partie de ce rapport.

Un ciblage différencié des publics

Des facteurs organisationnels tendent à limiter le dialogue entre les différents services autour de l'enjeu jeunesse. Cela contribue à une segmentation sectorielle de la prise en charge des jeunes nivernais. La distance entre les services tient également à l'absence d'un « traitement générationnel » de la jeunesse au profit d'une « approche spécifique » de la jeunesse (Halter, 2007), centrée sur l'action sociale. En effet, l'analyse donne à voir le décalage entre la volonté des services relevant de la DGA des solidarités d'affirmer leur contribution à une politique de jeunesse globale et la mise en place d'une action ciblant une frange délimitée de la jeunesse nivernaise. En dépit de l'affichage commun d'une action en direction de la jeunesse, le public visé par le service jeunesse et les différents services relevant de la DGA des solidarités est différencié. L'idée d'une répartition des publics sur la base de leurs caractéristiques sociales et familiales est clairement affirmée par nos interlocuteurs, tant au sein du service jeunesse qu'au sein des services relevant de l'action sociale :

« C'est vrai qu'il y a un peu une dichotomie en termes de publics ciblés puisque sur la direction éducation populaire jeunesse, nous sommes sur une jeunesse finalement "tout venant" : l'ensemble des jeunes de la Nièvre, y compris ceux qui vont bien et qui ont des projets, par exemple, de voyager à l'étranger. Au niveau de la direction des solidarités, nous sommes sur un public beaucoup plus fragilisé. Je pense au public de la protection de l'enfance, ça va de soi que c'est un public qui est très fragile. On s'adresse aussi beaucoup à un public en difficulté à l'égard de l'emploi, de la formation. Nous ciblons un public plus vulnérable. »
(Entretien avec le service en charge de l'inclusion sociale du conseil départemental de la Nièvre.)

Les dispositifs pilotés par le service chargé de l'inclusion sociale ciblent des jeunes en difficulté afin qu'ils en tirent une « plus-value personnelle³⁴ ». L'action de ce service repose fortement sur le financement des missions locales, lesquelles déploient un accompagnement individualisé. Le soutien à l'école de la deuxième chance (E2C) ainsi qu'aux foyers de jeunes travailleurs (FJT) vise à compléter l'offre d'accompagnement individualisé des jeunes en situation de vulnérabilité dans leur parcours d'insertion. On repère ici une démarche proche de l'action sociale traditionnelle, centrée sur la personne. On se situe donc dans une logique différente de la démarche portée par le service jeunesse, guidée, elle, par les principes de l'éducation populaire, notamment sous l'angle de l'action et de l'expression collective. Cette divergence d'approche entre en résonance avec les débats qui traversent le champ de l'action sociale (Ion, 2005). Ceux-ci voient en effet s'opposer les tenants d'un accompagnement individualisé et les promoteurs de pratiques de développement social organisées de manière plus collective (Esposito *et al.*, 2005). *A contrario* de ce qui peut être observé dans d'autres contextes (Chobeaux, 2004), il apparaît qu'au sein du conseil départemental, cette prise en charge distincte des différentes franges de la jeunesse ne fait pas l'objet de débats en interne. Elle est plutôt considérée comme inéluctable par plusieurs de nos interlocuteurs au sein de la direction chargée de l'éducation, de la jeunesse et de l'éducation populaire : « Ce n'est pas une jeunesse qui est segmentée, c'est une même jeunesse avec des problématiques différentes³⁵. » Ou encore : « Il faut qu'à un moment donné, il y ait des actions spécifiques. Créer des spécialités, ça ramène à un traitement plus efficace³⁶. »

³⁴ Entretien avec le service en charge de l'inclusion sociale du conseil départemental de la Nièvre.

³⁵ Entretien avec les équipes de la direction chargée de l'éducation, de la jeunesse et de l'éducation populaire du conseil départemental de la Nièvre.

³⁶ Ibid.

Cette forme de renoncement des acteurs chargés de l'éducation, de la jeunesse et de l'éducation populaire à influencer sur la prise en charge des jeunes vulnérables apparaît étroitement liée au rôle de chef de file du conseil départemental en matière d'action sociale. Du fait des compétences obligatoires en matière de protection de l'enfance et de prévention spécialisée, les services de la DGA des solidarités bénéficient de « ressources juridiques » (Hassenteufel, 2011, p. 105-108) qui leur confèrent une légitimité quant à la définition de la prise en charge de certaines franges de la jeunesse vulnérable. Cette légitimité est accrue par l'ancienneté de leur intervention en direction de ce public. Ces services bénéficient d'une « ressource temporelle » et d'une certaine expertise, autrement dit de « ressources de savoirs » dans la prise en charge de ce public ; des atouts dont le service jeunesse est dépourvu. Dans certaines situations néanmoins, le service jeunesse peut ponctuellement intervenir dans la prise en charge des jeunes vulnérables. Ainsi, à l'initiative du service jeunesse, un protocole est mis en place avec les services chargés des jeunes ni en emploi ni en formation (NEET) pour que ces derniers puissent bénéficier du programme de formation et d'insertion des jeunes nivernais à l'action humanitaire et à la solidarité internationale, piloté par le service jeunesse³⁷.

Sous l'angle d'une analyse statique, les interventions sectorielles des différents services sont faiblement articulées : les dispositifs portés par le service jeunesse s'adressant principalement à des jeunes ne connaissant pas de difficultés spécifiques, rares sont – selon nos interlocuteurs – les jeunes ciblés par le service inclusion sociale à en bénéficier. Dans une perspective plus longitudinale, une certaine connexion intersectorielle peut malgré tout être repérée. Pour les jeunes vulnérables, la prise en charge par les services d'action sociale et familiale du conseil départemental est globalement présentée comme un préalable nécessaire pour qu'ils puissent par la suite bénéficier pleinement des dispositifs proposés par le service jeunesse. Les interventions des uns et des autres correspondent à des séquences temporelles différenciées dans le parcours des jeunes. Il n'en reste pas moins que la logique de répartition des publics entre les services selon leurs caractéristiques sociales tend à prédominer. Cela témoigne du caractère encore limité du projet de transversalisation de l'action jeunesse, appelée de ses vœux par le service jeunesse. Le dépassement d'une approche sociale des problématiques jeunesse au profit d'une grille d'analyse plus large reste à construire.

2.2. La jeunesse comme *continuum* : le développement d'une coordination interne en Isère

En 2013, une étude menée sur la politique de jeunesse iséroise concluait à un foisonnement des dispositifs en direction du public jeune, mais à leur faible articulation. Sarah Bartoli soulignait ainsi que « le conseil [départemental] de l'Isère ne [disposait] pas de stratégie jeunesse », et que « si [ses] interventions [étaient] multiples, leur articulation [n'avait] pas encore été élaborée » (Bartoli, 2013). Le conseil départemental ne disposait pas de politique jeunesse au sens où elle ne disposait pas d'une stratégie spécifiquement dédiée (et d'une délibération associée). Il ne disposait pas non plus de chargés de mission *ad hoc* dotés de fonctions transversales et susceptibles d'impulser une prise en charge globale de l'enjeu jeunesse. Au moment où nous menons l'enquête au printemps 2021, un certain nombre d'évolutions peuvent être repérées. Bien que sa mise en œuvre soit encore inaboutie, une stratégie jeunesse du conseil départemental a, depuis, été élaborée.

³⁷ Entretien avec le service chargé de la jeunesse du conseil départemental de la Nièvre.

Le plan départemental pour la jeunesse : une stratégie en direction des 12-25 ans

Il s'agit ici de s'intéresser au plan départemental jeunesse, adopté en mars 2016, qui se présente comme un instrument au service de la mise en cohérence des actions menées par le conseil départemental.

Vers une prise en charge collégiale de l'enjeu jeunesse ?

La mise en lumière de l'absence de stratégie jeunesse conduit en 2015 l'exécutif à pourvoir un poste de chef de projet jeunesse, en vue de « piloter un projet à l'échelle de la collectivité ». Il était ainsi d'emblée prévu que cette mission ne se limite pas à la prise en charge et à la mise en cohérence des dispositifs pilotés par la direction chargée de l'éducation et de la jeunesse à laquelle elle était rattachée. Il s'agissait également de mettre en place une démarche permettant d'intégrer les enjeux jeunesse à l'ensemble des politiques départementales³⁸. La création de cette mission est significative d'une volonté de développer une approche transversale (Douillet *et al.*, 2019). Celle-ci est donc d'abord envisagée dans le sens d'une transsectorialisation : il s'agit d'intégrer l'enjeu jeunesse dans l'ensemble des politiques publiques de la collectivité. Le positionnement de cette mission au sein du service chargé de la jeunesse, lui-même positionné au sein d'une direction chargée de l'éducation, de la jeunesse et des sports apparaît néanmoins limiter la portée de cette ambition. Cette localisation tend en effet, sur le plan organisationnel, à cantonner la politique de jeunesse à un champ thématique restreint.

La création de la mission coïncide cependant avec la création d'instances permettant une collégialité autour de l'enjeu jeunesse. Les propositions visant l'élaboration d'une stratégie jeunesse sont initialement discutées au sein d'un groupe de travail réunissant non seulement la direction de l'éducation, de la jeunesse et des sports, mais également la direction de la culture et la direction des solidarités. L'adoption, en mars 2016, d'un plan départemental pour la jeunesse s'accompagne de la mise en place d'un comité de pilotage jeunesse regroupant les vice-présidences suivantes : aux sports et à la jeunesse ; à la vie associative et au devoir de mémoire ; aux collègues et aux équipements scolaires ; à l'économie et à l'aménagement numérique ; à la famille, à l'enfance et à la santé ; aux actions de solidarité et d'insertion³⁹. Un comité technique regroupant des agents de la direction éducation, jeunesse et sports (DEJS), de la direction des solidarités (DSO), de la mission citoyenneté et des maisons de territoire est adossé à ce comité de pilotage. Durant la période 2016-2018, trois comités de pilotage et cinq comités techniques jeunesse ont été organisés, traduisant une mobilisation transversale au sein de la collectivité. Cependant, selon nos interlocuteurs, si la direction éducation, jeunesse et sports joue un rôle prépondérant dans l'animation de la démarche, les autres directions sont impliquées de manière plus discontinue.

Une démarche transversale qui mobilise de manière limitée les compétences sectorielles

Le plan départemental pour la jeunesse encourage la mise en place de démarches intersectorielles. Les actions à mettre en place sont organisées autour de trois axes thématiques. Les deux premiers objectifs énoncés relèvent d'une logique de transversalité de nature intersectorielle alors que le troisième objectif impulse une démarche partenariale sur laquelle nous reviendrons ultérieurement. Les objectifs énoncés sont de « promouvoir la citoyenneté, les engagements et la participation des jeunes » et de « rapprocher

³⁸ Entretien avec le service en charge de la jeunesse et des sports du conseil départemental de l'Isère.

³⁹ Conseil départemental de l'Isère, « Plan départemental pour la jeunesse », mars 2016.

les jeunes du monde professionnel, encourager leurs talents, leur insertion »⁴⁰. Le critère ayant prévalu à ces choix de thématiques tient, selon les élus que nous rencontrés, à leur localisation à la croisée des champs d'action de différents services. D'autres interlocuteurs soulignent également que ces choix procèdent de la mise en œuvre d'un projet politique, porté par l'exécutif, visant à mettre l'accent sur les enjeux de la citoyenneté.

Ainsi positionné, le plan départemental pour la jeunesse tend à mettre au second plan les enjeux propres à la mise en œuvre des compétences sectorielles de chacune des directions participantes et leur éventuelle articulation. Contrairement à ce qui peut être observé dans d'autres documents d'orientation stratégique (Moalic, Parisse, 2021), on ne retrouve pas dans le plan départemental jeunesse de démarche de valorisation de l'action menée jusque-là par la collectivité, compétence par compétence, par exemple sous forme d'inventaire. De la même façon, les enjeux de coordination entre les politiques sectorielles sont relativement peu abordés. De ce point de vue, le plan ne s'attache pas à opérer une « mise en sens » globale et transversale de l'action déployée par les différents services du conseil départemental, en matière d'éducation, de culture, de sport, de santé, de citoyenneté, de mobilité, d'engagement, de formation et d'accès à l'emploi. Le plan se veut davantage une feuille de route visant à susciter la mise en place de démarches intersectorielles parallèlement aux interventions préexistantes. Le périmètre des interventions susceptibles de faire l'objet de discussions collectives et d'actions transversales se voit donc d'emblée limité.

Le plan n'est pas envisagé, dès lors, comme un levier pour repenser les interventions sectorielles à l'aune des priorités thématiques énoncées. Le plan départemental pour la jeunesse se positionne, dans une certaine mesure, comme une forme d'appel à projets interne auquel les directions sectorielles sont invitées à s'associer.

Une redéfinition limitée de l'intervention en direction des jeunes vulnérables

Resserrer la focale sur les politiques départementales s'adressant aux jeunes vulnérables permettra de mesurer la capacité du plan départemental pour la jeunesse à recomposer l'action déployée et les éventuels obstacles à une telle démarche. En quel sens la mise en place d'une stratégie jeunesse permet-elle une prise en charge renouvelée des jeunes rentrant dans le champ historique des compétences des conseils départementaux, en particulier ceux pris en charge au titre de la protection de l'enfance et de l'insertion sociale, compétences obligatoires des conseils départementaux ?

Vers une conception renouvelée de la jeunesse vulnérable

Historiquement, l'action menée par les conseils départementaux en direction de la jeunesse est justifiée par la « fragilité » de cette dernière ou de certaines franges qui la composent (Loncle, 2010). La politique sociale de jeunesse vise à favoriser la citoyenneté sociale juvénile. Les travaux scientifiques montrent que depuis la fin des années 1990, la figure de « la jeunesse comme problème » (IARD, 2001) se voit complétée par la figure de « la jeunesse comme ressource » (Vulbeau, 2001). Comme nous l'avons vu précédemment, dans le cas du conseil départemental de la Nièvre, la jeunesse est essentiellement envisagée comme une ressource dans les dispositifs mis en œuvre par le service chargé de la jeunesse. En interne, la figure de la jeunesse associée aux politiques sociales et familiales reste dominée par une approche en termes de déficit : les jeunes relevant de ces services pâtissent de difficultés sociales et

⁴⁰ *Ibid.*

familiales spécifiques. Il s'agit dès lors de favoriser préalablement leur insertion sociale avant de les amener ensuite à accéder à d'autres dispositifs inscrits dans une logique de citoyenneté politique. Cette représentation duale s'incarne dans une prise en charge segmentée de la jeunesse.

Au sein du conseil départemental de l'Isère, la figure de la « jeunesse ressource » est valorisée de manière plus transversale, y compris dans les discours des acteurs chargés de l'action sociale. Les acteurs qui mettent en œuvre ces politiques – que le sociologue Andreas Walther qualifie de « *hard* » (Walther *et al.*, 2006)⁴¹ –, en particulier celles relevant de l'action sociale de polyvalence ou de la protection de l'enfance, s'attachent ainsi à mettre à distance les représentations négatives et stigmatisantes de la jeunesse, souvent associées à leurs interventions. Ils se refusent à voir dans leur public cible un sous-groupe qu'il conviendrait d'approcher de manière fondamentalement différente des jeunes visés par les politiques de citoyenneté ou les politiques sportives, comme le souligne le propos suivant d'une de nos interlocutrices :

« Lorsqu'on travaille sur la mise en place de baux glissants, certains bailleurs ou foyers de jeunes travailleurs ne jouent pas le jeu, en disant : "T'as un ex-ASE [aide sociale à l'enfance]." Je ne sais pas ce que ça veut dire. Je ne supporte plus d'entendre : "Ah oui, mais j'ai mon quota d'ex-ASE." Qu'est-ce que ça veut dire ? C'est insupportable ! Ça veut dire que quelqu'un qui a eu une prise en charge, c'est un "ex-ASE" toute sa vie, c'est insupportable ! » (Entretien avec un agent du service chargé de la protection de l'enfance du conseil départemental de l'Isère.)

Ce propos témoigne d'une volonté, inscrite dans l'expérience quotidienne du traitement administratif et de l'accompagnement social, de mettre à distance une catégorisation naturalisée des jeunes accompagnés, souvent caractéristique des interventions dans les domaines qualifiés de « *hard* » par Andreas Walther (Loncle, Muniglia, 2010). S'ils ne sont pas considérés comme une « jeunesse dangereuse », ils ne sont pas spécifiquement appréhendés, ici, comme des jeunes fragiles ou vulnérables. En dépit du parcours parfois chaotique des jeunes accompagnés et de leurs difficultés d'insertion, nos interlocuteurs tendent à relativiser leur situation. Ils insistent sur la possibilité pour un jeune de se construire positivement et de se projeter dans la vie en dépit d'un parcours marqué par l'expérience d'un ensemble de difficultés. L'idée selon laquelle chaque jeune accompagné par les services sociaux dispose de ressources propres sur lesquelles il doit s'appuyer pour s'insérer dans la société domine les discours.

On relève ainsi une forte valorisation des jeunes comme acteurs de leurs parcours qui recoupe, pour partie, la valorisation par l'exécutif départemental d'une logique de responsabilisation individuelle des jeunes. Contrairement à ce qui est communément observé (Loncle, Muniglia, 2010), cette valorisation discursive vaut tant pour les acteurs du service jeunesse que pour les acteurs des services chargés de l'action sociale et de la protection de l'enfance. Une telle conception laisse entrevoir la possibilité que l'action menée en direction des jeunes dépasse la mise en œuvre d'un « droit au secours » (Castel, 1995) et leur offre la possibilité d'une insertion non seulement sociale, mais également citoyenne.

⁴¹ Andreas Walther classe les politiques visant l'intégration des jeunes sur un continuum allant des politiques « *soft* » aux politiques « *hard* ». L'expression de « politiques *hard* » renvoie « à des secteurs clés de l'organisation sociale (politiques d'emploi, etc.). Ces politiques bénéficient d'un faible degré de souplesse, mais elles sont dotées de ressources financières conséquentes. Les politiques « *soft* » concernent, quant à elles, des domaines d'action publique considérés comme moins essentiels (politiques éducatives, politiques citoyennes, etc.).

Il importe de se demander en quel sens les politiques sociales de jeunesse du conseil départemental sont effectivement coordonnées avec des démarches favorisant la participation et le pouvoir d'agir des jeunes. De telles dynamiques favoriseraient l'accès des jeunes les plus fragiles à la citoyenneté politique, parallèlement à leur accompagnement dans une logique d'insertion sociale (Loncle, 2010).

Un accompagnement coordonné des jeunes vers la citoyenneté sociale et politique ?

Au sein du conseil départemental de l'Isère, le pilotage des principales interventions en direction de la jeunesse est localisé au sein d'un pôle famille. Ce pôle est segmenté entre la direction de l'autonomie, la direction éducation, jeunesse et sports, la direction des solidarités, le service inspection et la mission citoyenneté. Les interventions relevant d'une politique sociale de jeunesse et notamment de la mise en œuvre des compétences sociales obligatoires en direction de ce public sont prises en charge par le service d'action sociale de polyvalence localisé au sein de la direction des solidarités. Jusqu'en 2017, les missions départementales obligatoires liées à la protection de l'enfance étaient localisées au sein de cette même direction. Depuis 2018, le volet protection de l'enfance a été intégré à la direction éducation, jeunesse et sports. Le service accueil et protection de l'enfance et le service spécifiquement dédié aux mineurs non accompagnés (MNA) relèvent donc de la même direction que le service chargé de la jeunesse et des sports. Une telle relocalisation dans l'organigramme est présentée comme un élément de mise en œuvre de la stratégie départementale en direction des 12-25 ans⁴².

Cette refonte de l'organigramme est déplorée par les agents chargés de l'insertion, qui y voient une source de complexification de leur mission d'accompagnement des jeunes sortants de l'ASE. Cette relocalisation est, en revanche, une source de satisfaction pour les agents départementaux de la protection de l'enfance. Ces derniers y voient davantage d'opportunité pour les jeunes relevant de l'ASE d'être considérés à travers leurs qualités et leurs compétences plutôt qu'à travers leur vulnérabilité.

Plusieurs exemples donnent à voir cette évolution. Lors des échanges annuels avec le service jeunesse dans le cadre de l'attribution des subventions aux associations, il est demandé aux organisations d'éducation populaire d'orienter leur action en faveur des droits de l'enfant vers les jeunes suivis dans le cadre de la protection de l'enfance⁴³. Cela souligne une dynamique visant à inclure les jeunes relevant de la protection de l'enfance dans des démarches de valorisation de l'engagement citoyen porté par la collectivité. La proximité dans l'organigramme du service jeunesse et du service de la protection de l'enfance est, selon nos interlocuteurs, un facteur favorable. L'extension du public cible des actions du service jeunesse aux MNA pris en charge au titre de la protection de l'enfance est, quant à elle, plus incertaine. L'accompagnement de ces derniers est en effet assuré directement par un service spécifique également localisé au sein de la direction de l'éducation, de la jeunesse et des sports⁴⁴. Cette segmentation de la prise en charge des jeunes relevant de la protection de l'enfance est justifiée par le caractère complexe des situations administratives des jeunes arrivés récemment sur le territoire français :

« Sur les MNA, c'est un peu particulier parce que c'est tellement complexe et [aussi au niveau des] liens qu'on a, entre autres, avec la préfecture et l'éducation nationale, pour permettre à ces jeunes-là de ne pas louper le coche d'un point de vue administratif, qui pourrait les pénaliser sur leur droit au séjour. Ça se joue à très

⁴² Document interne de suivi de la mise en œuvre du plan départemental pour la jeunesse, conseil départemental de l'Isère.

⁴³ Entretien avec le responsable d'un mouvement d'éducation populaire en Isère.

⁴⁴ Le suivi des autres jeunes relevant de la protection de l'enfance est en revanche territorialisé.

peu de choses. On gagne du temps, pour faire court, même si ce sont des jeunes comme tout le monde bien entendu, mais leur spécificité c'est que, quand ils arrivent, ils ont 16 ans, 16 ans et demi, 17 ans, le temps qui nous est dédié est très court et il ne faut pas se louper. » (Entretien avec le service chargé de la protection de l'enfance du conseil départemental de l'Isère.)

Le raisonnement concernant ce public est assez proche de celui repéré au sein du conseil départemental de la Nièvre sur la manière d'appréhender les jeunes pris en charge par la direction des solidarités : la complexité de l'accompagnement social dont ils doivent bénéficier ne facilite pas leur pleine inclusion dans des dispositifs favorisant la citoyenneté politique juvénile.

Si on ne retrouve pas un tel raisonnement en ce qui concerne le public des jeunes isérois accompagnés au titre de l'insertion sociale, la localisation du service d'action sociale de polyvalence au sein d'une autre direction – la direction des solidarités (DSO) – tend à limiter le développement de connexions entre les politiques sociales et les interventions étiquetées jeunesse pilotées par la direction de l'éducation, de la jeunesse et des sports (DEJS). En dépit de l'appartenance à une même direction générale – dénommée pôle famille – l'action de la DEJS et celle de la DSO sont faiblement connectées. Le pôle famille n'impulse pas de dynamique de coordination des actions menées en direction de la jeunesse. Les connexions repérées découlent ainsi moins d'un dialogue entre les deux directions que d'échanges opérationnels entre les chargés de mission.

La localisation de la DEJS et de la DSO au sein d'un même pôle et les réorganisations récentes favorisent des connexions permettant d'envisager une approche plus globale de la jeunesse la plus fragile. Celle-ci n'est pas uniquement appréhendée à travers le prisme de son intégration sur le marché du travail ou dans un parcours de formation. Il apparaît néanmoins que cette approche est inégalement aboutie.

La territorialisation des interventions au service d'une approche globale ?

La mise en œuvre inaboutie d'une approche globale de la jeunesse à l'échelle de la collectivité trouve également son explication dans l'inégale appropriation de l'enjeu jeunesse au sein des maisons du département, qui sont envisagées, par le conseil départemental isérois, comme le lieu de l'opérationnalisation d'une démarche transsectorielle. La territorialisation des services de la collectivité territoriale a été amorcée en 2006. Le territoire est divisé en treize entités. Dans chacune d'elles, une maison du département est chargée de la mise en œuvre des politiques du conseil départemental en prenant en compte les spécificités du territoire. Sous l'autorité d'un directeur de territoire, chacune de ces maisons regroupe des services tels que l'ASE, le développement social, l'aménagement et l'éducation. À ce niveau, comme le souligne l'étude réalisée en 2013 déjà évoquée, « [...] concernant le champ jeunesse, et au niveau des territoires enquêtés, la territorialisation n'a pas permis une prise en charge plus transversale et plus partenariale. À ce titre, les territoires reproduisent également la structuration en silo des services qui gèrent les actions jeunesse » (Bartoli, 2013).

De manière globale, le déploiement d'une stratégie jeunesse par les collectivités départementales est généralement accompagné d'une réflexion sur son déploiement à « un échelon plus fin comme l'arrondissement ou l'unité territoriale d'action sociale » (Loncle, 2010). Une telle démarche présente, selon Patricia Loncle, « des garanties du point de vue de l'articulation potentielle des politiques de jeunesse avec d'autres domaines plus "organisés" ou obligatoires de l'intervention des collectivités territoriales » (Loncle, 2010, p. 95). Observe-t-on dès lors, en Isère, une prise en charge des enjeux relatifs à la jeunesse plus transversale à l'échelle des territoires infradépartementaux ?

La démarche d'élaboration du plan départemental pour la jeunesse intègre, dès son origine, la dimension territoriale. Les directions de territoire ont ainsi été conviées aux réunions du comité technique⁴⁵. Des réunions plus larges visant à informer les agents des directions territoriales de la démarche globale en direction de la jeunesse ont été proposées. L'implication des territoires dans ces espaces et plus généralement dans la démarche apparaît cependant variable⁴⁶.

La difficulté à trouver, parmi les maisons de territoires, des équipes volontaires pour expérimenter des démarches partenariales au niveau local autour de l'enjeu jeunesse (voir *infra*) atteste l'inégale appropriation de cet enjeu. Le « réflexe jeunesse » appelé de ses vœux dans le plan départemental pour la jeunesse se traduit de manière contrastée dans les services territorialisés. Tel que nous avons pu l'observer à travers nos entretiens, un certain nombre de services n'endossent que de manière distante les perspectives du plan départemental pour la jeunesse, notamment parmi les services chargés de l'ASE ou des politiques éducatives.

Au sein de certaines maisons de territoire, les services de l'ASE, de l'éducation et du développement social restent attachés à un fonctionnement par secteur d'intervention. La charge de travail incombant à ces services au niveau territorial – lié à l'accompagnement individuel des jeunes – constitue une première piste explicative. L'enquête permet, en outre, de repérer que l'ambition de transversalisation de la politique de jeunesse est concomitante avec des démarches des directions centrales visant à imposer de nouveaux référentiels d'action et des objectifs communs aux agents œuvrant au sein des maisons de territoires. C'est notamment le cas en matière de protection de l'enfance (voir encadré 4).

ENCADRÉ 4. UNE TERRITORIALISATION DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE EN ISÈRE

En Isère, la prise en charge des jeunes au titre de la protection de l'enfance par le conseil départemental est mise en œuvre dans chacune des 13 maisons du département. L'organisation est distincte d'un territoire à l'autre. Les missions de protection de l'enfance reviennent parfois à un service dédié à l'ASE. Le plus souvent, c'est un service plus global incluant les missions de protection maternelle et infantile (PMI) qui pilote la protection de l'enfance. Chaque territoire dispose d'une cellule chargée du traitement des informations préoccupantes ; c'est donc à cet échelon que sont menées les évaluations des situations des enfants signalés aux services de la protection de l'enfance. C'est également dans chaque territoire que s'organise la mise en place des mesures de suivi des enfants et des jeunes confiés à l'ASE. C'est ainsi à ce niveau que s'organise le lien avec la justice. Cette logique de territorialisation, si elle tend à favoriser une plus grande proximité dans la relation avec les jeunes concernés, induit également, comme le soulignent nos interlocuteurs, d'importantes disparités d'un territoire à l'autre. L'harmonisation des pratiques constitue ainsi l'un des principaux enjeux de l'élaboration du nouveau schéma départemental enfance-famille.

L'objectif contenu dans le plan départemental jeunesse de faire converger les missions sectorielles ayant trait à la jeunesse se double d'un objectif visant à unifier les interventions sectorielles mises en œuvre dans chacun des treize territoires. Au sein des maisons du département, l'ajustement des interventions sectorielles aux directives des services centraux constitue, dans bien des cas, une priorité

⁴⁵ Entretien avec le service en charge de la jeunesse et des sports du conseil départemental de l'Isère.

⁴⁶ Document interne d'évaluation du projet départemental pour la jeunesse, conseil départemental de l'Isère.

qui dépasse de loin l'enjeu de mise en place d'actions intersectorielles comme le prévoit le plan départemental pour la jeunesse.

Il convient cependant de ne pas généraliser cette observation et cette mise en retrait du plan. On relève dans plusieurs territoires, une véritable appropriation. Le rôle joué par les directions de territoires dans l'impulsion d'une dynamique susceptible d'engendrer une évolution de l'offre de service à destination de la jeunesse, et plus spécifiquement du public jeune vulnérable, apparaît, dans certains cas, significatif. La manière dont certaines directions répondent à l'invitation qui leur est faite de désigner une personne référente chargée des questions de jeunesse est ici révélatrice. Différentes configurations sont observables et le profil des référents jeunesse dans les différents territoires est variable. Il peut s'agir d'un chef de service développement social. Dans un autre territoire, un poste de chargé de projet jeunesse est créé. Celui-ci est confié à une travailleuse sociale qui conserve, en parallèle, une mission en contact direct avec les jeunes majeurs sortant de l'ASE, à hauteur de 10 à 15 % de son temps de travail⁴⁷. De tels choix organisationnels permettent d'entrevoir la possibilité que le déploiement du plan départemental pour la jeunesse au niveau territorial vienne s'articuler aux actions menées par le conseil départemental au titre d'une politique sociale de jeunesse plutôt que de seulement s'y superposer.

Dans les deux cas étudiés de la Nièvre et de l'Isère, les conseils départementaux investissent les enjeux jeunesse au-delà de leurs seules compétences obligatoires. L'émergence d'une approche plus globale et transversale de la jeunesse apparaît néanmoins encore incertaine. Dans la Nièvre, cette approche de la jeunesse est portée par le service jeunesse. Elle coexiste au sein de la collectivité avec une conception plus individualisée du rapport à la jeunesse, qui reste prédominante au sein de la DGA des solidarités. Il en découle le maintien d'une approche structurellement fragmentée.

Du côté de l'Isère, le projet d'un changement d'approche de la jeunesse au profit d'un « référentiel de participation politique » (Eberhard Harribey) s'incarne dans l'élaboration du plan départemental pour la jeunesse. Cette démarche repose toutefois sur une certaine mise à distance des enjeux propres à l'opérationnalisation des compétences sectorielles du conseil départemental. Cela tend à en limiter sa portée. En ce qu'il ouvre des perspectives d'échanges entre les acteurs chargés de la mise en œuvre de différentes politiques publiques, le plan départemental jeunesse favorise l'émergence d'une vision commune de la jeunesse iséroise, voire une hybridation intersectorielle des pratiques d'accompagnement.

Les conseils départementaux prennent en charge de manière variable et partielle l'accompagnement de la jeunesse vers la citoyenneté sociale et politique. Au-delà d'un volontarisme inégal des collectivités départementales, cette situation pourrait être reliée pour partie à l'absence de compétence départementale globale en matière de prise en charge de la jeunesse. Porter le regard sur la dimension partenariale des politiques de jeunesse permettra de les éclairer sous un autre angle et de documenter la participation des conseils départementaux à la prise en charge des jeunes au sein du territoire.

⁴⁷ Entretien avec un directeur de territoire du conseil départemental de l'Isère.

Partie 2. Partenariat et coordination : des leviers pour une approche transversale de la jeunesse ?

L'exploration de la dimension partenariale des politiques de jeunesse des conseils départementaux apparaît incontournable dans un contexte d'éclatement sectoriel de la prise en charge des jeunes. Dans les années 2000, le partenariat institutionnel lié aux interventions en direction de la jeunesse, notamment en matière d'action sociale, constitue une modalité d'action déjà largement déployée par les collectivités départementales (Labadie, 2006). Un renforcement de la dimension partenariale des politiques de jeunesse mises en place semble se dessiner quand certains conseils départementaux inscrivent leurs interventions dans une démarche de territorialisation (Loncle, 2010, p. 95).

La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté de janvier 2017 invite à étudier une possible reconfiguration de l'investissement des conseils départementaux dans les démarches partenariales. La désignation des conseils régionaux comme chefs de file des politiques de jeunesse parallèlement à l'instauration d'un mécanisme de dialogue structuré territorial tend à positionner la collectivité régionale comme l'échelon légitime pour initier des dynamiques partenariales autour de l'enjeu jeunesse. Notre étude menée en 2019-2020 (Moalic, Parisse, 2020) tend cependant à montrer un endossement inégal de ce rôle. Les espaces de concertation proposés peuvent, dans certains cas, être investis par les conseils départementaux pour faire valoir leurs propres démarches de coordination des actions en direction des jeunes à l'échelle départementale ou infradépartementale (*ibid.*).

Les deux conseils départementaux que nous avons étudiés ne font pas exception. La fragmentation sectorielle des politiques en direction des jeunes mises en œuvre par ces deux collectivités invite à porter la focale sur un investissement conséquent des acteurs départementaux dans des dynamiques de co-construction sectorielles (1), qui se combinent à un investissement inégal de dynamiques partenariales plus larges (2).

1. Les dynamiques sectorielles de coconstruction : des collaborations partenariales éclatées

Le premier enjeu consiste à identifier et analyser les espaces de coconstruction qui s'inscrivent dans des champs d'action thématiques des conseils départementaux. Il s'agit de documenter la manière dont l'investissement sectoriel de l'enjeu jeunesse repose sur des démarches de coconstruction en renouvellement. Nous portons ainsi une attention spécifique à la façon dont les services départementaux se représentent les partenariats à construire, et à la nature des collaborations établies. Nous privilégions ici une entrée sectorielle en explorant les dynamiques partenariales dans lesquelles s'inscrivent les politiques de citoyenneté et de loisirs, ainsi que les politiques sociales de jeunesse. Notre exploration souligne, en ce sens, la prééminence d'une approche sectorialisée des partenariats. Pour les services, la construction de ces partenariats et leur animation constituent des instruments d'action publique

fortement mobilisés. Ces démarches se doivent de répondre à des objectifs multiples et propres à chaque secteur d'action publique considéré. Au sein des services chargés de la mise en œuvre des compétences sectorielles, l'enjeu consistant à dépasser une vision sectorisée de la jeunesse au profit d'une approche globale reste faiblement intégré dans la mise en œuvre des interventions, en particulier dans la construction des partenariats.

1.1. Politiques de citoyenneté et politiques de loisirs : oscillations entre délégation, collaboration et affirmation politique

Les actions développées par les services jeunesse relèvent principalement des champs des politiques de loisirs et des politiques de citoyenneté (voir partie 1), qui reposent historiquement sur une logique de soutien – par l'État et les collectivités territoriales – aux associations d'éducation populaire (Porte, 2019). Ce secteur d'intervention a connu, au cours des vingt dernières années, d'importantes recompositions, notamment liées à une transformation structurelle des financements publics des associations (Prouteau et Tchernonog, 2017). Cette transformation se traduit, tout d'abord, par une baisse du poids de l'État et un accroissement concomitant de celui des collectivités territoriales – notamment départementales – à la faveur du mouvement de décentralisation. Elle se caractérise, en outre, par des changements dans les modalités de financement, à travers une baisse de la part des financements versés sous forme de subvention au profit d'une hausse de la part des financements liés à la commande publique. Y est également associé un développement des logiques de financement par appels à projets, au détriment des moyens de fonctionnement et de développement global des associations (Tchernonog, 2012).

Il nous apparaît de ce fait nécessaire d'explorer en quel sens l'investissement de l'enjeu jeunesse par les conseils départementaux, notamment à travers le prisme de la citoyenneté, prolonge ou non cette recomposition des collaborations avec les associations d'éducation populaire. Quelle répartition des rôles peut-on observer en matière de politique de loisirs et de citoyenneté entre le conseil départemental et d'autres acteurs ?

Une relation avec les réseaux d'éducation populaire questionnée

« Le public jeune que l'on peut atteindre est limité parce qu'on n'a pas, dans les conseils départementaux, une culture "éducation populaire" et ça manque. » (Entretien avec le service chargé de la jeunesse et des sports du conseil départemental de l'Isère.)

Le constat d'une difficulté à penser et à atteindre la jeunesse au sens large est pour partie attribué par nos interlocuteurs à une faible connexion avec les réseaux d'éducation populaire. En Isère comme dans la Nièvre, le partenariat avec les associations d'éducation populaire constitue l'un des outils d'action des services chargés de la jeunesse. Un certain nombre de tensions sont néanmoins soulignées, qui apparaissent pour l'essentiel liées à des enjeux de financement.

Les services jeunesse des conseils départementaux explorés sont en charge de l'attribution et du suivi des subventions. S'il nous est difficile d'identifier précisément l'évolution des niveaux de subventions accordées aux acteurs de l'éducation populaire dans leur ensemble. Indépendamment de leur niveau, on relève cependant une tendance plus structurelle en termes d'évolution des modalités de financement et de rapport entre la collectivité et les acteurs associatifs, qui se traduit notamment par un contrôle accru de la collectivité sur l'utilisation des subventions attribuées. Dans la Nièvre, cela se manifeste dans la réduction

de la durée des conventions signées avec chaque fédération. Jusque-là triennales, les conventions sont, depuis 2020, annualisées, en vue d'« effectuer un meilleur suivi des résultats attendus⁴⁸ ».

Cela s'inscrit dans un mouvement plus structurel de mutation des financements. En Isère, la majorité élue en 2015 affiche son attachement à une évolution des modalités de financement des associations. Sous l'ancienne majorité, les fédérations d'éducation populaire étaient positionnées dans un rôle de partenaires du projet éducatif départemental, ce qui leur procurait une reconnaissance globale au titre de laquelle elles percevaient une subvention⁴⁹. La nouvelle majorité souhaite, quant à elle, rompre avec une tradition de financement de postes pérennes au sein des associations d'éducation populaire. L'enjeu consiste, pour la collectivité départementale, à soutenir la réalisation de projets dont les effets sont quantifiables et la durée circonscrite, plutôt que de financer un investissement de moyen et long terme, dont les effets peuvent être moins immédiats et/ou moins visibles, notamment dans une perspective de valorisation politique. Ce faisant, les associations d'éducation populaire peuvent apparaître moins considérées comme des partenaires que comme des opérateurs de certains aspects des politiques de jeunesse départementales.

De surcroît, le spectre des actions des mouvements d'éducation populaire financés par les conseils départementaux se réduit en même temps que les collectivités accroissent leur périmètre d'action directe à destination du public jeune. En Isère comme dans la Nièvre, les fédérations d'éducation populaire sont ainsi maintenues à l'écart d'un certain nombre de démarches en direction de la jeunesse, mises en place par le conseil départemental, pour lesquelles elles disposent pourtant de compétences spécifiques.

À titre d'exemple, on peut relever que dans la Nièvre, l'animation du conseil départemental jeune et citoyen est désormais gérée directement par les services de la collectivité (service collèves et service jeunesse et éducation populaire), alors qu'auparavant, une association d'éducation populaire était chargée de cette mission. En Isère, les services territorialisés du conseil départemental prennent quant à eux en charge un projet de réalisation de graffitis en étroite collaboration avec les établissements scolaires du territoire (collèves), sans que les acteurs de l'éducation populaire soient sollicités. À l'inverse, ces derniers sont parfois sollicités pour intervenir dans le cadre de missions relevant des compétences obligatoires du conseil départemental. Ainsi, dans le cadre de la mise en place de l'Observatoire départemental de la protection de l'enfance de l'Isère, les Francas sont chargés de l'animation d'un groupe de parole réunissant des jeunes de l'ASE⁵⁰.

Une logique d'affirmation politique de la collectivité départementale

En Isère comme dans la Nièvre, la nécessité pour les majorités départementales d'entretenir et d'accroître leur légitimité politique tend pour partie à expliquer ces évolutions, qui se traduisent par une prise en charge directe des démarches les plus visibles politiquement. Cette forme de mise à l'agenda des enjeux relatifs à la jeunesse participe ainsi à la construction d'un capital politique symbolique valorisant les qualités de dynamisme, de ressource, d'adaptabilité ou encore de légitimité, communément associées aux jeunes (Loncle, 2010). L'action publique dans ce domaine est ainsi aisément « enrôlable dans une rhétorique de positivité » (Le Bart, 2003), au sens où toute visibilisation

⁴⁸ Bilan de mi-mandat du service jeunesse 2016-2021, conseil départemental de la Nièvre.

⁴⁹ Entretien avec le responsable d'un mouvement d'éducation populaire en Isère.

⁵⁰ Entretien avec le service protection de l'enfance de l'Isère, le 16 février 2021.

d'un investissement politique dans une démarche, y compris par voie de délégation ou d'investissement à la marge, est susceptible de générer des profits politiques (*ibid*).

Il apparaît ainsi qu'au sein des deux collectivités explorées, l'internalisation des démarches est corrélée à une logique de mise en visibilité de l'action menée en direction de la jeunesse. En matière de politique de jeunesse, toutes les modalités d'action ne sont pas cependant considérées comme équivalentes face à l'enjeu de conforter un capital politique. Les travaux tendent à montrer que les collectivités départementales, comme tout niveau de collectivité, opèrent des choix dans la valorisation de telle ou telle mise à l'agenda, afin de mettre en avant les actions perçues comme les plus propices à renforcer leur image (Loncle, 2002, 2010). De ce point de vue, les politiques de citoyenneté et de loisirs revêtent, effectivement, une forte portée symbolique.

Cette explication est cependant insuffisante, dans le cas isérois, à rendre compte de la prise de distance du conseil départemental avec les fédérations d'éducation populaire. Certaines missions, auparavant confiées aux mouvements d'éducation populaire, ne vont en effet pas revenir à ces derniers, sans toutefois être investies directement par les services du conseil départemental. Par exemple, une mission d'élaboration de diagnostics territoriaux sur la jeunesse, reposant notamment sur des recueils de la parole des jeunes, est attribuée à plusieurs bureaux d'études.

La littérature tend, en outre, à montrer que la collaboration entre les collectivités et les fédérations d'éducation populaire est étroitement liée à l'adhésion de ces dernières au projet politique porté par la collectivité (Chateignier, 2016 p. 53-54). Dans le cas isérois, tel que nous l'observons dans nos entretiens, les conditions n'apparaissent pas réunies à ce jour pour qu'un partenariat entre les acteurs de l'éducation populaire et la collectivité soit aisément trouvé. Il n'est ainsi pas rare d'observer des prises de position des fédérations d'éducation populaire qui vont à l'encontre de la politique décidée par l'assemblée départementale. Certaines d'entre elles s'associent par exemple à la mobilisation sociale contre les modalités de prise en charge, par le conseil départemental, des mineurs non accompagnés (*voir supra*). Cette situation n'est pas sans renforcer les tensions entre le conseil départemental et les fédérations d'éducation populaire. Certains acteurs des fédérations d'éducation populaire que nous avons rencontrés revendiquent, par exemple, une sensibilité ou un engagement politique, certains occupant parfois des mandats électifs sur le territoire. Cette situation suscite en retour une certaine méfiance de la part de plusieurs interlocuteurs avec qui nous avons pu discuter au sein du conseil départemental.

Dans un contexte de raréfaction des ressources des collectivités territoriales (Gilles, 2012), les politiques de loisirs et de citoyenneté à destination de la jeunesse constituent un domaine d'action publique pour lequel les conseils départementaux tendent à repenser leurs investissements partenariaux. Leur investissement temporel et financier dans les démarches de coconstruction partenariale est soumis à un calcul coûts/avantages plus marqué. Celui-ci repose tout d'abord sur l'anticipation de résultats en termes d'amélioration de la prise en charge de la jeunesse. Une réflexion sur les bénéfices symboliques d'un engagement partenarial dans un projet en lien avec les loisirs ou la citoyenneté juvénile est également amorcée.

ENCADRÉ 5. AMÉLIORER LA QUALITÉ DE L'OFFRE D'ACCUEIL DE LOISIRS : L'INSERTION DANS UN PARTENARIAT INITIÉ PAR LA CAF

À l'échelle départementale, l'intérêt d'une approche partenariale des politiques de loisirs en direction de la jeunesse est partagé par une pluralité d'acteurs parmi lesquels les fédérations d'éducation populaire, mais aussi la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS, devenue service départemental à la jeunesse, à l'engagement et au sport [SDJES] depuis 2021) et la caisse d'allocations familiales (CAF). Dans la Nièvre, cette dernière institution est à l'initiative d'un projet visant à « l'amélioration de la qualité de l'accueil de loisirs ». La CAF, le conseil départemental, la DDCS (SDJES), la mutualité sociale agricole (MSA), et les fédérations d'éducation populaire (fédération des centres sociaux, Ligue de l'enseignement, Francas) sont associés depuis 2010 dans ce projet. Les échanges qui se déroulent dans ce cadre partenarial permettent de décliner quatre objectifs thématiques concernant les accueils de loisirs :

- Contexte local : s'assurer que le contexte local est bien pris en compte dans sa construction de l'accueil.
- Projet : construire et mettre en œuvre un projet de qualité adapté aux besoins et attentes des enfants et des jeunes.
- Fonctionnement : s'assurer que le fonctionnement de l'accueil est adapté au public et au projet.
- Équipe d'animation : s'appuyer sur une équipe motivée et apte à mettre en place le projet.

Une plateforme dénommée « quali-accueil » est mise à disposition des structures d'accueil pour les aider à atteindre les objectifs de qualité définis collectivement. Dans ce cadre, la collectivité départementale s'était positionnée en vue d'apporter un appui technique aux structures d'accueil, notamment en les accompagnant dans les actions de prévention, d'éducation, d'insertion et de soutien aux familles.

1.2. Le partenariat au pluriel en matière de politiques sociales de jeunesse

Il s'agit ici de documenter de quelle manière l'affirmation des conseils départementaux en matière des politiques sociales de jeunesse s'incarne dans le développement de relations partenariales. La littérature a donné à voir comment la mise en œuvre par le conseil départemental de compétences obligatoires en matière d'insertion socioprofessionnelle des jeunes favorise inégalement le partenariat avec d'autres acteurs du champ de la jeunesse (Loncle *et al.*, 2008). Ces conclusions doivent être réactualisées à l'aune de notre enquête, tout comme il importe d'interroger la manière dont l'investissement volontariste des conseils départementaux dans des démarches en faveur de l'insertion juvénile s'inscrit ou non dans des dynamiques de coconstruction. En ce qu'elle invite la collectivité départementale à jouer un rôle de coordination en matière de politiques sociales, son rôle de chef de file en matière d'action sociale laisse entrevoir la possibilité d'une prise en charge plus coordonnée des jeunes dans ce secteur d'action publique. Il nous importe d'explorer en quel sens le partenariat imprègne la mise en œuvre des politiques visant à la prise en charge des jeunes vulnérables. Il s'agit, plus globalement, d'analyser en quel sens le dialogue partenarial établi en matière de politiques sociales de jeunesse permet d'envisager une prise en charge plus globale des jeunes vulnérables.

Des compétences transférées aux métropoles : répartition plutôt que co-construction ?

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) permet le transfert de certaines compétences obligatoires du conseil départemental vers les métropoles⁵¹. Si l'ASE ne fait pas partie des compétences transférables, les compétences en lien avec l'insertion juvénile – notamment le fonds d'aide aux jeunes (FAJ) – et la prévention spécialisée le sont. En Isère, le conseil départemental et la Métropole de Grenoble se sont ainsi accordés sur le transfert de deux compétences sociales : le FAJ et la prévention spécialisée. À compter du 1^{er} janvier 2017, le conseil départemental de l'Isère n'est dès lors plus compétent dans ces deux domaines sur le territoire des 49 communes de la métropole. Ce transfert pose la question des modes d'articulation qui peuvent s'opérer en termes de prise en charge des jeunes à ces deux échelles d'action publique.

Certains, comme le souligne notamment un rapport d'information réalisé dans le cadre d'une mission parlementaire en 2017 (Assemblée nationale, 2017), voient dans le transfert de la prévention spécialisée la traduction d'un faible investissement historique des conseils départementaux dans cette compétence facultative, de surcroît largement déléguée au secteur associatif. Ces logiques de délégation sont également repérables en Isère. La prévention spécialisée y était de longue date confiée par convention à des associations : Association pour la promotion de l'action socio-éducative (APASE), Comité dauphinois d'action socio-éducative (CODASE), ou encore Animation de prévention (AP) de Saint-Martin-d'Hères. Cette logique de délégation renvoie aussi à une volonté de rapprocher la prévention spécialisée et la politique de la ville.

Dans la Nièvre, en l'absence de métropole sur le territoire, nul transfert des compétences de ce type n'est d'actualité. Dans la même temporalité, le conseil départemental tend plutôt à renforcer son action dans le cadre de cette compétence facultative. Fin 2016, un élu est désigné pour mener une mission spécifique sur le sujet. La mission se décline en deux temps : il s'agit tout d'abord d'élaborer des diagnostics de territoire autour de cette question puis de formuler des pistes d'intervention en lien direct avec les démarches initiées en matière de politiques de la ville⁵². Cette possibilité d'un transfert de compétences tend à multiplier les configurations de prise en charge de la jeunesse selon les territoires.

L'exercice de compétences confiées à des structures partenaires : une délégation encadrée

L'accompagnement social des jeunes par les conseils départementaux s'appuie de manière importante, comme nous l'avons vu, sur la délégation de missions à d'autres acteurs. Historiquement, la décentralisation du FAJ en 2004 s'est accompagnée d'un renforcement des relations entre le conseil général et les missions locales, celles-ci jouant un rôle de « pivot » du dispositif (Loncle *et al.*, 2008). Son déploiement repose également sur des collaborations renforcées avec les communes qui participent aux comités locaux d'attribution. Ces collaborations sont toutefois inégalement investies selon les départements. Il importe d'explorer dans quelle mesure l'accompagnement départemental des jeunes

⁵¹ La loi NOTRe de 2015 expose ainsi, dans son article 90 : « Par convention passée avec le département, la métropole exerce à l'intérieur de son périmètre, par transfert, en lieu et place du département ou par délégation, au nom et pour le compte du département, tout ou partie des groupes de compétence suivants [...] »

⁵² Le Journal du Centre, 8 avril 2016.

dans leurs démarches d'insertion au début des années 2020 repose sur des partenariats établis avec des associations, des institutions ou des collectivités.

Dans la Nièvre comme en Isère, l'accompagnement des jeunes au titre des compétences départementales en matière d'insertion des jeunes s'incarne largement dans la délégation de missions à d'autres acteurs du champ considéré. Dans la Nièvre, une convention lie ainsi le conseil départemental aux trois missions locales du territoire : la mission locale Nevers Sud-Nivernais, la mission locale Bourgogne Nivernaise et la mission locale du Pays Nivernais Morvan. En Isère, dix missions locales sont dispersées sur le territoire départemental. En Isère comme dans la Nièvre, ces structures sont présentées comme le guichet principal pour accéder à une aide financière dans le cadre d'une mobilisation du FAJ. On repère ici une configuration assez classique de mise en œuvre du dispositif (Loncle *et al.*, 2008). À noter que dans le cas nivernais, cette aide peut également être sollicitée dans le cadre d'un accompagnement par les travailleurs sociaux du conseil départemental localisés sur les sites territorialisés d'accueil médico-social⁵³. Les jeunes isérois peuvent, quant à eux, également faire appel aux services sociaux du CROUS ou au service social de la maison du département située à proximité de leur lieu de résidence.

Dans les deux cas explorés, le règlement du FAJ prévoit que les demandes soient instruites par une commission pluri-institutionnelle, hors demandes d'aides d'urgence⁵⁴. Dans le cas nivernais, il s'agit de la commission locale de coordination financière. Celle-ci réunit des acteurs du conseil départemental du site concerné ainsi que des représentants de centres communaux d'action sociale (CCAS) et de la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM). En Isère, le règlement du FAJ prévoit que les demandes d'aide doivent être instruites dans le cadre d'une commission locale d'attribution⁵⁵. Dans chacun des treize territoires, le directeur du territoire met en place une commission locale d'attribution chargée d'examiner les demandes d'aides individuelles, hors demandes d'aides d'urgence. Chaque commission locale d'attribution est composée du chef de service chargé de l'insertion qui la préside avec voix prépondérante, d'un représentant des directeurs des missions locales ou des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) du territoire avec voix délibérative, d'un représentant des CCAS du territoire avec voix délibérative, d'un représentant de la direction des services de prévention spécialisée intervenant sur ce territoire avec voix consultative. Trois autres personnes peuvent également être désignées par le responsable du territoire, avec voix consultative. Cette dernière disposition permet d'observer des configurations différenciées selon les territoires. Nos interlocuteurs résument la philosophie qui régit la composition de ces commissions, en soulignant que « l'idée consiste à réunir les acteurs majeurs de l'insertion des jeunes, en tout cas les acteurs pouvant apporter un éclairage⁵⁶ ».

En dépit de la volonté affirmée d'approcher les situations des jeunes sollicitant le FAJ de manière globale, on peut néanmoins constater le maintien d'une approche sectorialisée de l'accompagnement des jeunes vers l'insertion socioprofessionnelle. L'ouverture des commissions d'attribution à des représentants du champ éducatif ou du champ de l'éducation populaire n'est en effet pas prévue. Dans les deux cas

⁵³ Le département de la Nièvre a fait le choix d'une territorialisation de son action sociale.

⁵⁴ Dans le cas nivernais, les aides d'urgence d'un montant égal ou inférieur à 76 euros peuvent être débloquées directement par les missions locales.

⁵⁵ Article 12 du règlement du FAJ de l'Isère.

⁵⁶ Entretien avec le service d'action sociale de polyvalence du conseil départemental de l'Isère.

explorés, les missions locales sont dotées d'un rôle central en termes de prise en charge initiale des jeunes vulnérables (Lima, 2016). Pour autant, nos entretiens amènent à interroger le degré de collégialité de la prise de décision, en particulier au regard de la voix prépondérante dont dispose, en Isère, le représentant du conseil départemental.

Dans la Nièvre, à l'heure de prendre les décisions au sein des commissions locales de coordination financière, le conseil départemental joue également un rôle central :

« Chaque site a, à sa tête, un chef de service de site qui accorde des aides par délégation du président. Je schématise. Ces commissions ont lieu sur les sites [...]. Il y a deux assistantes sociales du site qui présentent les différentes [demandes] d'aides, parce que lors de cette commission il y a bien sûr d'autres demandes qui n'ont pas de lien forcément avec le public jeune. Il y a aussi la participation d'un conseiller de la mission locale lorsqu'ils font des demandes sur l'imprimé spécifique qui est proposé au chef de site. Et c'est le chef de site qui prend la décision. » (Entretien avec le service chargé de l'inclusion sociale du conseil départemental de la Nièvre.)

En dépit de la composition pluri-institutionnelle de la commission, les récits de leur déroulement ne font pas référence à l'intervention des représentants de la CPAM ou du CCAS. Si le rôle attribué par le conseil départemental à la mission locale est central, le caractère variable de la relation qui les lie peut également être souligné. Il s'agit dès lors moins d'un partenariat que d'une délégation de l'opérationnalisation du dispositif FAJ. Ainsi, le repérage d'un faible recours au dispositif dans la période récente amène le service en charge de l'inclusion sociale à questionner cette collaboration avec le réseau des missions locales. Aux yeux des services départementaux, l'inégal recours au FAJ selon les structures ne permet pas de garantir un égal accès au dispositif pour l'ensemble des jeunes du territoire nivernais et questionne, de ce fait, l'opportunité de cette délégation :

« La mission locale [A], par exemple, mobilise vraiment son enveloppe sans aucun souci et toujours à bon escient. Celle de [E], on doit faire des rappels tous les ans parce que ce n'est pas utilisé ou sous-utilisé. Puis on a celle de [F] où c'est assez fluctuant, il y a des périodes où elle utilise bien et puis des périodes où elle n'utilise pas trop bien. Donc on s'est demandé : "Est-ce qu'on leur laisse cette délégation-là, est-ce qu'il ne faudrait pas changer ?" » (Entretien avec le service d'action sociale de polyvalence du conseil départemental de l'Isère.)

La relation établie avec les missions locales dans la gestion du FAJ s'apparente davantage, comme l'illustre le propos ci-dessus, à une relation entre un commanditaire et un prestataire qu'à un lien partenarial équilibré. En dépit de l'existence d'une instance décisionnelle pluri-institutionnelle, l'instruction partenariale des demandes de FAJ ne semble pas être le socle d'une dynamique d'échanges approfondis entre acteurs du champ de l'insertion jeunesse. Dans le cas isérois, la faible institutionnalisation des commissions – parfois remplacées, selon nos interlocuteurs, par un échange téléphonique – constitue un facteur explicatif. Dans la Nièvre, l'extension du périmètre des questions instruites par la commission locale de coordination financière au-delà du seul champ des politiques sociales de jeunesse limite sa capacité à devenir l'espace de réflexion sur les enjeux d'insertion de la jeunesse. Dans le même temps le périmètre de l'instance, réduit au champ du social, n'est pas de nature à favoriser une approche globale de la jeunesse vulnérable.

ENCADRÉ 6. LES CONSEILS DÉPARTEMENTAUX À L'INITIATIVE DE CONVENTIONS MULTI-NIVEAUX POUR UNE PRISE EN CHARGE AMÉLIORÉE DES JEUNES ACCOMPAGNÉS

L'article R. 5131-25 du code du travail pose la règle de non-cumul entre allocation de la garantie jeunes et RSA ; concrètement, le RSA est pris en compte dans la base ressources de la garantie jeunes (article D. 5131-19 du code du travail). Afin de pouvoir bénéficier de l'accompagnement prévu dans le cadre du dispositif de la garantie jeunes proposé par l'État, les jeunes de moins de 25 ans qui ont occupé antérieurement un emploi et pouvaient de ce fait bénéficier du RSA se voient contraints de renoncer à cette aide au profit de l'allocation « garantie jeunes » dont le montant est moindre. Eu égard à l'enjeu d'insertion socioprofessionnelle priorisée par le conseil départemental de l'Isère, il leur apparaît incohérent qu'il puisse être préférable financièrement de bénéficier du RSA jeunes versé sans contrepartie plutôt que de la « garantie jeune ». Pour qu'un bénéficiaire du RSA soit éligible à l'accompagnement garantie jeunes tout en continuant à percevoir l'allocation RSA, une convention financière doit être établie. Le conseil départemental de l'Isère se saisit de cette option. Une convention est établie avec les services de l'État afin que les jeunes de moins de 25 ans qui perçoivent un RSA majoré puissent bénéficier de l'accompagnement global lié à la garantie jeune mis en place dans le cadre des missions locales.

Un partenariat sur l'insertion socioprofessionnelle des jeunes ni en emploi ni en formation

Au-delà d'un dialogue et d'activités communes avec des acteurs du territoire dans le cadre de la mise en œuvre de compétences obligatoires ou de démarches facultatives, les conseils départementaux peuvent aussi participer à la structuration de démarches partenariales en matière d'insertion socioprofessionnelle de la jeunesse. C'est ce que l'on observe dans la Nièvre.

Le conseil départemental s'associe en effet aux services de l'État pour organiser la démarche « Ambitions jeunes 58 » en 2018. Le projet a pour point de départ le constat d'un fort taux de jeunes déscolarisés sans emploi et qui ne suivent aucune formation dans le département. En écho à ce qui peut être observé dans d'autres contextes (Moalic-Minnaert, 2020), le caractère exacerbé de la situation semble être à l'origine de la dynamique partenariale. L'objectif fixé consiste à réduire de moitié le nombre de jeunes ni en emploi ni en formation (NEET) d'ici trois ans⁵⁷. Une conférence coanimée par le conseil départemental et les services de l'État se déroule en juin 2018. Elle rassemble une centaine d'acteurs, notamment des représentants d'associations, d'institutions et de collectivités territoriales. Sont ainsi représentées les missions locales, la DIRECCTE, la maison de l'emploi et de la formation, la DPJJ, Pôle emploi, l'école de la deuxième chance (E2C), l'agence régionale de santé, les communautés de communes, mais aussi la fédération des centres sociaux. On observe ainsi une ouverture de la démarche à une grande diversité d'acteurs au-delà des seuls acteurs du champ de l'insertion sociale.

Ce cadre partenarial large permet d'organiser des groupes de travail sur une diversité de thématiques. Sept groupes d'acteurs ont ainsi travaillé en amont de la conférence en resserrant la focale sur différentes questions : repérage, formation, mobilité, emploi, logement, santé, citoyenneté. Il s'agit d'aborder la problématique des jeunes ni en emploi ni en formation de manière globale. La santé, le logement et l'insertion citoyenne sont appréhendés comme autant de leviers d'action potentiels pour remédier à la situation des jeunes concernés. Les travaux des différents groupes sont restitués en séance

⁵⁷ Compte-rendu de la conférence « Ambition jeunes 58 » du 15 juin 2018 à Nevers.

plénière après une séquence d'ouverture de la journée marquée par les prises de parole du président du conseil départemental et du préfet. L'objectif consiste à comprendre les facteurs structurants des difficultés d'insertion juvénile dans la Nièvre afin de coconstruire un plan d'action global en mobilisant différents champs sectoriels. Le point central de la journée consiste en une table ronde intitulée : « Quels schémas et organisation territoriale pour une insertion sociale et professionnelle réussie des jeunes nivernais⁵⁸ ? » Il est alors envisagé que les rencontres entre acteurs se poursuivent tout au long de l'année 2018 et débouchent sur la mise en place d'une stratégie globale en faveur de l'insertion socioprofessionnelle des jeunes nivernais. Dans ce cadre, la redéfinition collective de l'action publique s'incarne dans un travail d'inventaire au cours duquel les compétences et les modes d'action des acteurs participants sont analysés en regard de l'enjeu de prise en charge collective des jeunes NEET. Les sites d'intervention médico-sociale du département sont ainsi repérés comme étant parmi les structures les plus à même de mener à bien le repérage de ces jeunes⁵⁹.

La démarche se veut double. Il s'agit de travailler à une approche globale et donc interinstitutionnelle de la question des NEET, mais aussi d'inciter chaque acteur présent à renforcer sa propre action vis-à-vis de ce public. Cette dynamique de coconstruction est susceptible d'influencer le contenu de l'action publique dans la mesure où elle suscite des ajustements réciproques des institutions participantes et met en œuvre un décloisonnement des pratiques. Elle renouvelle de manière approfondie l'approche de ce public en ce qu'elle est non seulement partenariale, mais également intersectorielle. La stratégie laisse entrevoir la possibilité d'un renouvellement de la prise en charge de la jeunesse vulnérable. L'association des acteurs de l'éducation populaire au projet « Ambition jeunes 58 » élargit de surcroît le spectre partenarial traditionnel de la prise en charge des jeunes en situation de vulnérabilité. Elle permet d'envisager la formulation de solutions de prise en charge, non seulement dans la perspective d'un accès à une citoyenneté sociale mais également politique. En se positionnant aux côtés de l'État dans l'organisation de cette journée, le conseil départemental acquiert un rôle de coordinateur des démarches menées en faveur de l'insertion socioprofessionnelle de la jeunesse. Deux facteurs tendent à l'expliquer.

L'enquête donne à voir une tendance des conseils départementaux, chefs de file de l'action sociale, à penser et à organiser leurs politiques sociales de jeunesse en interaction avec d'autres acteurs du territoire, dans une logique de développement et d'animation du partenariat. On observe ainsi un renforcement du dialogue interinstitutionnel dans la perspective d'une prise en charge plus cohérente des jeunes en difficulté. Celui-ci va cependant de pair avec une tendance des conseils départementaux à renforcer le contrôle de la mise en œuvre des compétences déléguées à des associations et notamment aux missions locales. Les cadres partenariaux établis par le conseil départemental pour accompagner les jeunes dans leur insertion socioprofessionnelle n'apparaissent dès lors pas de nature à faire émerger, par le bas, une prise en charge sociale partenariale de la jeunesse. Il s'agit moins, dans la plupart des cas, d'espaces de coconstruction que d'espaces de concertation permettant de réguler la prise en charge segmentée des jeunes à l'échelle du territoire. Le cas nivernais documente l'ébauche de la mise en œuvre, par le haut, d'une scène partenariale autour de l'enjeu d'insertion socioprofessionnelle de la jeunesse. Le conseil départemental y joue un rôle central. En dépit de la diversité des configurations

⁵⁸ Compte-rendu de la conférence « Ambition jeunes 58 » du 15 juin 2018 à Nevers.

⁵⁹ *Ibid.*

observées, l'insertion socioprofessionnelle de la jeunesse est un secteur d'action publique qui génère des échanges conséquents entre acteurs à l'échelle départementale.

* * *

L'exploration des contextes partenariaux dans lesquels se déploient les dispositifs des services jeunesse et des services d'accompagnement social de la jeunesse permet d'affiner le portrait des politiques jeunesse des deux conseils départementaux explorés. Les logiques d'action publique mobilisées en termes de partenariats sont légèrement distinctes. Tout en prenant ses distances avec un tel modèle, le conseil départemental de la Nièvre maintient un financement global des structures quand le conseil départemental de l'Isère privilégie un soutien aux projets plutôt qu'aux structures. Dans le cas isérois, les associations et les institutions auxquelles le conseil départemental s'associe sont avant tout considérées comme des partenaires techniques. La nature des relations établies entre l'institution départementale et les autres acteurs du champ de la jeunesse est distincte dans les deux cas considérés.

En revanche, l'exploration des réseaux partenariaux des différents services départementaux chargés de dispositifs jeunesse révèle une segmentation similaire dans les deux territoires. En Isère comme dans la Nièvre, les démarches menées en faveur de l'insertion politique et citoyenne de la jeunesse s'inscrivent dans un réseau d'acteurs distinct de celui dans lequel se déploient les politiques en faveur de l'insertion socioprofessionnelle des jeunes. Aux prises avec des dynamiques et des enjeux propres à chaque secteur, les partenariats établis au nom de la mise en œuvre de politiques sociales de jeunesse comme ceux visant la mise en œuvre de politique de citoyenneté juvénile ne favorisent que peu le dépassement d'une approche sectorielle de la jeunesse, ou seulement pour le traitement d'une question restreinte. Il importe à présent d'explorer en quel sens cette situation est prise en compte par les conseils départementaux à travers la mise en place de logiques partenariales transversales.

2. L'endossement d'un rôle de coordination : vers le dépassement d'une approche fragmentée de la jeunesse ?

Les conseils départementaux ne disposent pas, de par la loi, d'un rôle de coordination des interventions en matière de politique de jeunesse. La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté de janvier 2017 désigne en effet le conseil régional comme la collectivité « cheffe de file » en matière de « politique de la jeunesse ». Bien que de faible portée juridique (voir encadré 7), la définition de ce rôle à un niveau de collectivité dans un domaine donné de compétence vise à lui permettre d'assurer une forme de coordination avec les autres niveaux de collectivités territoriales intervenant également dans ce domaine.

ENCADRÉ 7. LA NOTION DE COLLECTIVITÉ « CHEFFE DE FILE »

La notion de « chef de filât » est apparue dans la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995. Elle a, par la suite, été inscrite dans la Constitution – à l'article 72, alinéa 5 – à l'occasion de la révision du 28 mars 2003, puis précisée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Le texte constitutionnel précise, en ce sens, que « lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ». Malgré son inscription juridique dans le texte de la Constitution, le rôle de collectivité cheffe de file a cependant, dans un même mouvement, vu sa portée largement neutralisée par le rappel – en forme de sanctuarisation – du principe de libre administration des collectivités locales, dont découle un principe d'interdiction de toute forme de tutelle entre elles. Dans l'article 72 de la Constitution, ce rappel – « aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre » – est en effet explicitement placé à l'alinéa précédent celui instituant le chef de filât. Autrement dit, si la notion de « chef » – en portant en elle, étymologiquement, « l'idée d'un commandement » – a pu introduire l'espoir d'une recomposition de l'exercice des compétences des collectivités à travers l'introduction d'une forme de hiérarchisation entre elles, c'est une interprétation restrictive et limitative qui a prévalu depuis, notamment du point de vue de la jurisprudence.

De manière complémentaire à l'octroi de ce rôle de collectivité cheffe de file au conseil régional, la loi égalité et citoyenneté instaure également, à l'échelle régionale, l'organisation annuelle d'une démarche dite de « dialogue structuré » – sans que ne soit cependant précisée explicitement d'institution porteuse. Cette démarche, dont le principe est hérité des pratiques développées au niveau européen dans le cadre de l'élaboration des résolutions du conseil européen en matière de politique de jeunesse, consiste à associer les pouvoirs publics, les représentants de la société civile et les jeunes dans le but de définir des orientations stratégiques partagées et d'aboutir à une meilleure articulation entre les stratégies portées par les différents niveaux de collectivité et l'État. Les conseils régionaux s'approprient les prescriptions de la loi de manière diverse (Moalic, Parisse, 2020 et 2021). Un premier type d'appropriation peut déboucher sur des démarches de coconstruction associant un large éventail d'acteurs allant des différents niveaux de collectivités territoriales aux services déconcentrés de l'État, en passant par une multitude d'acteurs associatifs et institutionnels. Elle peut aussi s'incarner dans une démarche de nature plus descendante au cours de laquelle le conseil régional promeut son action et invite les acteurs participants à le rejoindre sur ses propres orientations. D'autres conseils régionaux vont, enfin, se positionner dans une logique d'évitement de la prescription législative. Au moment de notre enquête, les conseils régionaux d'Auvergne-Rhône-Alpes et de Bourgogne-Franche Comté ne s'étaient pas,

positionnés dans une démarche d'animation et/ou de coordination des démarches jeunesse à l'échelon régional. Les acteurs rencontrés dans les deux départements n'exprimaient de surcroît pas d'attentes spécifiques relativement à une prise de rôle du conseil régional en la matière. Lors des entretiens que nous avons réalisés, certains agents départementaux impliqués dans des démarches en direction de la jeunesse, n'avaient, quant à eux, pas connaissance de ce rôle de chef de file octroyé au conseil régional. Cette situation vaut pour les deux terrains d'enquête.

Il apparaît, en revanche, que les conseils départementaux explorés développent des dynamiques transversales et partenariales de coconstruction de leurs politiques de jeunesse en complément des démarches partenariales sectorielles et/ou focalisées sur des publics restreints (comme nous l'avons vu précédemment). Les démarches en ce sens portées par les conseils départementaux sont différenciées dans leur forme et inégalement abouties. Dans le cas nivernais, il importe de documenter l'investissement du conseil départemental dans l'organisation d'États généraux de la jeunesse qui se déroulent en 2018 (2.1). En invitant les partenaires à signer une convention-cadre autour de l'enjeu jeunesse, laquelle prévoit la mise en place de « contrats territoriaux de jeunesse », le conseil départemental de l'Isère organise la territorialisation de la prise en charge partenariale de la jeunesse dans une perspective relativement ambitieuse (2.2). L'exploration de ces démarches partenariales doit permettre de repérer la capacité des conseils départementaux à impulser, à l'échelle du territoire départemental, une prise en charge populationnelle plutôt que sectorielle de la jeunesse.

2.1. Un endossement ponctuel du rôle de coordinateur des initiatives jeunesse dans la Nièvre

Le conseil départemental de la Nièvre se donne, dans le domaine des politiques de jeunesse, « un rôle d'impulsion et d'innovation, de coordination, d'expertise et de régulation »⁶⁰ des interventions mises en œuvre sur le territoire départemental. Dans le plan d'action élaboré par la collectivité départementale nivernaise pour la période 2016-2021, il est rappelé que la loi NOTRe conforte le rôle des conseils départementaux en matière de solidarités humaines et territoriales. Dans une interprétation à la fois extensive et ambitieuse de l'article 104 de cette loi, il est ensuite indiqué que « la gestion des politiques menées en faveur de la jeunesse devient une compétence partagée, qui pour autant doit s'articuler entre les différents niveaux de collectivités et l'État⁶¹ ».

Notre exploration révèle cependant une prise de rôle *in fine* relativement limitée du conseil départemental en ce qui concerne une coordination globale des interventions des différents acteurs du champ de la jeunesse à l'échelle du territoire nivernais. Celle-ci s'incarne essentiellement dans le pilotage d'une démarche territorialisée de recueil de la parole des jeunes. Elle est complétée par l'organisation d'une conférence jeunesse réunissant des jeunes nivernais et des acteurs – associatifs, institutionnels et représentants des collectivités territoriales – œuvrant diversement en direction de ce public.

⁶⁰ « Bilan de mi-mandat du service jeunesse 2016-2021 », conseil départemental de la Nièvre.

⁶¹ Ibid.

Le conseil départemental à l'initiative d'une démarche de recueil de la parole des jeunes

Dans la perspective d'identifier les attentes de la jeunesse nivernaise, le conseil départemental initie en 2018 un processus de consultation des jeunes. La démarche doit « permettre au conseil départemental et (aux) institutions œuvrant en faveur de ce public d'adapter leur politique jeunesse⁶² ». Deux jeunes sont accueillis par le conseil départemental en service civique au début de l'année 2018 pour mener à bien cette mission. Une voiture du conseil départemental est mise à leur disposition. Les mentions « ambassadeurs de la jeunesse » et « le conseil départemental de la Nièvre accompagne sa jeunesse » sont apposées en lettres colorées sur ce véhicule avec lequel les deux jeunes en service civique vont à la rencontre de jeunes⁶³. Ces recrutements et ces moyens matériels dédiés à la mise en œuvre de la démarche témoignent d'un investissement du conseil départemental dans ce travail de diagnostic.

La mise en œuvre de la démarche au début de l'année 2018 s'est ensuite opérée selon plusieurs modalités. Le choix est fait de rencontrer les jeunes par l'intermédiaire d'associations, de lieux de formation, de structures d'accueil ou d'organismes agissant en direction de la jeunesse (association Interstices, école de la deuxième chance, résidence sociale jeune, centre de formation des apprentis, centre social et culturel, bureau information jeunesse, Nièvre Regain, conseil municipal junior, Cercle Nevers escrime, collège, etc.)⁶⁴. Il est attendu de chaque structure qu'elle sollicite et réunisse un groupe de jeunes. Au total, 34 animations ont eu lieu.

Le spectre large des structures ciblées révèle le souci de diversifier les profils des jeunes rencontrés que ce soit en termes d'âge – la démarche concerne les 12-25 ans – ou de territoires d'appartenance – 22 animations se sont déroulées sur des territoires urbains, 12 animations sur des territoires ruraux. Il s'agit de rencontrer des jeunes bénéficiant d'un accompagnement social ainsi que des jeunes investis dans la vie citoyenne ou dans des clubs sportifs. Le souhait de ne pas s'en tenir aux publics jeunes traditionnellement ciblés par le conseil départemental (collégiens, jeunes accompagnés par l'ASE, jeunes suivis dans le cadre de leur insertion socioprofessionnelle) apparaît manifeste. La reproduction du même schéma d'intervention sur les différents sites atteste du dépassement d'une approche segmentée de la jeunesse au profit d'une approche populationnelle.

Le déploiement de la démarche se déroule tout au long de l'année 2018. Chaque structure est visitée par les deux « ambassadeurs de la jeunesse » (en service civique) à deux reprises. Lors d'une première séquence, les jeunes sont invités à s'exprimer, par le biais d'une animation reposant sur l'écriture de post-it, sur ce qu'ils aiment et sur ce qu'ils apprécient moins dans la Nièvre. Un tel cadrage permet une expression large des besoins des jeunes rencontrés. L'analyse des productions révèle que les jeunes s'expriment sur une diversité de thématiques : loisirs, accès à l'emploi (« pas assez de stages »), mobilité (« pas de ligne de bus »), offre commerciale (« pas assez de magasins », « pas assez de librairies »), santé (« pas assez de médecins »), mais aussi sur l'éducation et le sport. La démarche de recueil de la parole des jeunes permet le dépassement d'une approche sectorielle de chacun des sous-groupes de jeunes : les

⁶² Conseil département de la Nièvre, « Livre blanc pour la jeunesse », mai 2018.

⁶³ Entretien avec le service chargé de la jeunesse du conseil départemental de la Nièvre.

⁶⁴ La reconstitution du déploiement de la démarche repose sur le croisement des entretiens menés avec des acteurs du conseil départemental, des acteurs de structures partenaires, et sur l'analyse des pages des réseaux sociaux dédiés à la publicisation de la démarche. Nous nous appuyons notamment sur la page « L'écho des jeunes 58 » publié sur le réseau social Facebook : <https://www.facebook.com/lechojeune58>.

jeunes de l'école de la deuxième chance accompagnés dans leur démarche de réinsertion socioprofessionnelle ne sont ainsi pas uniquement interrogés sur les dispositifs d'action sociale du territoire tout comme le dialogue avec les jeunes collégiens ne se réduit pas à la thématique de l'éducation ou encore à la thématique de la participation citoyenne, qui prévaut traditionnellement dans l'approche de la jeunesse (voir *supra*).

Dans chaque structure, une deuxième séquence intervient quelques semaines après la précédente. Il s'agit alors de repérer avec les jeunes les thématiques prioritaires en termes d'actions à mettre en œuvre. Les jeunes sont ensuite invités à faire, sur chaque thématique identifiée, des propositions d'actions. Celles-ci sont très diverses selon les groupes rencontrés. Ces suggestions concernent différents champs sectoriels : la santé (« plus de services de santé »), les mobilités (« améliorer les routes », « faire une ligne de bus pour aller directement à Auxerre »), les loisirs (« faire un salon de jeux vidéo », « plus d'événements socioculturels », « faire un skate park »), la formation (« proposer une offre de formation qualifiante dans le Morvan », « proposer des cours d'anglais »), l'insertion socioprofessionnelle (« plus de travail », « plus de stages »). La démarche de recueil de la parole des jeunes permet donc la construction d'un diagnostic qui embrasse le domaine des politiques de jeunesse dans une perspective large. Cette démarche se veut une forme de diagnostic participatif sur les enjeux relatifs à la jeunesse, qui renvoie à l'un des traits caractéristiques de la prise de rôle de chef de file dans un domaine donné par une collectivité (Rouzeau, 2019). En effet, dans le sillage des travaux de Romain Pasquier (2004), certains auteurs insistent sur les trois « capacités » constitutives du chef de filât : une « capacité d'expertise » par laquelle la collectivité contribue à la caractérisation territorialisée des problématiques liées au domaine concerné par le chef de filât ; « une capacité d'ingénierie » [...] par laquelle la collectivité énonce des stratégies d'intervention ; et « une capacité d'animation partenariale qui vise, au service des lignes stratégiques définies, à intéresser enrôler et aligner des acteurs hétérogènes au sein de coalitions cohérentes » (Rouzeau, 2019). La prise en charge d'un rôle de chef de file au-delà de la démarche visant à l'élaboration d'un diagnostic jeunesse départemental apparaît néanmoins limitée.

La mise en place d'une démarche fédérative et d'un cadre stratégique

En collaboration avec la mission locale de Nevers, la DDCSPP et la CAF, le conseil départemental de la Nièvre organise, en mai 2018, des états généraux de la jeunesse dénommés « Échos de la jeunesse 58 », qui se tiennent à la maison de la culture de la Nevers. Dans une logique qui n'est pas sans rappeler la démarche de « dialogue structuré » mise en œuvre au niveau européen (Bertrand, Lopez, 2015) la journée réunit, au même moment, plusieurs centaines de jeunes du territoire et les principaux acteurs de la prise en charge de ce public. Sont ainsi présents : les services départementaux de l'éducation nationale et la DDCSPP, des collectivités territoriales et EPCI (Nevers Agglomération, mairie de Nevers, conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté), la CAF, les missions locales, le bureau Information jeunesse et les associations d'éducation populaire⁶⁵.

L'ambition de la journée est double. Il s'agit tout d'abord de compléter le recueil de la parole des jeunes du territoire. Pour ce faire, différentes modalités sont prévues. Les jeunes présents sont invités à s'exprimer tout au long de la journée dans le cadre d'animations « radio » et « photomaton ». Un atelier d'expression est également proposé. Une soixantaine de jeunes participants sont divisés en plusieurs

⁶⁵ Conseil département de la Nièvre, « Livre blanc pour la jeunesse », mai 2018.

groupes au sein desquels l'animation effectuée par les deux jeunes en service civique dans les structures jeunesse (voir *supra*) est reproduite. Le second objectif annoncé de l'évènement réside dans le partage des conclusions du recueil de la parole des jeunes avec les acteurs de la jeunesse qui participent à la journée. Les principales problématiques de la jeunesse nivernaise qui ressortent du recueil de la parole des jeunes sont exposées dans le cadre d'une table ronde qui réunit des élus nivernais et des représentants de l'État. Un grand nombre d'acteurs de la jeunesse (BIJ, CAF, Ligue de l'enseignement, etc.) assistent à ce moment de la journée. Le positionnement du conseil départemental dans une démarche de partage d'un diagnostic est également repérable dans le choix qui est fait à l'issue des états généraux de produire un le livre blanc de la jeunesse (déjà évoqué) à destination de l'ensemble des acteurs du champ de la jeunesse. Cette perspective est précisée en introduction du document : « Le conseil départemental et les professionnels de la jeunesse pourront s'approprier ce document pour fonder leurs prochains projets en matière de jeunesse⁶⁶. »

La rédaction du document revient au conseil départemental. Celui-ci comprend principalement une synthèse des propos recueillis auprès des jeunes. Les propositions formulées par les jeunes ne font pas l'objet d'une traduction en termes de stratégies d'action. En ce sens, le livre blanc ne traduit pas, dans sa rédaction, d'ambition portée par le conseil départemental de jouer un rôle d'impulsion d'un cadre d'orientations stratégiques coconstruit avec les partenaires du territoire, auquel ces derniers pourraient se rallier. On ne repère pas, du côté du conseil départemental, de « capacité d'ingénierie » (Rouzeau, 2019) structurante dans le domaine des politiques de jeunesse. Sa « capacité d'animation partenariale » autour de l'enjeu jeunesse semble également réduite. L'ensemble de la démarche pilotée par le conseil départemental invite principalement les acteurs à s'approprier l'enjeu jeunesse plutôt qu'elle ne structure un espace de coconstruction à proprement parler. Les entretiens avec les différents partenaires attestent en effet la faible portée stratégique de cette séquence de recueil de la parole des jeunes.

2.2. Un conseil départemental à l'initiative d'un partenariat intégré en Isère

En parallèle des démarches menées en interne visant à faire dialoguer les services autour de projets jeunesse communs (voir *supra*), le conseil départemental de l'Isère initie une démarche visant à organiser les relations entre les acteurs isérois du champ de la jeunesse. Celle-ci apparaît distincte de la dynamique initiée dans la Nièvre. Il ne s'agit pas de faire dialoguer de manière ponctuelle les acteurs du champ de la jeunesse, mais de structurer une action commune en direction de ce public à un échelon départemental et infradépartemental.

L'état des lieux mené en 2013 sur la politique de jeunesse du conseil départemental de l'Isère signalait que, dans un contexte de forte dispersion sectorielle des partenariats, une stratégie ambitieuse du conseil général pourrait consister en une réunion des acteurs concernés, dans la perspective de réfléchir de manière partenariale aux actions mises en place et aux pistes de coordination possibles (Bartoli, 2013, p. 19). La piste d'un éventuel endossement par le conseil départemental d'un rôle de chef d'orchestre des politiques de jeunesse était alors évoquée. Le recrutement d'une chargée de mission jeunesse en 2015 (voir *supra*) s'inscrit notamment dans cette perspective. Le plan départemental pour la jeunesse

⁶⁶ *Ibid.*, p. 3.

voté par le conseil départemental en 2016 énumérait trois objectifs : « promouvoir la citoyenneté, les engagements et la participation des jeunes », « rapprocher les jeunes du monde professionnel, encourager leurs talents et leur insertion » et « observer l'état de la jeunesse et coordonner l'action jeunesse du Département avec les autres acteurs »⁶⁷. Le pilotage d'une démarche de coordination de la politique jeunesse constitue une ambition dont il convient de documenter la mise en œuvre.

L'organisation d'un partenariat initié par le conseil départemental

Durant l'année 2017, le conseil départemental initie des rencontres avec les différents acteurs des politiques jeunesse du territoire isérois. Les acteurs qui répondent présents à l'invitation du conseil départemental sont la direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse (DTPJJ), la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS), la direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN), la MSA, la CAF ainsi que des représentants d'associations : le CRAJEP (fédération d'associations d'éducation populaire) et le Réseau 38 qui regroupe des associations liées à l'ASE. Le croisement des témoignages souligne le rôle prépondérant joué par le conseil départemental au cours de ces rencontres, qui s'attache notamment à mettre en valeur ses orientations stratégiques en matière de politique jeunesse à l'échelon départemental. La convention-cadre qui délimite le travail partenarial à déployer, avec notamment la mise en place de contrats territoriaux de jeunesse, est ainsi rédigée dans une temporalité relativement courte d'échanges entre les acteurs parties prenantes. Son contenu témoigne de la capacité du conseil départemental à fédérer largement autour d'une vision de la jeunesse et autour d'un projet stratégique préparé en amont.

En écho au plan départemental pour la jeunesse voté par l'assemblée départementale en 2016, l'article 2 de la convention-cadre adoptée en 2017 énonce la nécessité d'une approche transversale de la jeunesse :

« Porter une politique en faveur de la jeunesse suppose une approche transversale aux différents domaines d'intervention des acteurs dans une logique de décloisonnement [...] Pour travailler les questions qui concernent la jeunesse d'un secteur à l'autre, d'une structure à l'autre, de manière transversale, le travail de partenariat est primordial et doit être le plus élargi possible. » (Conseil départemental de l'Isère, convention-cadre sur la politique de jeunesse, p. 3.)

En signant cette convention-cadre, les partenaires se rallient à une vision de la politique jeunesse comme « approche transversale » (Parisse, 2019) telle que promue par le conseil départemental de l'Isère. Le conseil départemental instaure non seulement un cadre cognitif à ses partenaires, mais il parvient également à susciter l'adhésion à un plan d'action partenarial élaboré bien en amont des échanges partenariaux.

L'article 1 de la convention-cadre signée en 2017 prévoit de surcroît la mise en place de contrats territoriaux de jeunesse :

« Le Département propose aux signataires de la présente convention cadre de s'engager à soutenir le développement de contrats territoriaux pour la Jeunesse élaborés avec l'ensemble des acteurs locaux concernés et d'articuler les modalités de soutien des signataires aux acteurs "jeunesse" d'envergure départementale. L'objet de la présente convention cadre est donc d'une part d'acter l'engagement de l'ensemble des signataires à soutenir la mise en place de contrats territoriaux pour la Jeunesse, et d'autre

⁶⁷ Conseil départemental de l'Isère, « Plan départemental pour la jeunesse », mars 2016.

part, de préciser les finalités et le pilotage desdits contrats. » (Conseil départemental de l'Isère, convention-cadre sur la politique de jeunesse, p. 2.)

Le principe de mise en place de contrats territoriaux de jeunesse à l'échelle des territoires d'action du conseil départemental est souhaité en interne, en amont des premiers échanges avec les partenaires. Il s'agit d'une modalité d'action décidée dans le cadre du comité de pilotage du plan départemental pour la jeunesse (voir *supra*). Le plan annonce en ce sens, dès 2016, la mise en place à venir de contrats territoriaux de jeunesse. Le prolongement de cette démarche de territorialisation s'est notamment inspiré de l'expérience d'autres conseils départementaux, dont l'expérimentation par le conseil départemental de Savoie de contrats territoriaux de jeunesse⁶⁸. Le projet élaboré par les services du conseil départemental n'est ensuite que faiblement amendé par les signataires de la convention-cadre, qui reconnaissent au conseil départemental une légitimité forte dans le domaine des politiques de jeunesse, autrement dit une « capacité d'ingénierie » dans ce domaine.

Cette capacité du conseil départemental à exercer une forme de leadership sur l'organisation de la scène partenariale et sur la définition des modalités d'actions repose sur la mobilisation d'un certain nombre de ressources institutionnelles propres (Hassenteufel, 2011, p. 105-108 ; Genieys, Hassenteufel, 2012). Une première ressource que l'on peut identifier tient à l'antériorité de la réflexion de la collectivité départementale sur la mise en œuvre d'une politique de jeunesse transversale – comment l'atteste l'étude menée par une administratrice stagiaire de l'INET en 2013 (Bartoli, 2013). En ce sens la collectivité bénéficie d'une « ressource temporelle » (Hassenteufel, 2011, p. 106). Le rapport d'étude alors élaboré a en outre permis à la collectivité d'acquérir un outillage cognitif sur lequel elle peut s'appuyer pour nourrir et légitimer ses interventions. Son influence concrète sur le processus tient également à la mise en place de moyens spécifiquement dévolus à la mise en œuvre de la démarche, dont la création en 2015 d'un poste de chargé de mission dédié est l'illustration.

Une territorialisation de la démarche partenariale

Le calendrier élaboré lors de la signature de la convention-cadre prévoit une mise en œuvre progressive du processus. Une première phase consiste en une démarche de diagnostic jeunesse dans chacun des 13 territoires. Cette démarche doit permettre l'élaboration d'un plan d'action localisé. La deuxième phase consiste en l'expérimentation des contrats territoriaux de jeunesse (CTJ) dans quatre territoires préfigurateurs. Le déploiement à l'ensemble des 13 territoires est effectif fin 2020 avec la signature de l'ensemble des CTJ entre le conseil départemental et les acteurs locaux. Il importe d'explorer en quel sens la mise en place de ces CTJ permet de structurer des dynamiques jeunesse locales susceptibles de générer une prise en charge moins segmentée de la jeunesse et/ou d'offrir aux jeunes ciblés un spectre élargi d'options dans la construction de leurs trajectoires sociales et citoyenne ?

⁶⁸ En Savoie, les contrats territoriaux de jeunesse consistent avant tout en un soutien aux initiatives des EPCI en direction de la jeunesse.

ENCADRÉ 8. UNE ASSOCIATION INÉGALE DES ACTEURS DU TERRITOIRE

Les contrats territoriaux de jeunesse sont établis entre les acteurs signataires de la convention-cadre et des acteurs locaux. Le périmètre des acteurs locaux associés est néanmoins variable d'un contrat à l'autre. Le contrat peut n'être établi qu'avec la communauté de communes. C'est le cas pour le contrat territorial jeunesse (CTJ) de la Matheysine. Le CTJ du territoire de l'agglomération grenobloise associe aux signataires de la convention-cadre, vingt-neuf communes. Dans le cas du contrat territorial jeunesse de la Bièvre, ce sont à la fois des communautés de communes et des communes qui contractualisent avec les signataires de la convention-cadre. Les centres d'action sociale peuvent également être signataires (CTJ du Dauphiné). Des associations sont parfois signataires des CTJ : c'est le cas dans le territoire de l'Oisans. Ces configurations diversifiées d'acteurs ne présument pas de la mobilisation effective des acteurs du territoire, lesquels peuvent être par ailleurs associés sans être signataires (voir *infra*).

Des contrats territoriaux reposant sur une approche globale de la jeunesse

À la suite de la signature de la convention-cadre, chaque maison de département se voit chargée d'établir un diagnostic jeunesse. Pour ce faire, certains territoires vont avoir recours aux services d'un stagiaire, d'autres vont solliciter des cabinets de consultants. La Ligue de l'enseignement est mobilisée pour établir le diagnostic jeunesse dans le territoire de l'Oisans. Enfin, certains directeurs de territoire vont faire le choix de s'appuyer sur des données recueillies dans d'autres contextes. Le territoire de la Matheysine s'appuie notamment sur la synthèse d'un recueil de la parole des jeunes établie par la communauté de communes de la Matheysine. Les diagnostics établis sont de ce fait de différente nature. Les portraits de la jeunesse du territoire et des acteurs de la jeunesse qui s'y mobilisent sont plus ou moins précis. Certains se basent essentiellement sur des données statistiques, tandis que d'autres mobilisent des matériaux qualitatifs recueillis *via* des dispositifs de recueil de la parole des jeunes ou dans le cadre d'entretiens avec des professionnels de la jeunesse. Si elles sont faiblement comparables, ces démarches améliorent grandement la connaissance de la jeunesse et des dispositifs qui lui sont dédiés dans chaque territoire.

Les signataires de chaque CTJ définissent, sur la base de ces diagnostics, des priorités d'action – entre deux et cinq dans la plupart des cas. Ainsi dans le Grésivaudan, trois axes d'intervention sont retenus : favoriser la mise en réseau des acteurs, contribuer au mieux-être des jeunes, soutenir l'autonomie et les parcours de vie des jeunes par des expériences d'engagement. Sur le territoire Porte-des-Alpes, deux grands axes d'intervention sont retenus : prévention parentalité et insertion socioprofessionnelle. Les signataires du CTJ de la Matheysine retiennent quant à eux trois axes d'intervention : la santé des jeunes, l'autonomie des jeunes, la dynamique des acteurs. Dans le Dauphiné, quatre axes d'intervention sont définis : favoriser la découverte sportive et culturelle, soutenir les formes d'engagement des jeunes, accompagner les jeunes dans leurs parcours d'orientation scolaire et professionnelle, développer des actions de prévention auprès du public adolescent. Ces orientations sont globalement formulées de manière assez généraliste. Chaque axe d'intervention énoncé est néanmoins associé à des actions concrètes détaillées dans le contrat territorial de jeunesse. Ainsi concernant l'axe santé du contrat territorial jeunesse de la Matheysine, une longue liste d'actions figure sur le document : « mettre en place des permanences décentralisées de la maison des adolescents », « faciliter l'accès aux informations et aux services de santé reproductible », « développer des activités pour les jeunes en surpoids », « développer des activités de sensibilisation sur les risques d'internet »⁶⁹, etc. Les interventions proposées apparaissent complémentaires des programmes d'action déjà existants

⁶⁹ Contrat territorialisé de jeunesse de la Matheysine.

sur les territoires et notamment des démarches pilotées par le conseil départemental. En ce qu'ils prévoient dans la plupart des cas non seulement un renforcement de l'accompagnement d'insertion socioprofessionnelle, mais aussi un soutien aux démarches d'engagement citoyen juvénile, les contrats territoriaux de jeunesse sont susceptibles d'élargir le spectre de la prise en charge proposée à chaque jeune du territoire. Il convient toutefois de souligner l'absence de précision sur les modalités de déploiement des actions et des moyens dédiés à leur mise en œuvre.

Des dynamiques partenariales inégales selon les territoires

Eu égard notamment à la signature récente de neuf des treize CTJ, établir un bilan de l'opérationnalisation des plans d'action apparaît périlleux. Nos interlocuteurs convergent néanmoins pour signaler des niveaux d'avancement différenciés de mise en œuvre – y compris parmi les quatre territoires préfigureurs – et la portée à ce jour relativement limitée des démarches déjà initiées dans les territoires les plus avancés.

ENCADRÉ 9. DES ACTIONS PARTENARIALES MISES EN ŒUVRE DANS LE CADRE DES CTJ

Les deux premières années qui suivent la signature des premiers contrats territoriaux de jeunesse dans le cadre de la préfiguration auraient dû voir s'opérationnaliser un certain nombre de projets d'action. La mise en œuvre a été perturbée par le contexte sanitaire lié à la crise du Covid-19. Plusieurs démarches ont cependant abouti.

Dans le territoire de la Matheysine, le groupe technique jeunesse va s'employer à mettre en œuvre le projet de permanences délocalisées de la maison des adolescents (MDA). Il s'agit notamment d'offrir un espace d'échange à des jeunes en situation de décrochage scolaire et/ou de prévenir des conduites à risque. Cette démarche est rendue possible par la mise à disposition de locaux dédiés par le conseil départemental. Elle repose également sur une forte mobilisation des établissements scolaires du territoire (collèges et lycées) au sein desquels un travail de communication autour du dispositif (flyers) a pu être mené.

Dans le territoire du Grésivaudan, le dialogue établi au sein du groupe technique dédié à la mise en œuvre du CTJ permet le montage d'un projet « Graffitis » comme prévu dans le cadre de l'annexe au contrat. Ce projet s'inscrit dans une démarche autour des valeurs citoyennes. Sa mise en œuvre repose essentiellement sur la mobilisation des services du conseil départemental et de celle des établissements scolaires (collèges). Ce projet génère un dialogue renforcé entre les services du conseil départemental au sein de la maison de territoire. En effet, l'opérationnalisation requiert non seulement la mobilisation du service éducatif, mais aussi celle du service de l'aménagement. La mise en œuvre d'un projet partenarial semble à l'origine d'un renforcement du dialogue interne autour de l'enjeu jeunesse. Dans ce même territoire, la mise en œuvre du plan d'action concerne également l'axe « contribuer au mieux-être des jeunes ». La communauté de communes, la CAF et le conseil départemental unissent leurs ressources et notamment leurs réseaux respectifs pour mettre en place un « café des parents ». Les premières rencontres s'avérant décevantes en termes de participation, le choix est fait de réfléchir à un autre schéma organisationnel. Des rencontres de parents « en ligne » sont alors envisagées.

La mise en œuvre des programmes d'action contenus dans les CTJ apparaît, à ce stade, partielle. Les actions effectives semblent, en outre, essentiellement tournées vers un public déjà ciblé par les actions du conseil départemental. En ce sens, la démarche partenariale place ce dernier au centre du jeu d'acteurs et valorise sa position.

Dans chaque territoire, l'opérationnalisation du plan d'action revient à un comité technique jeunesse. Celui-ci réunit des représentants des différentes organisations signataires du CTJ auxquels peuvent s'ajouter des acteurs partenaires du territoire. Il convient tout d'abord de signaler un investissement pouvant être limité des acteurs signataires ainsi que des nuances selon les territoires. Bien qu'initiateur et porteur de la démarche, le conseil départemental apparaît lui-même inégalement investi selon les territoires. Certaines maisons de territoires s'approprient pleinement le CTJ, à l'image des territoires préfigurateurs, tandis que d'autres sont plus distantes vis-à-vis de la démarche. En complément, il apparaît que la prise en charge directe de la mise en œuvre du CTJ par le directeur du territoire, qui traduit un portage plus affirmé, joue en faveur de la démarche et favorise une mobilisation plus conséquente des partenaires.

Le conseil départemental doit en outre composer, selon les territoires, avec des partenaires signataires de la convention inégalement investis. Ainsi, en dépit du partage d'un certain nombre d'objectifs en termes de structuration partenariale autour de l'enjeu jeunesse, la coopération avec la CAF est inégalement opérante dans la mise en œuvre des CTJ. Les situations dans lesquelles la CAF est particulièrement investie tiennent également, d'après l'un de nos interlocuteurs, à l'investissement personnel de certains agents qui y trouvent un espace de facilitation des relations partenariales et de mise en œuvre de projets.

De par leur structuration plutôt départementale que locale les réseaux d'éducation populaire apparaissent fragilisés dans leur capacité à s'investir dans le cadre des CTJ. Il semble en revanche que le dialogue avec les acteurs de l'éducation nationale soit facilité par la dimension locale des projets discutés dans le cadre des CTJ : « C'est formidable quand on discute de projets concrets avec les principaux, on arrive à avancer, ce qui est plus difficile dans les rapports avec la DSDEN⁷⁰ ». Le dialogue semble facilité par l'existence préalable d'échanges réguliers autour des questions liées à la gestion de l'immobilier et des personnels techniques des collèges. Ainsi, à quelques exceptions près, l'investissement des lycées dans les démarches CTJ est moins évident : « La porte d'entrée est moins simple que pour les collèges⁷¹. » L'absence d'habitudes de travail commun préalables constitue une explication majeure. Il convient néanmoins de préciser que l'enquête permet également de repérer, dans certains cas, une forme de méfiance des directions des collèges envers les initiatives prises dans le cadre des CTJ. Il nous est ainsi rapporté que les établissements ont parfois « le sentiment que le conseil départemental veut la mainmise sur tout⁷² ». On retrouve ici un facteur classique d'explication de la difficulté, pour les collectivités territoriales, d'accroître leur rôle dans le domaine éducatif (Dutercq, 2009).

En ce qui concerne les acteurs proprement locaux, la prise de compétence jeunesse par les collectivités engagées dans le CTJ facilite sa mise en œuvre. Une telle configuration accroît les ressources dont dispose le groupe technique du CTJ pour opérationnaliser le plan d'action. Ainsi sur le territoire de la Matheysine où la dynamique autour du CTJ est particulièrement forte, la communauté de communes, dotée d'une compétence jeunesse depuis 2018, apporte dans la démarche un certain nombre de ressources. Des ressources cognitives tout d'abord, puisqu'elle avait initié un diagnostic avant le lancement des CTJ. En outre la communauté de communes emploie un agent à mi-temps pour travailler sur la thématique jeunesse, ce qui favorise un investissement régulier et pérenne de l'institution dans le groupe technique.

⁷⁰ Entretien avec le directeur du territoire B du conseil départemental de l'Isère.

⁷¹ Entretien avec le directeur du territoire A du conseil départemental de l'Isère.

⁷² *Ibid.*

ENCADRÉ 10. CAF ET CONSEIL DÉPARTEMENTAL : UN PARTENARIAT PRIVILÉGIÉ DANS LA STRUCTURATION D'UNE APPROCHE TERRITORIALE DE LA JEUNESSE ?

La convention d'objectifs et de gestion (COG) signée par la CNAF avec l'État développe les priorités d'action de la branche famille. À côté des grandes priorités que sont l'accueil de la petite enfance, le soutien à la parentalité, le développement des activités périscolaires ou l'accès au droit, l'attention portée à la jeunesse s'incarne dans des démarches telles que le financement du BAFA, des foyers de jeunes travailleurs et des centres sociaux. L'attention portée à ce public est renforcée dans la COG élaborée pour la période 2018-2022. Les CAF se voient invitées à renforcer leur soutien aux projets collectifs et citoyens portés par des jeunes, à participer aux démarches visant à accroître une présence éducative sur internet avec notamment l'extension du dispositif Promeneurs du Net. En complément, les CAF sont invitées à soutenir les initiatives en faveur de l'aide à parentalité (Lenoir, 2015). L'un de nos interlocuteurs résume ainsi : « À partir du mandat François Hollande, il y avait la volonté d'être très présent sur ce champ-là. D'être présent et efficient aussi. »

En Isère, la collaboration de la CAF et du conseil départemental est ancienne. Dans la convention-cadre qui régit les liens entre le conseil départemental et la CAF signée en 2020, il est ainsi spécifié que leurs « actions conjuguées permettent de faciliter la vie parentale, de favoriser la cohésion sociale et d'améliorer l'environnement et le cadre de vie des isérois ». Les questions de jeunesse n'échappent pas à cette dynamique de coconstruction. Le souhait de la CAF d'intégrer un axe « jeunesse » dans son schéma départemental de services aux familles (SDSF) conformément aux prescriptions de la COG rencontre l'intérêt renouvelé du conseil départemental pour la thématique jeunesse. Le conseil départemental devient ainsi le copilote avec la CAF et la DDCS de l'axe jeunesse du SDFS. L'imbrication des démarches est forte puisqu'il est décidé de faire converger la convention-cadre relative à la mise en place des CTJ avec l'axe « jeunesse » du SDFS. Dans la continuité, la CAF s'appuie sur les CTJ pour décliner le SDFS dans le cadre des conventions territoriales globales (CTG) signées avec les communautés de communes. Cette démarche se trouve facilitée quand le territoire défini pour la mise en place des CTJ correspond à une seule communauté de commune. Dans le cas contraire, la CAF se doit de décliner le contenu du CTJ à l'échelle de chaque communauté de communes constituant le territoire.

Du côté de la Nièvre, le contrat enfance jeunesse (CEJ) qui lie le conseil départemental à la CAF pour la période 2015-2021 intègre plus faiblement l'enjeu jeunesse. L'un de nos interlocuteurs au service chargé de l'enfance et de la famille du conseil départemental relève ainsi : « Le schéma 2015-2020 était axé uniquement, je parle bien du contrat enfance jeunesse sur la tranche d'âge petite enfance. Donc si vous voulez, il était orienté PMI (protection maternelle et infantile), âge PMI, et on n'avait pas d'action particulière en faveur de la jeunesse dans ce contrat. » Conformément à la convention d'objectifs et de gestion élaborée pour la période 2018-2022, le SDFS de la Nièvre signé pour la période 2017-2021 comprend un axe jeunesse. Celui-ci distingue deux orientations qui sont : « renforcer et coordonner une politique jeunesse partenariale en intégrant la dimension de soutien à la parentalité » et « favoriser une action coordonnée des acteurs sur le territoire en les accompagnant et en développant une dynamique de réseau ». À travers le portage de ce schéma, la CAF se positionne dans un rôle de coordination des démarches menées en direction de la jeunesse sur le territoire nivernais. Celui s'incarne dans l'animation d'un groupe « parentalité jeunesse », lequel réunit l'ensemble des signataires du SDFS. Le conseil départemental est doublement représenté dans ce groupe de travail : un représentant du service famille est présent ainsi que, ponctuellement, un représentant du service jeunesse. La participation du service jeunesse semble moindre depuis son recentrage sur les enjeux de citoyenneté juvénile. Le conseil départemental apparaît donc, aux yeux de la CAF, comme un partenaire incertain. Le livre blanc de la jeunesse élaboré par les services du conseil départemental (voir *supra*) constitue néanmoins un point d'appui pour la démarche de diagnostic jeunesse initié dans ce groupe parentalité jeunesse. De ce point de vue, les démarches du conseil départemental et celle de la CAF apparaissent dès lors complémentaires.

Au-delà de ces éléments concernant les acteurs impliqués ou potentiellement impliqués, il apparaît que la capacité des territoires à structurer et rendre opérationnel le CTJ dépend surtout de l'existence préalable de démarches partenariales au niveau local. Un directeur de territoire au sein duquel la démarche est particulièrement avancée signale ainsi : « Comme le bourgeois gentilhomme qui fait de la prose sans le savoir, nous, on faisait du CTJ sans le savoir avant que ça existe⁷³. » Dans le territoire en question, le constat de dynamiques jeunesse faiblement articulées conduit le directeur de territoire du conseil départemental et la CAF à proposer, dès 2017, la mise en place d'un groupe de réflexion sur la thématique jeunesse. La communauté de communes et la DDCS y sont dès le départ associées. Les directions des collèges privés et publics du territoire ainsi que les missions locales et le centre de planification familiale sont, par la suite, également conviés. L'enjeu est double. Il s'agit tout d'abord de renforcer l'interconnaissance sur les dispositifs existants. Il est aussi, dès l'origine, envisagé que les échanges puissent déboucher sur l'élaboration d'une stratégie coordonnée à l'échelle locale. Lors du lancement des contrats territoriaux de jeunesse, le territoire en question bénéficie d'une longueur d'avance sur les autres : l'élaboration d'un programme d'action local et la mobilisation d'un réseau d'acteurs permettant de l'opérationnaliser sont aisées. De ce point de vue, la mise en place d'un CTJ permet avant tout de « formaliser l'existant⁷⁴ ». Alors que le travail interinstitutionnel initié avant la signature du CTJ relevait d'une situation de « collaboration non formalisée et de dynamiques individuelles », elle s'apparente, par la suite, davantage à une logique de « collaboration formalisée et de dynamiques institutionnelles » (Lyet, 2008).

Pour les territoires qui ne connaissent pas de telles dynamiques antérieures, la mise en œuvre des CTJ se heurte à l'absence d'interconnaissance entre les acteurs et à une faible compréhension des démarches menées par les uns et les autres. De ce fait, au moment de notre étude, certains CTJ semblent s'apparenter à un lieu de rencontre entre acteurs du territoire et de réflexion sur la jeunesse plutôt qu'à un espace d'élaboration d'actions conjointes.

Si la territorialisation de l'action jeunesse permet d'envisager une prise en charge plus adaptée aux besoins, elle laisse également entrevoir un risque d'inégalités territoriales dans le traitement des jeunes. Cette situation n'est pas sans questionner le conseil départemental de l'Isère. L'un de nos interlocuteurs signale ainsi ce risque d'inégalité comme un élément du bilan des CTJ. Sans remettre en cause le principe d'une territorialisation de l'action en direction de la jeunesse, le conseil départemental entend renforcer le socle commun déployé sur l'ensemble des territoires. Une hybridation entre un déploiement du partenariat de manière centralisée et une démarche territorialisée semble donc prendre le relais d'une logique essentiellement territorialisée, qui peine à garantir une prise en charge améliorée de l'ensemble des jeunes isérois.

⁷³ Entretien avec le directeur du territoire B du conseil départemental de l'Isère.

⁷⁴ Document interne d'évaluation du projet départemental pour la jeunesse, conseil départemental de l'Isère.

ENCADRÉ 11. UNE GOUVERNANCE DES CTJ INTERROGÉE

Dans chaque territoire, les interventions mises en œuvre par le comité technique jeunesse font l'objet d'une validation au sein de la conférence territoriale des solidarités (CTS). Ces instances ont été mises en place par le conseil départemental en 2015. Elles remplacent les CORTA (coordinations territoriales pour l'autonomie) qui couvraient le champ de l'autonomie des personnes âgées et personnes handicapées, les CORTI (coordinations territoriales pour l'insertion) qui couvraient le domaine de l'insertion des jeunes et des adultes, les coordinations territoriales prévention-jeunesse, instance technique créée en 2013 pour décliner les orientations en matière de prévention de la marginalisation des jeunes, et les CORTEDES (coordinations territoriales du développement social) qui avaient pour objectif d'impulser une démarche globale en faveur de la solidarité et du lien social. Ce regroupement vise notamment « à développer une approche transversale et globale des politiques sociales mises en œuvre, facilitant la mobilisation des partenaires institutionnels et renforçant la mise en cohérence et le décloisonnement des actions menées sur chaque territoire ».

La contribution de ces CTS à une approche plus globale de la jeunesse au niveau du conseil départemental apparaît toutefois incertaine. Chaque maison du département dispose d'un référent CTS lequel est également le référent CTJ dudit territoire. Du côté départemental, ce travail d'articulation laisse entrevoir la possibilité d'une prise en charge moins segmentée de la jeunesse. Il convient toutefois de repérer qu'au niveau départemental, l'animation du réseau des référents CTS est pilotée par la direction des solidarités (DSO) et plus spécifiquement par le service social de polyvalence, alors même que les CTJ relèvent du périmètre de la direction de l'éducation, de la jeunesse et du sport (DEJS). La coordination au niveau central apparaît, de ce fait, peu évidente.

La CTS constitue-t-elle néanmoins un espace partenarial au sein duquel la jeunesse est envisagée de manière transversale ? Cette instance est présidée par un conseiller départemental. Elle est composée des élus des communes et intercommunalités, des services de l'État, des caisses de sécurité sociale, des établissements et services sociaux et médico-sociaux, des partenaires institutionnels de l'action sociale et médico-sociale, des têtes de réseaux de l'intervention sociale. Tous les conseillers départementaux du territoire en sont membres de droit. Cette instance se réunit deux fois par an. La mise en discussion de la thématique jeunesse en son sein laisse entrevoir la possibilité d'une approche globale de la jeunesse à l'échelon local.

Néanmoins, en dépit de son caractère partenarial à l'échelle de son territoire, la CTS est une instance largement pilotée par le conseil départemental. Cette situation n'est pas sans interroger, y compris en interne. L'un de nos interlocuteurs, au conseil départemental, s'interroge ainsi sur l'opportunité de voir le pilotage d'un contrat partenarial assuré par une instance qui est « colorée département à 100 % ». Si cette situation ne fait pas l'objet de récriminations particulières de la part des partenaires qui y siègent, elle ne favorise pas l'appropriation du CTJ. Eu égard à la posture descendante adoptée par le conseil départemental dans cette instance, celle-ci ne peut être considérée comme une véritable scène partenariale. Il apparaît, en outre, que la coloration « action sociale » de l'instance ne favorise pas de véritables échanges autour de la jeunesse entendue comme un enjeu d'action publique plus large. Les actions du CTJ qui y sont exposées pour validation se trouveraient quelque peu « noyées dans la masse des autres sujets ». La passation d'un questionnaire aux membres des CTS pour qu'ils expriment leurs attentes vis-à-vis de l'instance ouvre toutefois la perspective d'une attention plus marquée aux questions de jeunesse. Fin 2020, une majorité d'entre eux repérait ainsi la jeunesse comme une thématique centrale à investir.

* * *

Néanmoins, en dépit d'une démarche qui peut apparaître inaboutie par certains aspects, la structuration du partenariat autour de l'enjeu jeunesse apparaît plus intégrée en Isère que dans la Nièvre. Le conseil départemental de l'Isère joue un rôle majeur dans la structuration de scènes de dialogue entre acteurs du champ de la jeunesse à l'échelon départemental comme à l'échelon local. L'ébauche d'un dépassement de logiques sectorielles dans l'approche partenariale de la jeunesse peut ainsi être constatée. Dans ce contexte

départemental, le constat formulé en 2013 de cadres partenariaux sectoriels peu connectés quant à la prise en charge de la jeunesse (Bartoli, 2013) ne peut être réitéré en 2021. Il correspond, en revanche, à l'organisation des partenariats telle que nous pouvons l'observer dans la Nièvre, où le dialogue intersectoriel autour de l'enjeu jeunesse, plus ponctuel, ne fait pas l'objet d'une véritable institutionnalisation. On observe néanmoins un même souci des deux conseils départementaux d'endosser un rôle en matière de coordination des actions menées en direction des jeunes. En 2005, la question d'un possible endossement par la collectivité départementale d'un « rôle de chef de file de l'action publique en direction des jeunes » était posée (Labadie, 2006). En dépit de la désignation du conseil régional comme le chef de file de la politique de la jeunesse en 2017, la question apparaît toujours d'actualité. L'exploration des contributions départementales à la coordination des démarches en direction de la jeunesse ne permet cependant pas d'apporter une réponse aboutie tant les configurations observées sont distinctes.

Conclusion

L'étude montre que les enjeux relatifs à la prise en compte des jeunes sont au cœur des politiques des conseils départementaux. Cette mise à l'agenda conforte les dynamiques observées dans les années 2000 (Labadie 2006 ; Loncle, 2010). Au sein des deux collectivités départementales explorées, l'intervention en direction de la jeunesse ne se réduit pas à l'exercice des compétences liées à la gestion des collèges ni à celles relevant de l'action sociale. Les interventions mises en œuvre à destination d'un public plus large s'inscrivent essentiellement dans les champs de la citoyenneté et des loisirs. Dans le contexte de crise sanitaire liée à la pandémie de COVID-19, la mise en lumière de la fragilisation socio-économique de la jeunesse n'est pas sans interroger cette structuration historique, notamment au regard de l'intérêt nouveau porté aux étudiants., lequel reste néanmoins positionné sous l'angle d'une réponse à l'urgence, et n'apparaît pas, dans l'immédiat, de nature à recomposer plus structurellement les politiques départementales en direction de la jeunesse.

Le développement d'une approche transversale de la jeunesse dans l'action des conseils départementaux se heurte en effet, dans les deux cas observés, à cette structuration fragmentée et sectorisée, en particulier entre les politiques identifiées comme « de jeunesse », les politiques éducatives (portées dans le cadre de la compétence de gestion des collèges) et les politiques sociales, notamment la protection de l'enfance et le soutien à l'insertion. Les situations sont toutefois contrastées, tant au regard de l'adoption d'un cadre stratégique d'ensemble, du niveau de territorialisation des démarches mises en œuvre et des partenariats instaurés. Ces différences tiennent non seulement au niveau de portage politique des enjeux relatifs à la jeunesse – et aux attentes induites en termes de capital politique –, mais également à la spécificité de configurations territoriales historiquement ancrées.

La volonté de légitimer leur positionnement pousse également les conseils départementaux à se saisir – de manière certes inégale – d'un rôle de coordination des actions à l'échelle de leur territoire. En dépit de la désignation du conseil régional comme collectivité cheffe de file de la politique de la jeunesse, la position intermédiaire du conseil départemental vis-à-vis des autres niveaux de collectivités – régions et communes – constitue une ressource pour les conseils départementaux. Néanmoins, sur ce plan, si les dynamiques que ces derniers initient contribuent au développement de partenariats, les démarches de coconstruction des interventions s'avèrent encore, à ce jour, limitées dans leur portée.

Bibliographie

Aeberhardt R., Chiodi V., Crépon B., Gaini M. et Vicard A., 2014, « Du revenu contractualisé d'autonomie à la garantie jeunes : Les enseignements d'une expérimentation », in Bérard J., Valdenaire M. (dir.), *De l'éducation à l'insertion. Dix résultats du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse*, Paris, La Documentation française, p. 133-148.

Amsellem-Mainguy Y., Lardeux L. (dir.), 2022, *Jeunes. D'une crise à l'autre*, Paris, Presses de Sciences Po.

ASDO, 2020, *Étude relative aux modalités d'accompagnement des jeunes de 16 à 21 ans de l'aide sociale à l'enfance mises en œuvre par les services départementaux de l'ASE*, Rapport final DGCS [en ligne](#).

Assemblée nationale, 2017, *Rapport d'information de la mission sur l'avenir de la prévention spécialisée* [en ligne](#).

Badie B., Hermet G., 2001, *La politique comparée*, Paris, Armand Colin.

Baronnet J., Best A., 2018, « Aux portes de la rue ou quand les institutions produisent de l'exclusion. Les sortants de la protection de l'enfance », *Recherche sociale*, n°227, p. 5-75.

Bartoli S., 2013, « Les interventions du conseil général de l'Isère en faveur de la jeunesse : état des lieux et axes de travail », Rapport d'étude interne.

Becquet V., 2012, « Les "jeunes vulnérables" : essai de définition », *Agora débats/jeunes*, n°62, p. 51-64.

Becquet V., Loncle P., Van de Velde C. (dir.), 2012, *Politiques de jeunesse. Le grand malentendu*, Nîmes, Champ social.

Bertrand E., Lopez D., 2015, « Co-construire les politiques de jeunesse : le chemin laborieux pour ancrer le dialogue structuré dans la réalité », *Cahiers de l'action*, 44, p. 71-79.

Bisot E. et Laporte E., 2014, « Peut-on promouvoir une politique éducative dans un département ? », *Administration & éducation*, n° 142.

Castel R., 1995, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard.

Chateignier F., 2016, « Le retour discursif de "l'éducation populaire" : au rythme du champ politique ? », in Lebon F., Lescure E. de (dir.), *L'éducation populaire au tournant du XXI^e siècle*, Vulaines-sur-Seine, Éditions du Croquant, p. 45-62.

Chevalier T., 2018, *La jeunesse dans tous ses États*, Paris, PUF.

[Chevalier T., Grobon S., 2019, « Où va la politique de jeunesse en France ? », *Revue française des Affaires sociales*, p. 53-77.](#)

Chevalier T., Loncle P. (dir.), 2021, *Une jeunesse sacrifiée ?*, Paris, PUF.

Chobeaux F., 2004, « Les projets sociaux de territoire. Une nouvelle chance pour la politique de la ville ? », *Vie sociale et traitement*, n° 83, p. 11-13.

Cicchelli V., Martin C., Pugeault-Cicchelli C., 2007, « Les jeunes adultes en France. Un débat politique et scientifique » in Loncle, P., *Les jeunes. Questions de société-question de politique*. Paris, La documentation française, p. 25-44.

Comité scientifique en charge de l'évaluation de la Garantie Jeunes, 2018, *Rapport final d'évaluation de la Garantie jeunes* [en ligne](#).

Douillet A.-C., Lebrun V., Sigalo Santos L., 2019, « Transversalité », in Boussaguet L. et al. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po.

Dupuy C., Pollard J., 2013, « Les limites du pouvoir de l'État dans les territoires. Les politiques de l'État dans le secteur de l'éducation et du logement en France » *Sciences de la société*, n°90, p. 22-41.

Dutercq Y., 2009, « L'influence des collectivités territoriales sur la politique d'éducation en France », in *La gouvernance en éducation. Régulation et encadrement dans les politiques éducatives*, De Boeck Supérieur, p. 91-107.

Eberardt Harribey L., 2002, *L'Europe et la jeunesse. Comprendre une politique européenne au regard de la dualité institutionnelle Conseil de l'Europe - Union européenne*, Paris, L'Harmattan.

Esposito M., Cathelain M.-A., Desroziers E. (dir.), 2005, « L'expérimentation nationale des projets sociaux de territoire », *Revue des politiques sociales et familiales*, n°81, p. 90-96.

Frechon I. (dir.), Boujut S., Drieu D., Plagès M., Abdouni S., Philibert A., Bonvalet D., Perrier J., 2009, *Les politiques sociales à l'égard des enfants en danger, trajectoires des prises en charge par la protection de l'enfance dans deux départements d'une cohorte de jeunes ayant atteint 21 ans*. Rapport de recherche, Paris, MIRE-DREES.

Frechon I. et Lacroix I., 2020, « L'entrée dans la vie adulte des jeunes pris en charge par le système de protection de l'enfance. Les apports de la recherche sur la sortie de placement et ses conséquences », *Agora débats/jeunesses*, n° 89, p. 111-126.

Frinault T., 2019, « De la décentralisation à la réforme territoriale : un changement de paradigme ? », Communication au colloque « Contraintes financières, politiques de fusions, gouvernance multi-niveaux. Les enjeux de la réforme territoriale », MSHB, 7-8 novembre 2019.

Genieys W., Hassenteufel P., 2012, « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, 2, p. 89-115.

Gilles W., 2012, « Les financements alternatifs des collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, n° 144, p. 929-941.

Guillerm M., Hilary S., 2019, « La Garantie jeunes : quels jeunes et quel bilan après cinq ans ? », *DARES Analyses*, n°018.

Halter J.-P., 2007, « Politiques territoriales de jeunesse et transversalité », *Agora débats/jeunesses*, n°43, p. 44-54.

Hassenteufel P., 2011, *Sociologie politique. L'action publique*, Paris, Armand Colin.

Hias S., 2021, « La disparité des capacités d'hébergement des mineurs non accompagnés selon les départements », Communication lors du colloque de l'AFS « Des mineurs comme les autres ? », Campus Condorcet, 29-30 janvier 2021.

IARD, 2001, *Study on the state of young people and youth policy in Europe*, Rapport d'étude [\[en ligne\]](#).

Ion J., 2005, *Le travail social en débat(s)*, Paris, La Découverte.

Labadie F., 2001, « L'évolution de la catégorie jeune dans l'action publique depuis 25 ans », *Revue des politiques sociales et familiales*, n° 65, p. 19-29.

Labadie F., 2006, « La jeunesse comme enjeu départemental : essai de réflexion prospective », *Cahiers de l'action*, n° 8, p. 11-19.

Lafore R., 2004, « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du "département providence" », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, p. 17-34.

Lardeux L., Tiberj V. (dir.), 2021, *Génération désenchantées ? Jeunes et démocratie*, Paris, La Documentation française.

Le Bart C., 2003, « Le leadership territorial au-delà du pouvoir décisionnel », in Smith A., Sorbets C. (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, PUR.

Lebrou V., 2015, « À la périphérie de l'Eurocratie. Les intermédiaires locaux de la politique régionale européenne et la managérialisation de l'action publique », *Gouvernement et action publique*, n° 4, vol. 4, p. 101-126.

Lenoir D., 2015, « La branche famille et les jeunes : vers une redéfinition de la doctrine », *Regards*, n° 48, p. 111-117.

Leroux I. (dir.), 2017, *L'aide et l'action sociales en France - édition 2017*, DREES, coll. « Panoramas » [\[en ligne\]](#).

Lima L., 2011, « Introduction », *Agora débats/jeunesses*, n°58, p. 48-54.

Lima L., 2012, « Politiques d'insertion et citoyenneté sociale des jeunes », in Becquet V. et al. (dir.), *Politiques de jeunesse : Le grand malentendu*, Nîmes, Champ social.

- Lima L., 2016, *Pauvres jeunes. Enquête au cœur de la politique sociale de jeunesse*, Nîmes, Champ social.
- Loison-Leruste M., Couronné J., Sarfati F., 2016, *La garantie jeune en action. Usages du dispositif et parcours de jeunes*, Rapport de recherche CEET n° 101.
- Loncle P., 2007, « Évolutions des politiques locales de jeunesse », *Agora débats/jeunesses*, n° 43, p. 12-28.
- Loncle, P., 2010, *Politiques de jeunesse. Les défis majeurs de l'intégration*, Rennes PUR.
- Loncle P., Muniglia, V., 2011, « Les catégorisations de la jeunesse en Europe au regard de l'action publique », *Informations sociales*, n°165-166, p. 120-127.
- Loncle P., Muniglia V., Rivard T., Rothé C., 2008, « Fonds d'aide aux jeunes et inégalités territoriales : aide a minima ou politiques départementales de jeunesse ? », *Revue française des affaires sociales*, n° 1, p. 229-249.
- Lyet P., 2008, *L'institution incertaine du partenariat. Une analyse socio-anthropologique de la gouvernance partenariale dans l'action sociale territoriale*, Paris, L'Harmattan.
- 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.
- Moalic M., Parisse J., 2020, « Les politiques de jeunesse des conseils régionaux. Entre recomposition des compétences et affirmation inégale d'un rôle de coordination », *INJEP Analyses & synthèses*, n° 37.
- Moalic M., Parisse J., 2021, *Les jeunes dans les politiques du conseil régional de Bretagne : Entre recompositions sectorielles et dynamiques partenariales*, INJEP Notes & rapports/Rapport d'étude.
- Moalic-Minnaert M., 2020, « Les configurations locales du "chef de filât" de l'action sociale. Une animation des dynamiques partenariales par le Conseil départemental de Loire-Atlantique à Nantes dans un contexte de gouvernance locale compétitive », in Aguilera T., Rouzeau M. (dir.), *Le gouvernement des solidarités*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault.
- Molina Y., Stefan J., 2019, *Dispositifs de soutien à la transition à la vie adulte et devenir des jeunes sortants de l'ASE*, *Revue de littérature*, ASKORIA [[en ligne](#)].
- Parisse J., 2019, « Construire des politiques intégrées en direction des jeunes », *Cahiers de l'action*, n° 54, p. 15-22.
- Parisse J., 2020, « "Politiques de jeunesse" : significations et enjeux d'une notion multiforme », INJEP Fiches repères [[en ligne](#)].
- Pasquier R., 2004, *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Rennes, PUR.
- Perreti-Watel P., Delespierre A., 2022, « Premier confinement. Quel impact sur la santé mentale des jeunes adultes ? », in Amsellem-Mainguy Y., Lardeux L. (dir.), 2022, *Jeunesses. D'une crise à l'autre*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 121-134.
- Pierson P., 2000, « Increasing returns, path dependence, and the study of politics », *The American Political Science Review*, n°94, p. 251-267.
- Porte E., 2019, « L'éducation populaire en France », INJEP Fiches repères.
- Prouteau L. et Tchernonog V., 2017, « Évolution et transformations des financements publics des associations », *Revue française d'administration publique*, n° 163, p. 531-542.
- Richez J.-C., 2006, « Quand la jeunesse s'inscrit à l'agenda des collectivités territoriales », *Cahiers de l'action*, n°8, p. 5-10.
- Roudet B., 2012, « Qu'est-ce que la jeunesse ? », *Après demain*, n° 24, p. 3-4.
- Rouzeau M., 2019, « La gouvernance territoriale des solidarités : localisation, territorialisation et chef de filât », *Pouvoirs locaux*, n° 114, p. 66-75.
- Tchernonog V., 2012, « Le secteur associatif et son financement », *Informations sociales*, n°172, p. 11-18.

Trespeuch M., Tenret E., 2021, « La crise sanitaire : une prise de conscience de la condition étudiante ? » *Revue française de socio-économie*, n° 26, p. 5-11.

Tucci I., Recotillet I., Berthet T., Bausson S., 2021, *Conseils de jeunes et participation. Étude auprès des collectivités et de jeunes engagés*, INJEP Notes et rapports/Rapport d'étude [\[en ligne\]](#).

Vial B., 2020, *L'expérience du non-recours dans les parcours d'insertion des jeunes peu ou pas diplômés*, Thèse de doctorat en science politique, Université Grenoble Alpes [\[en ligne\]](#).

Vulbeau A., 2001, *La jeunesse comme ressource. Expérimentations et expériences dans l'espace public*, Érès.

Walther A., Bois-Reymond M., Biggart A. (dir.), 2006, *Participation in Transition: Motivation of Young Adults in Europe for Learning and Working*, Peter Lang.

Annexes

1. Liste des entretiens

Entretiens réalisés dans la Nièvre

Structure	Services/Fonctions	Date(s)
Conseil départemental	Direction de l'éducation et de la jeunesse	09/06/2021
	Service chargé de la jeunesse	15/01/2021
	Service chargé de la gestion des collèges	02/04/2021
	Direction générale adjointe à la solidarité, la culture et au sport	01/03/2021
	Service chargé de l'enfance et de la famille	22/03/2021
	Service chargé de l'inclusion sociale	07/04/2021
Bureau information jeunesse (BIJ)	Équipe de direction	19/04/2021
Caisse d'allocations familiales (CAF)	Service chargé de l'action sociale	12/04/2021
Les Francas	Équipe de direction	07/06/2021
Services de l'État	Service départemental à la jeunesse, à l'engagement et au sport (SDJES)	05/07/2021

Entretiens réalisés en Isère

Structure	Services/Fonctions	Date(s)
Conseil départemental	Vice-présidente chargée de la jeunesse	13/11/2021
	Direction générale des services	04/05/2021
	Direction de l'éducation, de la jeunesse et des sports	04/02/2021
	Chef de service « protection de l'enfance »	
	Service chargé de la jeunesse et des sports	21/12/20
	Équipe d'animation du projet jeunesse	04/12/2020
		08/07/2021
	Service chargé du Pass Isérois du Collégien Citoyen	06/01/2021
	Mission citoyenneté	09/02/2021
	Direction des solidarités	02/03/2021
	Direction de territoire A	19/02/2021
	Direction de territoire B	02/02/2021
	CRAJEP	Équipe de direction
Francas	Équipe de direction	26/02/2021
Services de l'État	Service départemental à la jeunesse, à l'engagement et au sport (SDJES, ex-DDCS)	25/03/2021
	Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS, ex-DIRECCTE)	16/06/2021

2. Principaux résultats de l'enquête par questionnaire



Les jeunes dans l'action des conseils départementaux

Résultats de l'enquête par questionnaire conduite par l'ADF et l'INJEP



Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) Service à compétence nationale, DJEPVA
95 avenue de France • 75050 Paris cedex 13 ☎ 01 70 98 94 00 www.injep.fr



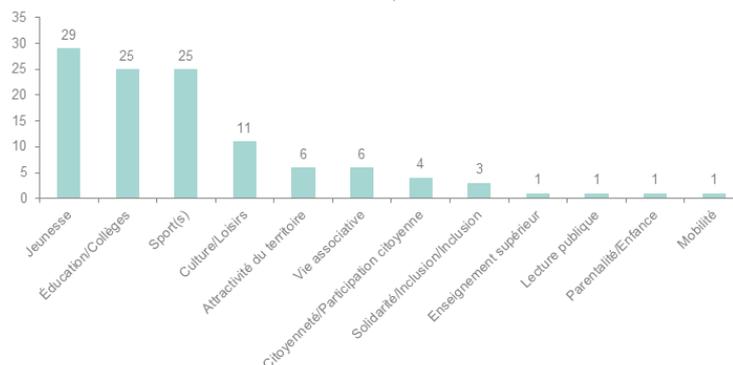
UNE ENQUÊTE PAR QUESTIONNAIRE



- Une enquête conçue par l'ADF et l'INJEP
- Passation en juin et juillet 2021 en ligne
- 48 conseils départementaux répondants

Fréquence des thématiques dans les périmètres des directions de rattachement des répondants

Nombre total de répondants : 48



5 ENTRÉES THÉMATIQUES



- **Les actions et les dispositifs du conseil départemental en direction des jeunes**
- **Les orientations stratégiques de la politique de jeunesse départementale**
- **L'organisation et la gouvernance interne des politiques départementales de jeunesse**
- **L'organisation et la gouvernance externe des politiques départementales de jeunesse**
- **L'association des jeunes aux politiques départementales**

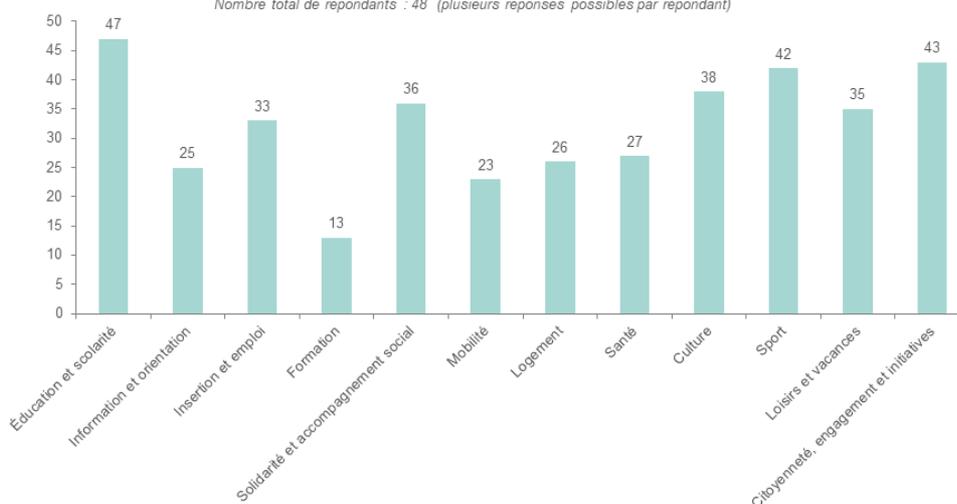
5

LES ACTIONS ET LES DISPOSITIFS



Dans quels domaines d'intervention s'inscrivent les actions et les dispositifs portés par le conseil départemental ?

Nombre total de répondants : 48 (plusieurs réponses possibles par répondant)



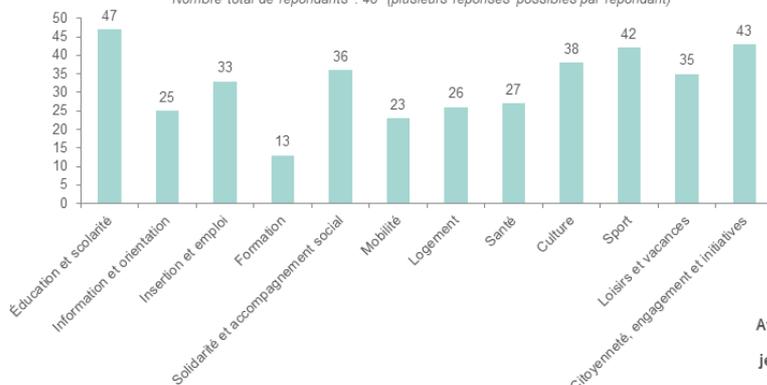
6

LES ACTIONS ET LES DISPOSITIFS



Dans quels domaines d'intervention s'inscrivent les actions et les dispositifs portés par le conseil départemental ?

Nombre total de répondants : 48 (plusieurs réponses possibles par répondant)



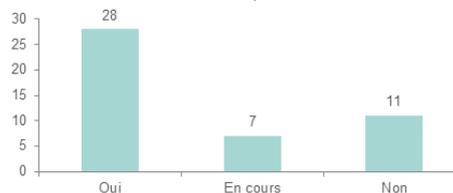
Le conseil départemental a-t-il mis en place une carte ou une application mobile dédiée aux jeunes ?

Nombre total de répondants : 47



Avez-vous effectué un recensement transversal des actions et des dispositifs en faveur de la jeunesse portés par le conseil départemental ?

Nombre total de répondants : 46



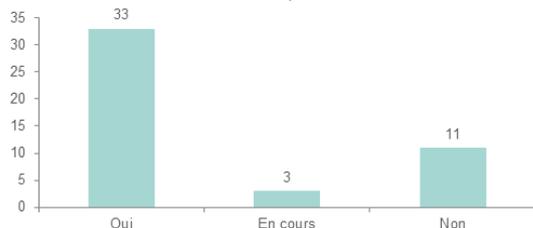
7

LES ACTIONS ET LES DISPOSITIFS



La crise sanitaire a-t-elle justifié l'adoption de nouvelles mesures en faveur de la jeunesse du territoire ?

Nombre total de répondants : 47



- Aides alimentaires
- Aides à l'équipement numérique
- Aides spécifiques aux jeunes en difficulté, en particulier les étudiants
- Élargissement du périmètre du FSL et du FAJ aux étudiants
- Davantage de souplesse dans l'application de certains dispositifs
- Mise en place de cellules de soutien psychologique
- Augmentation du nombre de jeunes accueillis en stage, en service civique, en apprentissage
- Soutien aux associations

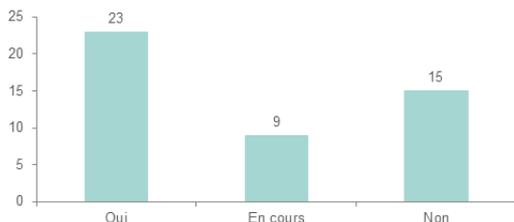
8

LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES



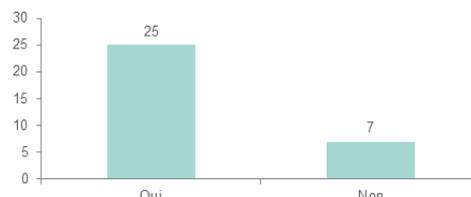
Le conseil départemental a-t-il élaboré une stratégie d'action globale en direction des jeunes (ex. : "plan départemental de la jeunesse") ?

Nombre total de répondants : 47



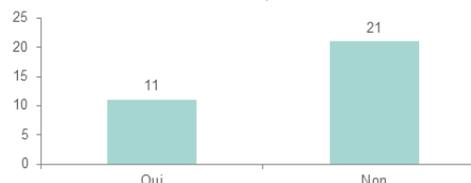
Dans le cadre de cette stratégie, une tranche d'âge cible a-t-elle été plus spécifiquement identifiée ou définie ?

Nombre total de répondants : 32



Dans le cadre de cette stratégie, une catégorie de public-cible (ex : collégiens, bénéficiaires de l'ASE, jeunes en insertion, étudiants, etc.) a-t-elle été plus spécifiquement identifiée ou définie ?

Nombre total de répondants : 32



- La tranche 11-25 ans est la plus fréquemment indiquée, avec une tendance à l'extension jusqu'à 29 ans
- Les collégien-ne-s restent le public-cible le plus fréquemment évoqué

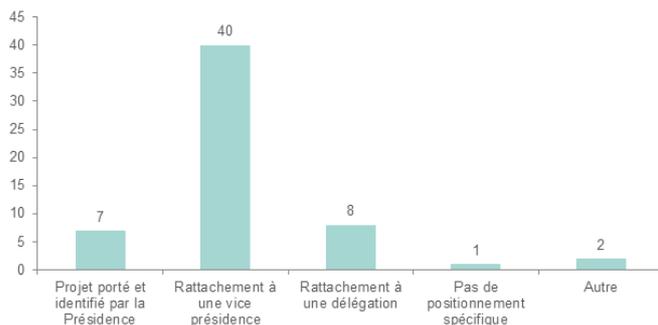
9

ORGANISATION ET GOUVERNANCE INTERNE DES POLITIQUES DE JEUNESSE



Comment est positionnée la thématique "jeunesse" au sein de l'exécutif du conseil départemental ?

Nombre total de répondants : 47 (plusieurs réponses possibles par répondant)

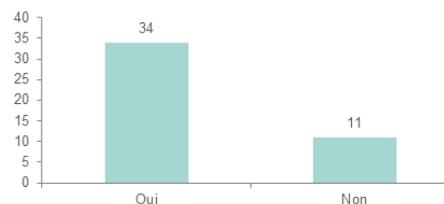


- Le rang de la vice-présidence jeunesse est le plus souvent compris entre le 6^e et le 14^e

- Le rattachement aux thématiques du sport, des loisirs et de la culture reste le plus fréquemment indiqué tant s'agissant des vice-présidences que des commissions

La thématique "jeunesse" est-elle intégrée au périmètre d'une commission ?

Nombre total de répondants : 45

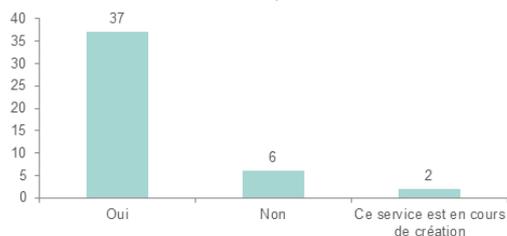


10

ORGANISATION ET GOUVERNANCE INTERNE DES POLITIQUES DE JEUNESSE



Existe-t-il, au sein du conseil départemental, un service dédié à la politique de jeunesse ?
Nombre total de répondants : 45

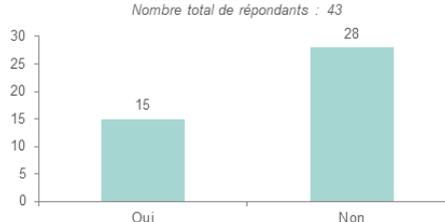


Au niveau administratif, disposez-vous d'une ou plusieurs instances de coordination sur les enjeux de jeunesse ?
Nombre total de répondants : 45



- La coordination relève d'une forme d'impensé : jusqu'où ? avec qui ? comment ?
- Elle se heurte à des logiques parfois ancrées de répartition des publics entre services
- Elle dépend fortement du degré de portage politique
- Elle est facilitée par la construction d'un cadre stratégique et la présence d'une ingénierie dédiée

Un agent est-il spécifiquement chargé d'animer la coordination interne ?
Nombre total de répondants : 43

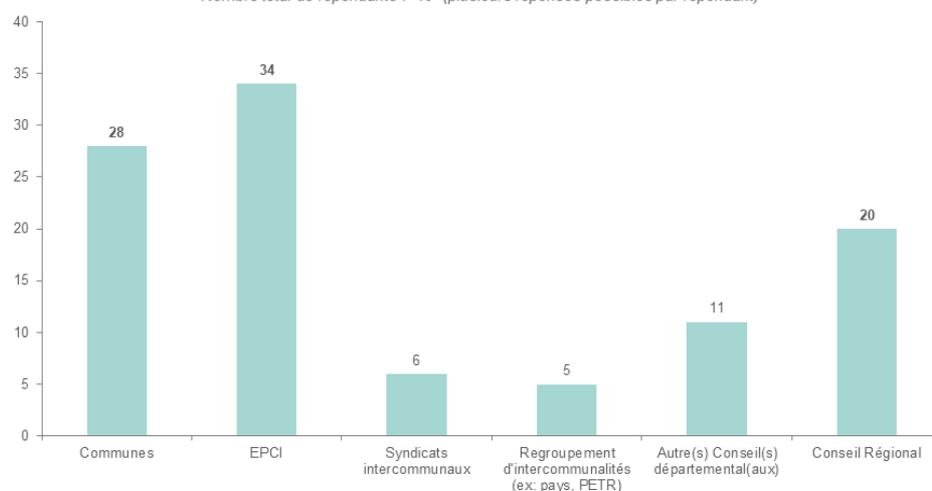


11

ORGANISATION ET GOUVERNANCE EXTERNE DES POLITIQUES DE JEUNESSE



Avec quelle(s) collectivité(s) territoriale(s) votre Conseil départemental dispose-t-il de relations partenariales dans le cadre de la politique de jeunesse ?
Nombre total de répondants : 40 (plusieurs réponses possibles par répondant)



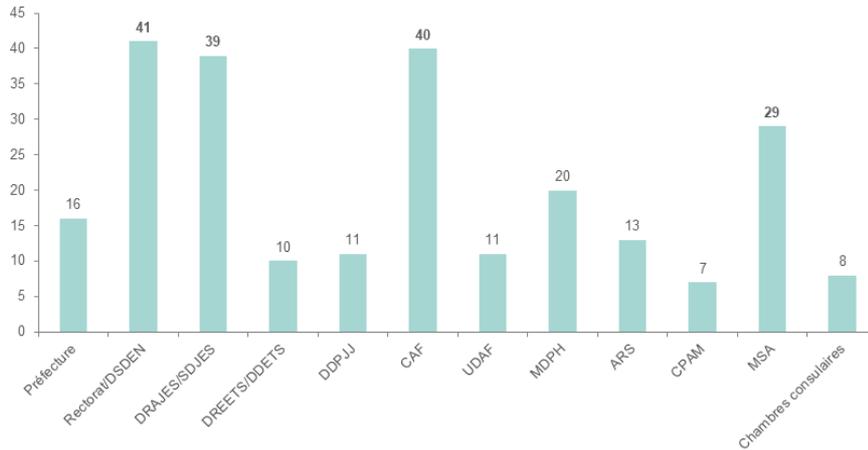
12

ORGANISATION ET GOUVERNANCE EXTERNE DES POLITIQUES DE JEUNESSE



Relations partenariales avec les services de l'État, organismes de Sécurité sociale et chambres consulaires

Nombre total de répondants : 45 (plusieurs réponses possibles par répondant)



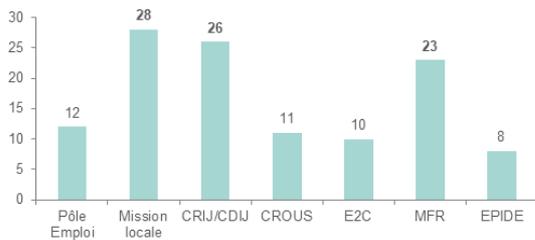
13

ORGANISATION ET GOUVERNANCE EXTERNE DES POLITIQUES DE JEUNESSE



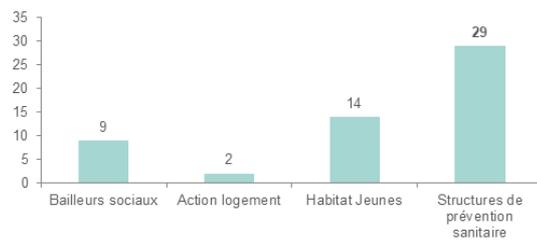
Relations partenariales avec les acteurs de l'information, de l'insertion et de la formation des jeunes

Nombre total de répondants : 45 (plusieurs réponses possibles par répondant)



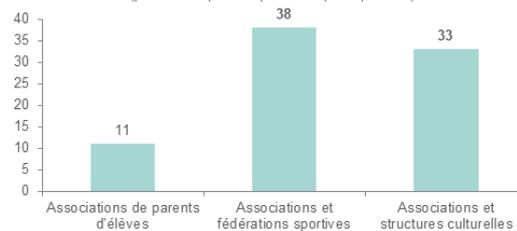
Relations partenariales avec les acteurs du logement et de la prévention sanitaire

Nombre total de répondants : 45 (plusieurs réponses possibles par répondant)



Relations partenariales avec les associations et structures de parents d'élèves, du sport et de la culture

Nombre total de répondants : 45 (plusieurs réponses possibles par répondant)

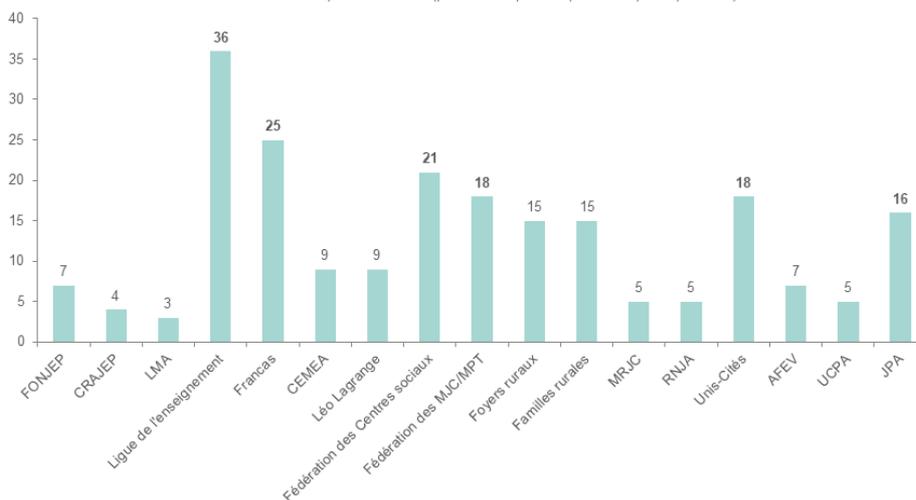


14

ORGANISATION ET GOUVERNANCE EXTERNE DES POLITIQUES DE JEUNESSE



Relations partenariales avec les acteurs de jeunesse et d'éducation populaire
 Nombre total de répondants : 45 (plusieurs réponses possibles par répondant)

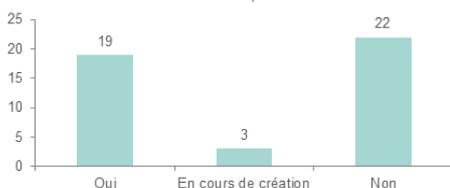


ORGANISATION ET GOUVERNANCE EXTERNE DES POLITIQUES DE JEUNESSE



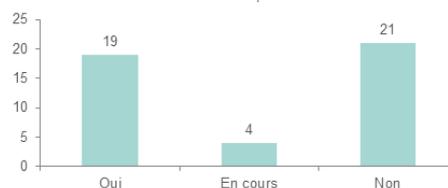
Existe-t-il, à l'échelle de votre territoire, une ou plusieurs instance(s) de dialogue partenarial dédiée(s) aux politiques de jeunesse ?

Nombre total de répondants : 44



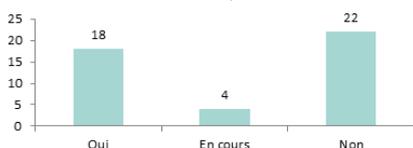
Des orientations stratégiques partagées entre plusieurs partenaires ont-elles été définies à l'échelle de votre territoire ?

Nombre total de répondants : 44



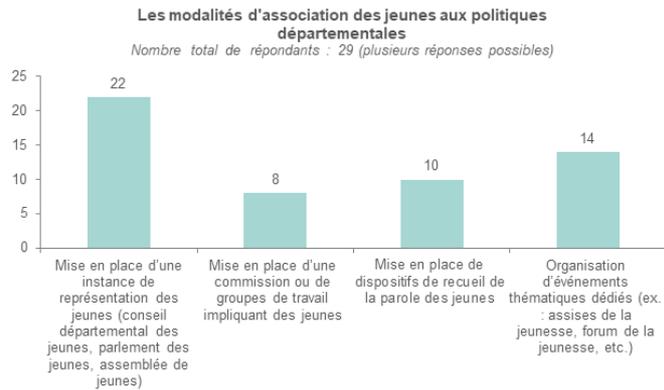
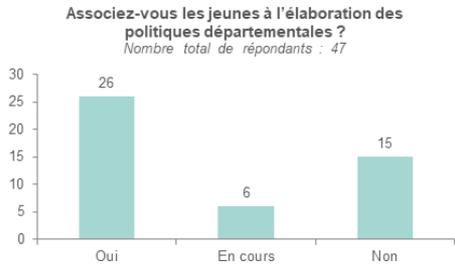
Votre conseil départemental a-t-il pris des initiatives pour développer un dialogue partenarial et/ou un conventionnement en matière de politique de jeunesse ?

Nombre total de répondants : 44



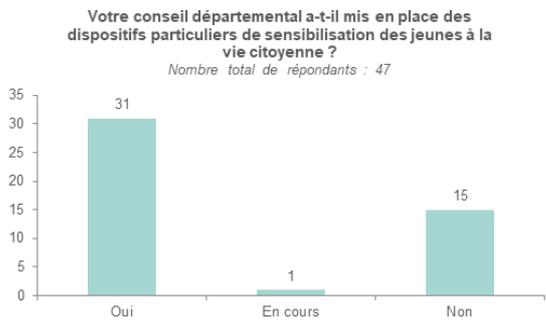
- Partenariat informel
- Réseaux et/ou groupes de coordinateurs/experts jeunesse
- Inscription dans les schémas départementaux de service aux familles ou les conventions territoriales globales
- Inscription dans les projets éducatifs et sociaux locaux

L'ASSOCIATION DES JEUNES AUX POLITIQUES DÉPARTEMENTALES



17

LE SOUTIEN À LA CITOYENNETÉ ET À L'ENGAGEMENT



- Soutien à des projets favorisant l'expression des jeunes
- Soutien au développement du service civique et accueil des jeunes en service civique au sein de la collectivité
- Soutien au développement de projets éducatifs dans les collèges
- Budget participatif des collégiens
- Aide au projet individuel conditionnée à des heures d'engagement
- Soutien thématique aux projets et associations portés par des jeunes
- Actions de sensibilisation à la citoyenneté européenne
- Organisation d'événements de valorisation

18

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