



HAL
open science

Une politique de jeunesse sans jeunes ? Le poids de “ l’impératif partenarial ” au sein de deux projets territoriaux sur la jeunesse

Anais Bertron, Damien Boone

► To cite this version:

Anais Bertron, Damien Boone. Une politique de jeunesse sans jeunes ? Le poids de “ l’impératif partenarial ” au sein de deux projets territoriaux sur la jeunesse. *Agora débats/jeunesses*, 2022, *Agora débats/jeunesses*, N° 92 (3), pp.79-96. 10.3917/agora.092.0079 . hal-03889534

HAL Id: hal-03889534

<https://hal.univ-lille.fr/hal-03889534>

Submitted on 8 Dec 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Une politique de jeunesse sans jeunes ?

Le poids de « l'impératif partenarial » au sein de deux projets territoriaux sur la jeunesse

Anaïs Bertron, Damien Boone

Résumé :

L'étude croisée de deux programmes destinés à la jeunesse (le programme d'investissements d'avenir et le plan d'investissement dans les compétences) interroge la place effectivement laissée aux questions de jeunesse dans ces politiques publiques. Mis en œuvre au moyen d'instruments de gouvernement à distance et portés localement par des institutions prises dans des stratégies qui leur sont propres, ces programmes tendent à reléguer au second plan l'attention portée aux jeunes et à leurs préoccupations au nom des impératifs partenariaux à construire, à entretenir et à pérenniser. En conséquence, et paradoxalement, l'objet « jeunesse » tend à disparaître de ces politiques de jeunesse.

« Ce que je dis souvent aux porteurs, c'est que vos actions, en quelque sorte, qu'elles se terminent ou qu'elles ne se terminent pas, moi ce qui m'intéresse vraiment c'est la coopération entre les acteurs, c'est la façon dont vous fonctionnez, c'est à quel point vous avez compris l'objectif initial. Et derrière, le fait d'avoir fait dix-huit actions jeunes avec trois associations, pour résumer, ça c'est juste la carotte. [...] Le *deal* initial, le projet collectif initial, c'est dans l'appel à projets, c'est de mener une PPGI [politique publique globale intégrée]. Ça l'a toujours été, ça n'a jamais changé. » (Chargée de mission ANRU, entretien du 15 janvier 2019.)

Les propos de cette chargée de mission à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) définissent de manière explicite ce qui importe le plus du point de vue de l'institution que cette personne représente et qui finance le programme d'investissements d'avenir (PIA) : l'objectif de coopération entre les opérateurs de politiques publiques est clairement placé au-dessus des actions déployées en faveur de la jeunesse, réduites au rang de « carotte » pour susciter l'adhésion au projet. Une telle présentation des enjeux étonne au premier abord, tant la jeunesse et ses préoccupations sont publiquement affichées comme étant au cœur du PIA et la justification même de son existence. Les politiques de jeunesse ne seraient-elles donc qu'un appât pour attirer les différents partenaires ? Dans quelle mesure servent-elles de prétexte à la restructuration de l'action publique et à l'essor de pratiques partenariales ?

C'est à ces questions que nous nous proposons de répondre dans cet article, à partir de l'étude des

dispositifs de jeunesse issus de deux grands programmes d'action publique : le PIA et le plan d'investissement dans les compétences (PIC). Nos enquêtes révèlent une hiérarchie sous-jacente entre, d'une part, les pouvoirs publics qui posent le cadre et assurent un suivi des résultats, et, d'autre part, les acteur·trice·s de la mise en œuvre, en grande partie des associations dépendantes de financements sur projets (Tchernonog, Prouteau, 2017). Pour schématiser, la focalisation sur les enjeux des uns (la gouvernance) relègue au second plan l'importance relative des enjeux des autres (les jeunes), au nom des impératifs partenariaux à construire, à entretenir et à pérenniser. En conséquence, et paradoxalement, l'objet « jeunesse » tend à disparaître des politiques de jeunesse.

Nos objets d'étude s'inscrivent dans les évolutions générales de l'action publique (Breton, 2014) aujourd'hui répandues dans les politiques de jeunesse (Labadie, 2020) : un appel à projets lancé par l'État central, auquel répondent des collectifs d'acteur·trice·s organisés à l'échelle d'un territoire pour développer des projets expérimentaux. Dans cette organisation de l'action publique, la dimension partenariale et ses implications apparaissent centrales ; c'est à ce même constat qu'ont abouti d'autres chercheur·euse·s travaillant sur différents projets, alors même que la question partenariale ne constituait pas leur objet d'étude initial (Bordiec, Sonnet, 2020).

Encadré méthodologique

Cet article s'appuie sur les travaux de l'auteur et de l'autrice. D'un côté, Damien Boone a été chargé en postdoctorat de la coordination scientifique du PIA jeunesse porté par la Métropole européenne de Lille (MEL). Le projet de la MEL a pour objectif de déployer pendant quatre ans des actions dites « expérimentales » à destination de jeunes de 13 à 30 ans, notamment autour des questions d'engagement. Au fil de ses observations de terrain, Damien Boone a déplacé son objet d'étude vers les enjeux organisationnels et de gouvernance, bien plus prégnants dans les discours des acteur·trice·s que la question des jeunes et de leur engagement dans la vie publique.

De l'autre, Anaïs Bertron conduit un travail de thèse sur l'appel à projets « Repérage des jeunes invisibles » lancé en 2019 et financé dans le cadre du PIC. L'objectif est de repérer et d'accompagner les jeunes dits « invisibles », soit les jeunes qui connaissent de fortes difficultés dans leur insertion professionnelle, et qui ne sont pas suivis par le service public de l'emploi¹. La recherche porte sur l'un des projets lauréats dans les Hauts-de-France, qui a pour spécificité de rassembler des centres sociaux qui conduisent le travail localement, auprès des jeunes, et des têtes

¹ Les missions locales et Pôle emploi, rassemblés sous le terme de « service public de l'emploi », sont les opérateurs classiques des politiques d'aide à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes.

de réseaux associatives qui agissent au niveau régional sur des questions d'ingénierie et de mise en partenariat. Le Mouvement associatif des Hauts-de-France, chef de file de ce groupement d'acteur·trice·s, est aussi le commanditaire de la thèse CIFRE² menée sur le projet.

Les résultats des deux chercheur·euse·s sur des périodes longues (2017-2020 pour l'un, 2020-2022 pour l'autre) s'appuient sur des matériaux recueillis dans le cadre d'observations participantes lors de réunions et d'ateliers organisés par les porteur·euse·s des projets, de manière à observer lesdites « relations partenariales » à l'œuvre et leurs évolutions au fil du temps. Des entretiens avec les différentes parties prenantes ont aussi permis de recueillir les perceptions de chacun·e sur les dispositifs et le travail collaboratif.

Les deux dispositifs étudiés portent une double ambition : le développement d'actions « innovantes » auprès de publics jeunes, et la reconfiguration des relations entre les différent·e·s acteur·trice·s au niveau local. L'importance des questions de partenariat est également notée et analysée à propos d'expérimentations du même type (Abadie, 2019) : on y constate que les deux ambitions ont tendance à « se développer côte à côte sans véritablement réussir, pour l'heure, à s'articuler » (Labadie, Parisse, 2019). Or, nos recherches montrent que ces deux niveaux d'action ne sont pas « côte à côte » mais bien hiérarchisés. L'analyse de la genèse institutionnelle et du déploiement des projets par les opérateurs fait ainsi apparaître un résultat étonnant : la jeunesse n'est pas évoquée. Ayant mené nos recherches essentiellement dans les espaces de construction et de mise en œuvre des politiques, nous n'avons nous-mêmes rencontré que très peu de jeunes. En décrivant ces dispositifs comme étant « sans jeunes », nous entendons en fait que ce sont les questions autour de la jeunesse et les opérateurs de jeunesse qui se retrouvent mis à l'écart au fur et à mesure du processus de mise en œuvre des politiques publiques.

En premier lieu, nous montrerons en effet comment, sous couvert de « partenariat », se joue une hiérarchisation des acteur·trice·s et des enjeux dans un cadre de gouvernement à distance. Puis nous verrons comment des acteur·trice·s choisi·e·s pour leur capacité à fédérer aux niveaux régional ou métropolitain y greffent leurs propres problématiques de développement, ce qui tend à dédoubler l'importance de la dimension partenariale. Cette exigence du travail collaboratif donne lieu à des divergences importantes entre acteur·trice·s institutionnel·le·s et opérateurs de terrain, qui illustrent très concrètement comment se dilue l'objectif d'accompagnement ou d'engagement des jeunes.

2 Convention industrielle de formation pour la recherche : ce dispositif créé en 1981 vise à financer une organisation publique ou privée qui embauche, en relation avec un laboratoire extérieur, un·e doctorant·e pour mener un travail de thèse

Un État « à distance » qui gouverne les acteur·trice·s de la jeunesse au travers des enjeux partenariaux

La mise en place de programmes d'action publique visant à favoriser des dynamiques partenariales rappelle que les instruments ne sont pas qu'une technique sur laquelle les opérateurs peuvent s'appuyer pour être en adéquation avec les objectifs retenus. Le PIC et le PIA structurent l'action publique selon leur logique propre, imprégnée de cette dimension partenariale qui s'impose progressivement non comme un moyen mais bien comme une fin.

Le partenariat pour la jeunesse, un moyen d'action plébiscité par l'État

Le PIC, qui fait partie des grands programmes du premier quinquennat d'Emmanuel Macron, prévoit un investissement de 15 milliards d'euros sur la période 2018-2023. Il inclut le renforcement de dispositifs préexistants de formation et d'aide à l'insertion professionnelle, l'incitation des régions à mettre en œuvre des actions avec la conclusion de pactes régionaux d'investissement dans les compétences, et le lancement d'expérimentations localisées *via* des appels à projets³. Dans ces programmes, des objectifs en termes de création et de renforcement des partenariats sont poussés et valorisés par l'État central. L'appel à projets « Repérage des jeunes invisibles » se place dans cette logique : « l'organisation et la nature des partenariats conclus entre le porteur de projets et les acteurs présents sur le territoire » sont considérés comme « un facteur clé de la réussite du repérage et de la mobilisation des personnes⁴ ». Dans les faits, les opérateurs répondant à l'appel doivent afficher les relations qu'ils entretiennent et souhaitent renforcer avec d'autres acteur·trice·s du territoire. Ils et elles sont fortement encouragé·e·s à répondre sous forme de « consortium » incluant des associations, des institutions publiques et des entreprises.

Dans la continuité du plan Priorité jeunesse institué en 2013, un appel à projets du PIA, intitulé « Projets innovants en faveur de la jeunesse », a été lancé en février 2015 par le Commissariat général à l'investissement (CGI) et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), qui en est l'opérateur, avec un budget de 54 millions d'euros. Comme le lui permet l'acquisition de la compétence « politique de la ville » dans le cadre des lois de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et « Lamy » (en 2014), la MEL s'est portée candidate et a été sélectionnée en 2016. Dans le PIA, si l'injonction à travailler en partenariat n'apparaît pas dans les documents produits par l'ANRU et par la MEL, elle ressort dans le discours des agent·e·s :

³ Plus d'informations sur le site du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion : <https://travail-emploi.gouv.fr/le-ministere-en-action/pic/>

⁴ Extraits de l'appel à projets « Repérer et mobiliser les publics “invisibles” et en priorité les plus jeunes d'entre eux », rédigé par le ministère du travail et le Haut-Commissaire aux compétences et à l'inclusion par l'emploi, novembre 2018.

« La structuration du réseau d'acteurs c'est vraiment une demande de l'État [...] au moment du bilan de fin de phase, l'État nous a fait un certain nombre de remarques, nous a demandé de produire des documents pour justifier du fait que l'on travaillait bien sur ce champ-là. » (Coordinatrice au sein de la Métropole de Lille entretien du 20 mars 2019.)

Le travail en partenariat constitue donc une exigence pour le ministère du travail, qui a lancé le PIC, et pour le CGI et l'ANRU concernant les PIA. Dans les appels à projets et dans les discours des agents de l'État, cet élément est systématiquement présenté à travers les répercussions positives qu'il aura sur l'action menée : une meilleure articulation des différents dispositifs et des différents acteur·trice·s permettra aux jeunes de bénéficier d'une meilleure aide. Ainsi, le recours à l'outil « partenariat » se fait au nom d'un impératif d'efficacité de l'action publique, aujourd'hui prégnant (Chevallier, 2008). Sans proposer une redéfinition du problème public (accès aux droits, à l'emploi, engagement dans la vie publique, etc.), les décideurs cherchent à rendre l'action publique plus efficace en définissant de nouveaux espaces d'action. Ces programmes sont mis en place au nom d'une « rhétorique réformatrice » que l'on retrouve de manière transversale dans l'action publique, tant dans les politiques de réforme de l'administration territoriale (Desage, 2010) que dans celles d'aménagement du territoire (Déloye, 1997) ou de réorganisation des périmètres bureaucratiques (Bezes, Le Lidec, 2016). L'objectif de la réforme des cadres et des structures d'action publique est de simplifier, de rendre lisible, de résoudre le « millefeuille territorial » ou d'éviter le « travail en silos » – selon le champ auquel il est fait référence – grâce à la recomposition des acteur·trice·s et de leurs relations.

Ces évolutions sont d'autant plus notables dans le cas des politiques de jeunesse, particulièrement empreintes d'un *ethos* participatif (Becquet, 2005) : en même temps qu'est maintenu dans les cahiers des charges un discours autour de l'implication et de l'*empowerment* des jeunes, ces questions se voient supplantées dans la pratique par les ambitions de reconfiguration des acteur·trice·s.

Les partenariats : plus qu'un moyen d'action, un objet de la politique publique

Les grands programmes nationaux tels que le PIC ou le PIA relèvent de la définition de politiques constitutives⁵ (ou procédurales), selon la typologie construite par Theodore Lowi (1972), du fait, entre autres, des attentes qu'ils portent en termes de partenariat. En effet, les institutions étatiques

⁵ « Une politique constitutive édicte des règles sur les règles ou des procédures organisationnelles. Elle ne dit pas quelle est la définition du problème et quelles sont les modalités de son traitement opérationnel. Elle se contente de définir des procédures qui servent de contexte d'action [...]. Elle émet une coercition faible sur les assujettis des politiques qu'elle prétend traiter. Enfin le nombre des acteurs appelés à s'ajuster est élevé et variable, comme le sont leur représentativité et leur pertinence en tant que partenaires pour l'échange. La recherche d'interlocuteurs collectifs guide le recours par une autorité publique aux politiques constitutives. » (Duran, Thoenig, 1996, p. 601-602.)

donnent, au travers des appels à projets, des indications sur la structuration de l'action publique plus que sur le fond de la politique menée :

« Nous ce qu'on souhaite, c'est laisser aux porteurs d'actions et aussi aux jeunes des marges de manœuvre pour définir les actions qu'ils mettent en place et la façon dont ils les mettent en place. C'est eux les experts, c'est les centres sociaux les experts [...]. Donc, on fixe un cadre et à l'intérieur de ce cadre, du moment qu'il est respecté, le but c'est de leur laisser des marges de manœuvre pour qu'ils décident de la meilleure façon de mettre en place les dispositifs. » (Coordinatrice opérationnelle du PIA MEL entretien du 20 mars 2019.)

Comme le montre cet extrait d'entretien, la gestion par l'« État à distance » (Epstein, 2005) implique une division des tâches entre les acteurs de la politique publique : l'État et les collectivités locales organisent le cadre, notamment en termes de restructuration de l'écosystème local, et les opérateurs sont chargés de mettre en place les actions auprès des jeunes.

Si les questions de réorganisation des relations entre les acteurs et les institutions apparaissent comme un enjeu fort dans ces projets, elles sont présentées comme un *moyen* pour réaliser les actions de manière plus efficace, moins coûteuse, plus transversale. Cependant, dans nos observations et au fil de la mise en œuvre des projets, le partenariat apparaît comme un *objet* même de la politique. Dans le cas du PIC, la mise en avant de ces enjeux correspond en partie à une remise en question des structures classiquement chargées de l'insertion vers l'emploi des jeunes. À partir d'un constat d'échec – le service public de l'emploi ne parviendrait plus à atteindre certaines fractions de la population jeune – les élu·e·s et agent·e·s du ministère du travail voient le PIC comme une occasion de rebattre les cartes :

« C'est vrai que l'idée de challenger les grands réseaux, à commencer par le réseau des missions locales et l'opérateur principal qui est Pôle emploi, trottait dans l'idée d'un certain nombre de gens. » (Chef de projet au ministère du travail, entretien du 2 septembre 2021.)

Apparaissent ainsi des divergences dans la compréhension des objectifs des programmes ; là où bien des professionnel·le·s, membre des associations, imaginent la jeunesse au centre des enjeux, les financeurs valorisent le « cadre ». Une stratégie de mise en concurrence des opérateurs transparaît alors, bien loin de la notion consensuelle de « partenariat » amplement publicisée par les pouvoirs publics. Les enjeux et objectifs de ces derniers ne semblent donc plus être ni la jeunesse ni le partenariat, mais la remise en cause de certain·e·s acteur·trice·s. Ce travail de recomposition est délégué aux administrations locales et à leurs relais.

La réorganisation de l'écosystème local : un enjeu pour les acteur·trice·s intermédiaires

Les institutions qui prennent part à la mise en œuvre des appels à projets du PIC et du PIA ajoutent à ces programmes des enjeux qui leur sont propres, notamment en termes de réorganisation des structures sur le territoire qu'elles administrent. Dans les deux programmes, ces injonctions passent par des structures différentes : la MEL pour le PIA, les têtes de réseaux associatives dans le cadre du PIC.

Des enjeux de positionnement institutionnel pour les administrations locales

L'injonction au regroupement d'acteur·trice·s est prégnante au sein du projet PIA de la MEL ; s'y ajoutent des enjeux institutionnels liés à l'identité du porteur du projet. La candidature portée par l'institution métropolitaine s'inscrit dans un contexte législatif particulier : d'abord la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 est venue consolider le rôle de locomotive des Métropoles, en en créant plusieurs, dont celle de Lille. La loi relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015 a ensuite permis le transfert du fonds d'aides aux jeunes (FAJ) du Département vers la Métropole. Le portage métropolitain d'un programme relatif à la jeunesse, un domaine d'action publique sur lequel les Métropoles n'ont pas de compétence légale (rappelons que la Région en est cheffe de file), ouvre alors un moment d'incertitude que l'on retrouve en arrière-plan durant toute la durée du programme : avec ces changements législatifs et ces transferts de compétence, le département du Nord a-t-il vocation à être « chassé du territoire de la MEL⁶ », comme le redoute le président du conseil départemental du Nord ? La jeunesse constitue-t-elle un moyen pour la Métropole d'affirmer de nouvelles ambitions politiques ? Ces questions sont d'autant plus prégnantes que, au cours de nos investigations, nous découvrons que les villes de Lille et de Roubaix ont d'abord candidaté isolément au PIA jeunesse, mais que leurs candidatures respectives ont été refusées. Un entretien avec le ministre de la ville de l'époque, Patrick Kanner, ancien président du conseil général du Nord (2011-2014), nous éclaire sur les motivations de ces refus et sur le choix d'un portage métropolitain :

« Il y avait des candidatures municipales et, considérant ma connaissance du territoire, je les trouvais insuffisantes au regard du caractère de coordination que devait assumer la Métropole [...]. Je pense que la jeunesse, n'ayant pas un affichage territorial en termes de compétence tout à fait identifiée, même s'il y a aujourd'hui un pilotage global qui est celui de la

⁶ Jean-René Lecerf, « Édito. Stop au big-bang territorial », *Nord. Le mensuel des Nordistes*, n° 10, septembre 2018, p. 3.

région, pour une collectivité, avoir un discours et une action en direction de la jeunesse est un signe, un marqueur. C'est un marqueur politique fort. » (Entretien avec le ministre de la ville du 21 décembre 2018.)

On retrouve dans les propos du ministre l'ambition du PIA de renforcer la coopération entre acteur·trice·s, notamment les communes, ambition de laquelle est née l'idée d'un portage métropolitain du projet⁷. Ce portage, dans le contexte législatif exposé plus haut, ouvre la voie à de nouveaux questionnements institutionnels et politiques et au renforcement de la dimension partenariale sous l'égide de la MEL.

Ainsi, l'avènement du PIA semble donner l'opportunité à la MEL de se positionner sur les politiques publiques de jeunesse. La sélection du PIA de la MEL a conduit très concrètement à la création d'une unité fonctionnelle jeunesse. Elle s'est lancée, à partir de 2017, dans l'écriture d'une stratégie jeunesse (« Jeunes en Métropole ») dont le but est de formaliser des intentions quant au rôle de la Métropole sur les questions relatives à la jeunesse. Le PIA devient dès lors l'instrument privilégié de réflexion sur ces intentions.

Les programmes PIC et PIA sont ainsi pris dans des enjeux de réorganisation des compétences pilotés par les services centraux de l'État et saisis par les administrations locales. La prise en main et l'affirmation de nouvelles compétences se fait classiquement au moyen d'une remise en question du système de gouvernance dans le territoire. La rhétorique du partenariat et ses principes peuvent aussi être relayés par d'autres acteur·trice·s, non institutionnel·le·s.

Les têtes de réseaux associatives comme intermédiaires des questions partenariales auprès des opérateurs de terrain

Dans le cadre du projet PIC « Repérage des invisibles » étudié, ce sont des associations qui font office d'intermédiaires (Nay, Smith, 2002) entre les administrations nationale et locale et les opérateurs de terrain. Elles usent de cette position pour s'assurer que les questions de partenariat restent au centre des discussions et des préoccupations.

Plusieurs têtes de réseaux associatives travaillant à l'échelle de la région Hauts-de-France s'impliquent dans ce projet, avec en première ligne la Fédération des centres sociaux et socioculturels de France et le Mouvement associatif. Les têtes de réseaux sont des associations (qui se qualifient selon les cas d'union, de

⁷ On peut également évoquer le fait que Patrick Kanner a souvent eu des relations conflictuelles avec Martine Aubry, maire de Lille, même si tous les deux appartiennent à la même famille politique. Si cette relation a compté, on peut affirmer qu'elle s'est inscrite dans le processus plus général de consolidation institutionnelle de la MEL.

coordination, de fédération, etc.) qui structurent le monde associatif. Les réseaux sont généralement organisés par secteurs d'action, c'est le cas par exemple de la Fédération des centres sociaux, qui a pour objet d'outiller les centres sociaux membres, de coordonner leur action et de leur donner une visibilité. D'autres têtes de réseaux portent une ambition intersectorielle, c'est le cas du Mouvement associatif qui rassemble et ambitionne de faire travailler ensemble les réseaux associatifs des secteurs sportif, culturel, du médico-social, etc⁸. Les missions de ces têtes de réseaux sont donc très éloignées du sujet des jeunes et de leurs problématiques d'insertion professionnelle ; ce sont les questions de mise en relation et de travail partenarial qui sont au cœur de leur fonctionnement. C'est précisément à cette fin que le Mouvement associatif a été missionné par la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS), qui pilote le PIC « Repérage des jeunes invisibles » au niveau régional :

« Lorsqu'on a commencé à réfléchir autour de l'appel à projets PIC "Repérage", on a eu l'occasion de se rencontrer avec le Mouvement associatif sur d'autres sujets, on leur a fait part des réflexions qu'on avait, et ça nous paraissait intéressant qu'ils puissent jouer ce rôle fédérateur à l'échelle régionale et nous apporter ce qu'on ne retrouvait pas dans les porteurs qu'on aurait mobilisés un peu de manière classique – en allant chercher d'autres initiatives, en allant chercher d'autres expertises. »
(Cheffe du service emploi et formation à la DREETS Hauts-de-France, entretien du 23 novembre 2020.)

Le Mouvement associatif et la Fédération des centres sociaux et socioculturels de France tirent parti de l'organisation en consortium requise par la DREETS, en y voyant une manière de freiner la mainmise des grands groupes associatifs sur les projets d'action publique de grande ampleur :

« Un enjeu pour nous c'est de pouvoir continuer à exister dans l'économie proposée, avec ses appels à projets massifs, etc. C'est d'être capable de mettre en place des coopérations interterritoriales, pour être en capacité de réponse, mais aussi parce que ça a du sens de faire ça. » (Déléguée territoriale de la Fédération des centres sociaux et socioculturels de France du Nord-Pas-de-Calais, entretien du 25 mars 2020).

Les têtes de réseaux ont donc leurs enjeux propres, en termes de création et d'alimentation des partenariats, qu'ils apposent sur le projet et par conséquent auprès des autres membres du projet, les centres sociaux. De fait, ces associations régionales ont différents intérêts à s'impliquer dans ces projets multipartenariaux, et à les voir se multiplier, puisqu'ils représentent une source de financement pour elles, avec une valorisation de leur rôle d'ingénierie et de coordination au niveau régional. Le projet PIC, comme d'autres, leur permet ainsi de grossir et d'exister dans des politiques de grande ampleur.

Dans leurs modes de travail, les professionnel·le·s des têtes de réseaux utilisent un vocabulaire, préconisent des types d'actions et des manières de les structurer qui correspondent à ceux de

⁸ Le Mouvement associatif national, ADASI, 2017, *Mieux comprendre l'action des têtes de réseaux associatives*.

l'administration publique. Les membres du Mouvement associatif perçoivent le projet qu'ils soutiennent comme étant « expérimental », une occasion pour eux de tester des méthodes de coordination d'acteur·trice·s, qui seront ensuite à « dupliquer » ou à « essaimer » dans d'autres territoires. Ils portent un objectif d'« innovation des pratiques » dans les centres sociaux, en incluant notamment davantage de travail en partenariat. Ce projet constitue ainsi un espace de circulation des catégories, des façons de penser les problèmes et les manières de faire. De par leur position en amont dans la construction du dispositif et leur plus grande proximité avec les sphères de décision, les têtes de réseaux ont un certain ascendant sur les opérateurs de terrain, et peuvent exercer sur eux une forme de « socialisation partenariale », proche des attentes des financeurs.

Sur les deux programmes que nous observons, portés pour l'un par une association, pour l'autre par une institution publique, il est marquant de voir que les effets sont les mêmes : le gouvernement « à distance » entraîne certes une appropriation locale des programmes, avec l'ajout d'enjeux propres aux porteur·se·s qui font figure d'intermédiaire avec les structures de terrain. Mais ces derniers tendent à exacerber l'enjeu partenarial, au détriment du travail relatif à la jeunesse. *In fine*, le recours à des instruments de gouvernement à distance, couplé localement à des enjeux de positionnement institutionnel, met les questions de gouvernance au cœur des projets du PIA et du PIC.

Des opérateurs de terrain aux prises avec la dilution des questions de jeunesse

Corollairement, le temps consacré à ces questions empiète sur celui dédié aux objectifs pour la jeunesse affichés dans les programmes : ainsi, de nombreux événements initiés par les porteur·se·s de projet mettent l'accent sur les enjeux de « réseautage », dont les effets sont censés perdurer lorsque les programmes ne seront plus financés. Or, cette focalisation sur « l'après » révèle en creux la prédominance de la temporalité et des intérêts des porteur·se·s, alors que les opérateur·trice·s, aux prises avec diverses urgences, aimeraient se focaliser sur le présent.

Des projets qui dédient des moyens importants aux fonctions de coordination

Plusieurs indices révèlent le primat donné aux aspects organisationnels. Il s'agit tout d'abord des moyens dédiés aux fonctions de coordination. Dans le PIA, cet aspect est à relier à la configuration

et la temporalité politiques particulières exposées en deuxième partie. Selon les dires de son responsable, l'unité fonctionnelle jeunesse dispose d'une grande latitude d'action :

« Ça veut dire qu'on a carte blanche pour spéculer autant qu'on veut sur ce qu'on devrait faire, sur tout ce qui a du sens pour la Métropole [...]. Il s'agit de proposer des scénarios dans la perspective du renouvellement des élus en mars ou avril 2020⁹. » (Responsable de l'unité fonctionnelle jeunesse, entretien du 24 juillet 2019.)

Dès lors, le travail du responsable de cette unité fonctionnelle consiste à régulièrement sonder et consulter les responsables des structures impliquées dans le PIA (et jamais les jeunes), afin de rendre aux élu·e·s une « feuille de route » relative à l'hypothétique rôle futur de la MEL (animation, coordination, etc.) et à son échelle d'intervention (interquartier, intercommunal, métropolitain, etc.).

Sur le projet PIC « Repérage des jeunes invisibles », les tensions entre membres des têtes de réseaux et des centres sociaux se cristallisent en premier lieu autour des questions de répartition des financements. Lors du premier comité de pilotage, la coordinatrice régionale du projet, salariée du Mouvement associatif, présente le budget, scindé en deux avec, d'un côté, celui alloué aux têtes de réseaux et, de l'autre, celui dédié « au territoire », c'est-à-dire aux centres sociaux. Un directeur de centre social réagit, sur un ton excédé : « On a claqué tout l'argent dans l'ingénierie et dans le rendre-compte [...]. On a mis tout sur l'ingénierie, et des clopinettes sur le vrai travail auprès des jeunes. C'est pas normal. » (Observation, 11 février 2020.). Cette impression que le Mouvement associatif s'est emparé d'une partie du budget qui aurait pu revenir au terrain, donc aux jeunes, a provoqué un sentiment de frustration chez une grande partie des professionnel·le·s des centres sociaux, sentiment qui perdure de longs mois après le début du projet. Ces critiques portent aussi sur les postes créés pour le projet : trois d'entre eux sont consacrés à la coordination et à la capitalisation – une coordinatrice régionale, une doctorante en CIFRE, toutes deux salariées du Mouvement associatif, et un coordinateur territorial, embauché par les centres sociaux – et trois postes d'animateurs au sein des centres sociaux sont dédiés au travail auprès des jeunes. Pour les professionnel·le·s des centres sociaux, cette accumulation de postes d'ingénierie correspond à une perte de moyens pour le terrain et pour les jeunes.

Des réunions qui mettent à l'honneur les questions d'ingénierie

De la même façon, le travail du personnel recruté par la Métropole pour le PIA consiste

⁹ Date des élections municipales.

principalement à faire vivre le « réseau d'acteur·trice·s » et à tenter de le pérenniser. Ainsi, à l'initiative de la coordinatrice opérationnelle du PIA, ont lieu les « ateliers du PIA ». Organisés mensuellement de février 2018 à décembre 2020, ils sont présentés comme « des temps de réflexion et d'échanges de pratiques qui pourraient [...] aider dans la mise en œuvre et le décloisonnement des actions du PIA jeunesse » (mail de la coordinatrice opérationnelle aux partenaires, 26 janvier 2018). Le 15 novembre 2019, le thème choisi (par la coordinatrice opérationnelle) pour l'atelier est « coconstruction de l'après-PIA ». L'événement rassemble une cinquantaine de participant·e·s reflétant une partie de la diversité du PIA : des représentant·e·s des services jeunesse de mairies, des membres des associations partenaires, des chercheur·euse·s chargé·e·s de l'évaluation... mais pas de « jeunes », ni d'élu·e·s, comme à l'accoutumée. La réunion accueille ce jour-là un acteur particulier : un « facilitateur graphique », qui a pour mission d'illustrer en images les contacts établis, de donner à voir l'existence d'un « réseau » qui prend vie et devient concret, et de donner corps à un lexique administratif particulièrement creux (« mutualisation de compétences », « nouvelles échelles de réflexions et d'interventions »). Les illustrations créent visuellement un réseau que la MEL est censée porter. Ces éléments montrent comment se constitue un système par lequel la MEL cadre les débats et échanges entre acteur·trice·s en attribuant une place prépondérante à la forme.

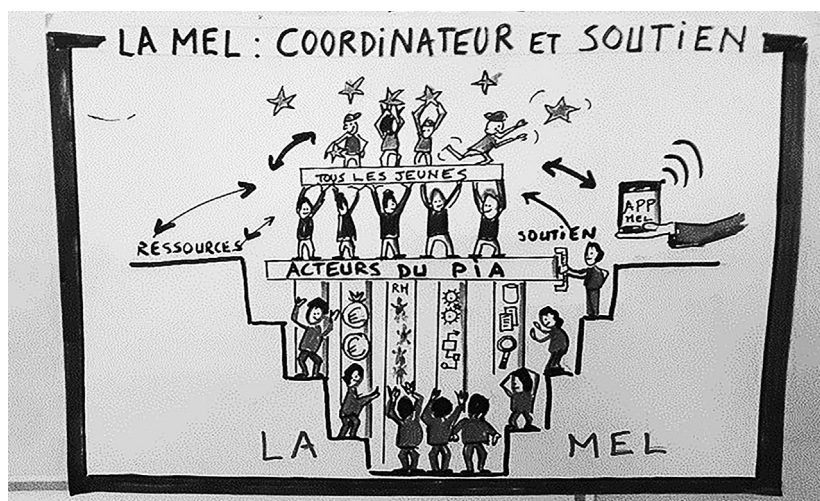


Illustration réalisée par le « facilitateur graphique » en amont de la réunion, à partir de laquelle les professionnel·le·s de la jeunesse présent·e·s sont invité·e·s à partager leur vision du rôle futur de la MEL sur les questions relatives à la jeunesse.

La réunion est organisée de telle sorte qu'il n'y ait pas de « remontée de terrain » des professionnel·le·s en contact avec les jeunes. Quelques voix se font cependant entendre pour

souligner cette lacune, notamment celle de la directrice jeunesse d'une municipalité qui rappelle que « la présence des jeunes était un préalable au PIA ». Plus que jamais, « la jeunesse n'est qu'un mot » : elle ne sera évoquée que comme un point parmi d'autres, sans que les bénéficiaires supposés ne puissent prendre la parole directement.

On retrouve des éléments très similaires lors du premier comité de pilotage du projet « Repérage des jeunes invisibles ». La coordinatrice régionale du projet a pris soin de l'organiser en lien avec les associations locales : la réunion se passe dans un centre social et est coanimée par le coordinateur territorial. Néanmoins, les questions de gouvernance, de budget ou de mise en lien avec les têtes de réseaux associatives occupent la majeure partie de la présentation, puis des discussions. Des voix s'élèvent chez les membres des centres sociaux pour dénoncer cette priorisation :

« Directeur de centre social : Est-ce que notre priorité c'est de connecter les assos entre elles, ça c'est pas mon job. Je suis extrêmement vigilant sur la part qu'on laisse aux jeunes, et là on fait trop d'ingénierie. L'objectif c'est d'aider les gamins, c'est des problèmes de bouffe, et c'est ça qu'il faut résoudre.

Chargé de mission du Mouvement associatif : Mais la question c'est comment on enrichit encore ? Comment on peut toujours aller plus loin, et comment on peut le transférer sur d'autres territoires ? Y a un enjeu de court terme, mais y a aussi un enjeu plus global, de long terme. Y a cette tension entre les deux. » (Observation, 11 février 2020.)

Cet extrait est représentatif des temporalités et des enjeux différents dans lesquels sont pris les membres des têtes de réseaux régionales et des centres sociaux. Les premiers souhaitent porter une réflexion sur le temps long et sur un périmètre plus large, quand les seconds, aux prises avec des situations d'urgence sociale au quotidien, valorisent avant tout le fait d'agir pour les jeunes à un niveau local.

Ces décalages entre porteur·se·s de projets et opérateur·trice·s de terrain, visibles dans les temps de réunions, donnent lieu également à des acceptions différentes des mots d'ordre qui entourent les programmes PIC et PIA : l'innovation et l'expérimentation.

L'expérimentation, un mot d'ordre qui fait perdre de vue les jeunes

Le déploiement de ces deux programmes dans le cadre d'« expérimentations », qui auraient vocation à « essaimer » selon les résultats de l'évaluation, est justifié par la complexité et la diversité des problématiques qui concernent la jeunesse :

« L'idée, c'est de faire de l'innovation. Et pour faire de l'innovation, il faut faire des expérimentations. Parce qu'en fait on ne sait pas si c'est la bonne réponse ou pas [...], on va d'abord faire des tests sur le terrain, voir qui peut fonctionner ou pas. »
(Chargée de mission de l'ANRU, entretien du 15 janvier 2019.)

Si les expérimentations dans l'action publique ont souvent été analysées du point de vue de leur élaboration ou à travers les effets sur les publics (*Agora débats/jeunesses*, n° 69, 2015), la littérature s'est moins penchée sur la manière dont les travailleurs et travailleuses concernées la vivent. En l'occurrence, nos observations de terrain font apparaître un décalage entre acteur·trice·s dans ce que l'instrumentation produit en termes de perception des temporalités du programme et, partant, de l'importance donnée au travail quotidien des professionnel·le·s de la jeunesse. En qualifiant le temps de déploiement du PIC et du PIA de « test » ou d'« expérimentation », les institutions financeuses tendent à signifier que l'essentiel se fera « après », et donc à dévaloriser le travail au quotidien avec les jeunes qui, eux, n'ont pas le luxe de faire des « expérimentations ». Les travailleurs et travailleuses de terrain, de leur côté, aimeraient que soit mieux reconnu et valorisé leur travail immédiat. Le choix du vocabulaire et la référence appuyée à la temporalité sont un indicateur du fait que le tempo et le cadre de ces programmes sont impulsés « à distance », « d'en haut », et ne sont pas forcément évoqués avec les professionnel·le·s pertinent·e·s, ce qui ne va pas sans susciter des réactions d'incompréhension. Par exemple, au cours d'une réunion entre les deux chargé·e·s de mission de la MEL et les responsables de direction jeunesse des communes intégrées au PIA, la présentation des différents scénarios institutionnels sur « l'après-PIA » provoque l'agacement d'un des participants ; le propos de la réunion, qu'il considère comme politique, devrait plutôt être porté à la connaissance des élu·e·s :

« Je n'ai qu'un propos technique. Ce que tu dis là, c'est pas avec nous que ça va se passer. Comme au foot, on a besoin d'un leader technique qui vienne orchestrer, mais mon propos ne va pas plus loin. C'est à [mon élu] qu'il faut arracher ça. Si la MEL se cherche une légitimité, ça nous dépasse. » (Observation, 8 octobre 2019.)

De même, un référent jeunesse, salarié d'un centre social et investi dans le projet issu du PIC, exprime le sentiment de délégitimation que lui a fait vivre le projet, en rejouant un échange qu'il a eu avec des membres des têtes de réseaux régionales lors d'une réunion :

« En fait, les jeunes c'est quoi qu'ils veulent ? Vous y répondez ? Vous avez fait un diagnostic de ce que veulent les jeunes, vous avez pris la parole des jeunes pour savoir ce qu'ils ont à dire ? Non. Vous êtes déjà dans la réflexion de dupliquer ce modèle-là sur d'autres territoires avec tel partenaire, en fait vous avez réfléchi à tout, et vous avez pensé que c'était bien pour nous. Ben, en fait, on sert à quoi nous ? Vous voulez cloner un projet sur un autre territoire. En fait on est un laboratoire, nous sommes devenus des souris et des rats et on expérimente des choses sur nous. » (Entretien du 12 avril 2020.)

Ce professionnel de terrain oppose ici les centres sociaux (« nous ») aux institutions publiques et têtes de réseaux associatives porteuses du projet, dont il amalgame les enjeux et intérêts (« vous »).

Les opérateur·trice·s de terrain doivent ainsi faire face aux tensions entre les réalités et temporalités du travail social et les attentes en termes de préfiguration et de structuration des acteur·trice·s que font peser sur eux ces grands projets de politiques publiques.

La jeunesse, cheval de bataille ou cheval de Troie ?

Pierre Muller et Yves Surel avancent qu'« il est sans doute utile de distinguer le sens explicite d'une politique, qui est défini à travers les objectifs affichés par les décideurs (quand ils existent) du sens latent, qui se révèle progressivement au cours de la mise en œuvre » (1998, p. 24). En l'occurrence, nos analyses sont l'occasion de mettre au jour le paradoxe suivant : en dépit des intitulés des programmes étudiés et des argumentaires fournis pour justifier leur élaboration puis leur mise en œuvre, à savoir des préoccupations portées sur « la jeunesse », l'injonction partenariale tend à faire disparaître les jeunes non seulement de la gouvernance, mais aussi des réflexions sur la suite à donner à ces projets. Tout se passe comme si la jeunesse était un affichage qui jetait le voile sur les enjeux premiers de ces dispositifs, en l'occurrence la structuration de réseaux d'acteur·trice·s, dans le cadre de reconfigurations plus larges de l'action publique.

Nos résultats font écho à des transformations analysées dans d'autres secteurs de l'action publique où, au nom de l'efficacité, une puissante ingénierie administrative s'impose dans les différents échelons de la décision au point de n'exister que pour elle-même, en laissant de côté le domaine de l'action publique qui sert alors seulement de « carotte », pour reprendre le terme utilisé par l'une de nos enquêté·e·s. L'action concentrée sur les questions de gouvernance révélerait-elle une absence de véritables solutions pour la jeunesse ? Pourtant, il ne se passe pas rien pour la jeunesse au sein de ces programmes, ne serait-ce que parce que le souhait de coordination donne lieu à des interactions, des rencontres entre des professionnel·le·s qui, sans cette démarche, ne se seraient peut-être effectivement pas rencontré·e·s. Si leurs effets demeurent difficiles à mesurer, on peut supposer qu'il en résulte des partages de connaissances et de pratiques dont bénéficieront les jeunes.

Un résultat paradoxal découle de ces analyses, déjà mis en avant par Frédéric Pierru au sujet de l'hôpital public : « Le renforcement de la centralisation et de la bureaucratisation, incarné par la multiplication de hiérarchies intermédiaires se contrôlant les unes les autres, rogne aussi bien

l'autonomie des agents de terrain que celle des directeurs » (Pierru, 2012, p. 51). Au premier abord, et à court terme, l'efficacité brandie aboutit en réalité à cet alourdissement administratif : quels en sont alors les gains concrets pour les pouvoirs publics ? Au-delà de la temporalité des programmes, espère-t-on à terme une réduction des coûts par la baisse du nombre d'interlocuteur·trice·s ? Recherche-t-on la marginalisation de certain·e·s acteur·trice·s ?

Grâce aux relations « partenariales » avec les acteur·trice·s de terrain, les pouvoirs publics maintiennent une forme de coordination verticale et disposent d'un fort pouvoir de pilotage et d'imposition de normes. Cette convergence entre les deux terrains est d'autant plus surprenante que les agencements des dispositifs sont différents : le portage du projet est assuré dans un cas par une institution publique, dans l'autre par des associations. Pour autant, dans les deux cas, les questions relatives à la jeunesse et les acteurs et actrices chargés de la jeunesse se retrouvent minoré·e·s. Dès lors, il conviendrait d'aller voir plus précisément comment les travailleurs et travailleuses de terrain font avec ce cadre contraignant et cet enjeu du travail en partenariat. En parallèle de la lassitude et de la position critique qu'elles et ils adoptent à l'égard de la dimension stratégique et partenariale du projet, et que nous avons montré dans cet article, il existe sans doute une adhésion partielle de leur part à cette orientation qui nécessite à certains égards de s'y convertir pour répondre aux attentes des structures financeuses.

Bibliographie

Abadie F. (coord.), 2019, *Politiques intégrées de jeunesse : une action publique renouvelée ?*, Paris, INJEP, coll. « Cahiers de l'action », n° 54.

Agora débats/jeunesses, 2015, n° 69, « Expérimentations sociales : des jeunes et des politiques publiques », Dossier p. 51-127.

Becquet V., 2005, « Le traitement d'une "défection" sociale : quand les institutions publiques se préoccupent de la citoyenneté des jeunes », in Callu É. et al., *La place des jeunes dans la cité. Tome 2. Espaces de rue, espaces de parole*, Paris, L'Harmattan, p. 261-275.

Bezes P., Le Lidec P., 2016, « Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'État territorial », *Revue française de science politique*, n° 3-4, vol. 66, p. 507-541.

Bezes P., 2009, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris,

PUF.

Bordiec S., Sonnet A. (dir.), 2020, *Action publique et partenariat(s). Enquêtes dans les territoires de l'éducation, de la santé et du social*, Nîmes, Champ social.

Breton É., 2014, « Répondre à l'appel (à projets). Récits d'un apprentissage silencieux des normes de l'action publique patrimoniale », *Politix*, n° 105, p. 213-232.

Chevallier J., 2008, « Management public et droit », *Politiques & management public*, n° 3, vol. 26, p. 93-100.

Déloye Y., 1997, « L'aménagement du territoire en débats. L'imaginaire d'une politique publique », in Gaxie D. (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, p. 23-48.

Desage F., 2010, « L'institutionnalisation des Communautés urbaines : desseins et impasse d'un volontarisme réformateur (1964-1971) », *Genèses*, n° 80, p. 90-113.

Duran P., Thoenig J.-C., 1996, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, n° 4, vol. 46, p. 580-623.

Epstein R., 2005, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, n° 11, p. 96-111.

Epstein R., 2015, « La gouvernance territoriale : une affaire d'État. La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », *L'année sociologique*, n° 2, vol. 65, p. 457-482.

Labadie F., 2020, « L'action publique en direction des jeunes : à quand le changement ? », *Agora débats/jeunesses*, n° 86, p. 77-95.

Labadie F., Parisse J., 2019, « Une territorialisation "par le haut" des politiques de jeunesse ? Retours sur des mises en récit d'expérimentations », in Abadie F. (coord.), *Politiques intégrées de jeunesse : une action publique renouvelée ?*, Paris, INJEP, coll. « Cahiers de l'action », n° 54, p. 87-94

Lowi T., 1972, « Four systems of policy, politics and choice », *Public Administration Review*, n° 4, vol. 32, p. 298-310.

Muller P., Surel Y., 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.

Nay O., Smith A., 2002, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions », in Nay O., Smith A. (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica.

Pierru F., 2012, « Le mandarin, le gestionnaire et le consultant. Le tournant néolibéral de la politique hospitalière », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 194, p. 32- 51.

Prouteau L., Tchernonog V., 2017, « Évolutions et transformations des financements publics des associations », *Revue française d'administration publique*, n° 163, p. 531-542.

L'auteur et l'autrice

Anaïs Berton

anais.bertron@univ-lille.fr

Doctorante en science politique, Centre d'études et de recherches administratives politiques et sociales (CERAPS). Sa thèse porte sur le projet de « Repérage des jeunes invisibles » mené dans le cadre d'un appel à projets du PIC.

Thèmes de recherche : enjeux de collaboration interassociative sur le projet, avec une approche du partenariat comme norme d'action publique.

A notamment publié

Bertron A., [à paraître], « Les “jeunes invisibles” : genèse, réappropriations et usages d'une nouvelle catégorie d'action publique », in Contamin J.-G. *et al.* (dir.), *La juvénalisation des politiques publiques : engagements, gouvernances et territoires*, Villeneuve-d'Ascq, Presses du Septentrion

Damien Boone

damien.boone@yahoo.fr

Damien Boone, docteur en science politique (CERAPS), coordinateur scientifique du PIA jeunesse porté par la Métropole de Lille de 2017 à 2020.

Thèmes de recherche : socialisation politique des jeunes.

A notamment publié

Belotta G., Boone D., Chicharro G., Collomb N., Dussy D., Sarcinelli S.-A. (coord.), 2017, *À quelle discipline appartient les enfants ? Croisements, échanges et reconfigurations de la recherche autour de l'enfance*, Marseille, La Discussion.

Boone D., 2020, « S'appropriier la politique, un jeu d'enfants ? Le cas de la campagne électorale d'un conseil municipal d'enfants », *Revue des sciences sociales*, n° 64, p. 38-43.

Kergosien É., Ferchaud F., Boone D., Dumont M., « Faire territoire pour la jeunesse. Le cas d'un programme à vocation innovante au sein de la Métropole européenne de Lille (France) », in Graland C., Guréin-Pace F., *Actes du 5^e colloque du CIST : « Population, temps, territoires »*, p. 134-138.