

Les jeunes et les villes : continuité et renouvellement des politiques locales

Young People and Cities. Continuity and Renewal in Local Politics

Los jóvenes y las ciudades : continuidad y cambios de las políticas locales

Patricia LONCLE

Number 43, Spring 2000

Voir les jeunes autrement

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/005164ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/005164ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (print)

1703-9665 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

LONCLE, P. (2000). Les jeunes et les villes : continuité et renouvellement des politiques locales. *Lien social et Politiques*, (43), 121–132.
<https://doi.org/10.7202/005164ar>

Article abstract

Using a historical and local analysis, this article seeks to understand the ways that youth-focused actors, that is those responsible for and expert in politics, administration and community action, organise themselves and the consequences of this organisation for policy interventions directed towards youth. By comparing initiatives directed toward youth since the 19th century in two French cities it is possible to assess the influence of established patterns of collaboration among decision-makers, volunteers and experts on the kinds of policies put into place. The article examines the degree of openness of spaces of collaboration, the power relations created among the various types of participants, the ways national policies are taken up by these public and private actors, and the development of local responses to youth issues.

Les jeunes et les villes : continuité et renouvellement des politiques locales

Patricia Loncle

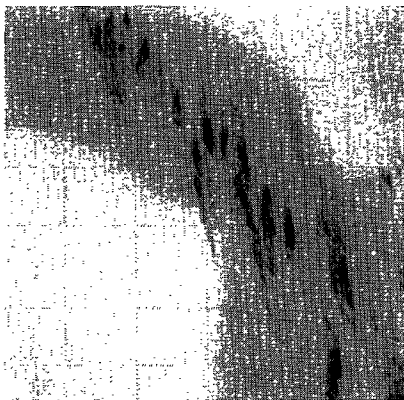
L'analyse systématique des politiques de jeunesse amène à considérer ce champ de l'action publique comme un des aspects constitutifs de l'image symbolique des territoires nationaux et locaux sur lesquels elles sont mises en œuvre. En effet, dans la mesure où elles constituent des tentatives de réponse aux situations sociales et économiques de la jeunesse, réponses issues des initiatives des acteurs locaux¹, les politiques de jeunesse s'ancrent profondément dans les problématiques rencontrées par les sociétés nationales et locales, afin de maintenir à la fois leur logique propre de fonctionnement ainsi qu'une forme d'ordre social acceptable pour l'ensemble de la

population. L'étude des politiques de jeunesse à partir de la fin du XIX^e siècle permet d'envisager à la fois les modalités de la genèse d'une forme d'action publique, la succession et la transversalité de certains champs d'action publique en fonction des périodes étudiées, la particularité des configurations locales² d'acteurs qui prennent en charge les jeunes considérées, les fondements idéologiques à partir desquels les formes d'intervention publique en direction des jeunes sont pensées ainsi que la relative continuité des modalités d'intervention dans le temps.

Dans le présent article nous nous intéresserons à la physiologie et à la structuration des acteurs locaux de jeunesse, à la façon dont ces acteurs s'intègrent

dans les territoires et, en retour, à la manière dont les logiques territoriales influent sur ces configurations. Dans la perspective d'un essai de formalisation des fonctionnements des configurations d'acteurs de jeunesse, nous concentrerons notre analyse sur le niveau local dans la mesure où, en France, l'approche historique, territorialisée, semble indispensable pour comprendre les ressorts d'intervention en direction des jeunes selon les territoires étudiés. Les politiques locales en matière de jeunesse possèdent, en effet, une histoire ancienne et une certaine capacité à dépasser les clivages induits par le fonctionnement administratif.

Afin de mettre en évidence l'évolution particulière des politiques de jeunesse dans les territoires



depuis la seconde moitié du XIX^e siècle, deux études de cas ont été menées dans les villes de Rennes et de Lille³ (Loncle-Moriceau, 1997). Le choix de ces terrains a été déterminé par l'existence, dans ces municipalités, d'un certain nombre d'éléments clefs de l'analyse des politiques de jeunesse. Il a semblé que ces facteurs, tout en comportant de nombreux éléments transversaux rendant la comparaison possible, permettaient de mettre en évidence des modèles d'implantation des politiques locales de jeunesse.

En effet, ces terrains représentent des lieux exemplaires de la mise en œuvre de ces politiques. Rennes et Lille connaissent de longues traditions d'intervention en direction de la jeunesse, traditions qui perdurent jusqu'à nos jours, mais qui se fondent sur des moda-

lités sensiblement différentes de prise en charge de la jeunesse, au sein desquelles la répartition des interventions publiques et privées paraissent fortement différenciées. Par ailleurs, dans les deux villes, le champ d'intervention en direction de cette population se structure à partir de l'existence de configurations d'acteurs publics et privés qui, tout en connaissant des phases d'évolution semblables, mettent en œuvre des modes de régulation qui leur sont propres. De plus, l'attitude des municipalités à l'égard des politiques nationales concernant les jeunes, tout en étant soumise à un cadre réglementaire plus ou moins rigide, varie en fonction des capacités locales de proposition d'alternatives, de marchandage et de structuration de relais avec le niveau central.

Pour répondre à cette interrogation sur les variations des politiques locales de jeunesse, les outils utilisés dans le cadre des études de cas ont été à la fois le dépouillement d'archives et de sources documentaires récentes et la conduite d'entretiens semi-directifs. Nous avons eu recours au dépouillement des archives des mouvements et organisations de jeunesse et des municipalités étudiées. De plus, chaque territoire a fait l'objet d'une étude de cas portant sur les décisions municipales, sur la structuration des configurations d'acteurs privés et sur leurs liens avec les pouvoirs publics locaux et nationaux. Les entretiens ont concerné les responsables des mouvements et organisations de jeunesse, les élus locaux dont les missions touchaient les questions de jeunesse, les représentants des instances semi-publiques telles que les Caisses d'allocations familiales et les bailleurs HLM, et les nouveaux professionnels chargés, pour partie, de la jeunesse, tels que les coordinateurs des politiques de la ville et

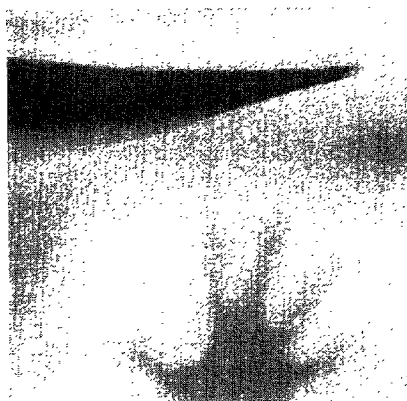
les responsables des missions locales pour l'emploi des jeunes.

Le travail ainsi mené a permis d'analyser les raisons de l'émergence et de la mise en œuvre des politiques locales de jeunesse. Il apparaît que la physionomie des territoires étudiés et leurs capacités d'innovation influent fortement sur l'émergence et l'organisation des actions en direction de la jeunesse. L'existence d'un système de régulation territoriale dans ce champ des politiques de jeunesse, comprenant une histoire spécifique au sein de laquelle se développent des traditions de mises en œuvre plus ou moins concertées de l'action publique, joue un rôle prépondérant dans cette structuration. En effet, en fonction des villes, les initiatives visant à prendre en charge la jeunesse possèdent des ampleurs variables selon les traditions d'intervention locale. Elles prennent également des connotations particulières selon le degré d'importance accordé à la protection de la jeunesse ou au maintien de la paix sociale. Enfin, elles s'organisent avec l'appui d'un panel plus ou moins large et constitué d'acteurs en fonction du poids des habitudes de concertation entretenues au niveau local.

Afin de mettre en évidence les différents mécanismes qui conduisent à ces mises en œuvre différenciées de politiques locales en direction de la jeunesse, nous analyserons tout d'abord les processus qui président à l'émergence des configurations d'acteurs de jeunesse puis la façon dont ces configurations évoluent au contact de leurs territoires d'implantation et des difficultés qui se font jour en leur sein.

Émergence des configurations locales d'acteurs de jeunesse

La notion de configuration locale d'acteurs de jeunesse a paru utile pour comprendre les diffé-



rences de mise en œuvre en matière d'intervention publique locale destinée à la jeunesse. En fonction des municipalités étudiées, nous verrons que les configurations d'acteurs sont plus ou moins larges, plus ou moins ouvertes à l'arrivée de nouveaux venus, et plus ou moins sensibles aux injonctions nationales, dont elles font des usages différenciés. Cette notion de configuration locale d'acteurs permet d'analyser la variété des déterminants qui structurent aujourd'hui les politiques locales de jeunesse et qui conduisent à des mises en œuvre tout à fait diverses dans les municipalités.

Par ailleurs, il a semblé primordial, pour comprendre la façon dont ces configurations fonctionnent aujourd'hui, de se reporter à leur genèse à la fin du XIX^e siècle. En effet, les politiques locales de jeunesse, dans les municipalités considérées, présentent le point commun de s'inscrire dans le temps long, pour un certain nombre de raisons. Tout d'abord, les politiques locales de jeunesse se structurent à partir d'organisations assez stables dans le temps et marquent fortement le contexte dans lequel évoluent les acteurs. Par ailleurs, ce domaine d'intervention publique est traversé d'antagonismes idéologiques importants et toujours vivaces qui trouvent leur source dès l'apparition des premières structures de

jeunesse, à la fin du XIX^e siècle. Enfin, les municipalités entretiennent avec les organisations et les acteurs de jeunesse des rapports spécifiques qui trouvent leur origine dans la construction, voire l'institutionnalisation de rapports plus ou moins stabilisés et affichés. L'ensemble de ces raisons légitime une mise en perspective historique des situations actuelles.

La structuration progressive des configurations d'acteurs de jeunesse

Au moins trois dimensions doivent être privilégiées lorsque l'on tente de mettre en évidence les facteurs qui président à la structuration des configurations locales d'acteurs de jeunesse dans les municipalités étudiées : l'influence des courants idéologiques internationaux favorables à une prise en charge et à une protection de la jeunesse ; la primauté des acteurs privés de jeunesse ; et l'emprise des modèles de régulation locale.

Les organisations locales de jeunesse, qui s'établissent à partir de la fin du XIX^e siècle (qu'il s'agisse des patronages, des colonies de vacances, des unions chrétiennes de jeunes gens et de jeunes filles puis des scoutismes et des auberges de jeunesse), entrent dans un vaste mouvement d'intervention sociale et de prise en charge multidimensionnelle des questions de jeunesse. Cette articulation se révèle importante dans la mesure où les organisations de jeunesse se trouvent étroitement liées avec la problématique d'intervention sociale qui se développe des années 1880 à l'entre-deux-guerres.

Les vecteurs d'internationalisation qui permettent une certaine uniformisation des pratiques locales de prise en charge de la jeunesse paraissent relativement nombreux. De manière générale, les congrès et les conférences internationales jouent un rôle central et

permettent d'influer à la fois sur une diffusion des idées et des avancées théoriques et sur une évolution des initiatives. Ces manifestations se développent notablement au cours de cette période (Topalov, 1995). Les organisations de jeunesse font partie intégrante de ce processus, qui consacre l'importance des rencontres internationales.

Au titre des vecteurs internationaux, il est possible de citer les revues des organisations, qui se multiplient également. Les journaux, les revues qui circulent entre les organisations de jeunesse représentent le plus souvent un élément indispensable au maintien de la cohérence d'ensemble et à la diffusion des pratiques. Certaines institutions locales ne sont tenues entre elles que grâce à l'existence des revues. Il en est ainsi, par exemple, des patronages, qui ne sont jamais parvenus à se fédérer et qui ne réussissent à se donner une logique d'ensemble que par le biais des revues.

Enfin, les organisations de jeunesse fonctionnent le plus souvent sous la direction de personnalités charismatiques qui sont présentes dans différents espaces de réflexion et qui colportent leurs convictions au-delà des territoires nationaux. L'implication internationale et le militantisme de certains responsables associatifs permettent de comprendre la portée de ces échanges.

La primauté des acteurs privés constitue un autre trait saillant des configurations locales d'acteurs de jeunesse. La forte influence de ces acteurs peut être mesurée par la position sociale qu'ils occupent dans les sociétés locales et par leur implication dans les réseaux nationaux et internationaux de jeunesse. À Rennes et à Lille, les liens entre les acteurs privés et les responsables locaux apparaissent nettement. Nous pouvons citer, pour Rennes, les relations étroites qui se

noient entre les responsables de l'amicale laïque le Cercle Paul Bert et la municipalité rennaise⁴, ou bien le soutien incontesté de l'archevêché pour le patronage de la Sainte-Famille⁵. Pour Lille, des imbrications similaires peuvent être soulignées; il en est ainsi des connexions étroites entre le Bureau de bienfaisance et les notables locaux, bien que cette institution ne soit pas uniquement préoccupée des questions de jeunesse⁶.

Les acteurs locaux et privés qui sont investis dans le champ de la jeunesse possèdent d'autant plus d'influence auprès des autorités publiques qu'ils appartiennent à des organisations nationales ou internationales. L'appartenance des organisations locales à des fédérations représente l'opportunité d'exercer une réelle pression sur les décisions publiques. Les congrès de la Ligue de l'enseignement, qui réunit l'ensemble des associations locales laïques, sont à cet égard assez significatifs de l'influence de cette organisation. Le ton très combatif des discours tenus permet de comprendre les positions officielles de l'association et l'audience qu'elle trouve auprès des institutions scolaires centrales et locales, mais également auprès des élus nationaux et locaux. Pour les municipalités qui accueillent ce type de regroupement, les congrès sont l'occasion de resserrer les

liens entre acteurs locaux et organisation nationale.

Ces éléments déterminent le mode d'intervention des pouvoirs publics locaux en direction des jeunes. En effet, ce sont les liens noués à ces occasions entre sphères privées et publiques d'acteurs qui structurent progressivement le champ d'intervention publique. Les modalités de mise sur agenda de l'action publique locale en direction de la jeunesse sont à rechercher essentiellement dans ces espaces de rencontre des intérêts, de régulation sociale des territoires.

Les configurations d'acteurs locaux de jeunesse n'exercent pas le même type d'influence en fonction des modèles d'intervention publique organisés par les collectivités locales. Les outils qui permettent aux municipalités et autres autorités publiques locales d'intervenir en direction de la jeunesse sont variés. Selon les cas, les modalités d'action publique ne sont pas différenciées du traitement social des pauvres; dans d'autres cas, elles engagent les institutions à intervenir de manière symbolique ou financière en soutien de l'initiative privée; plus rarement, elles impliquent un investissement direct en direction de la jeunesse.

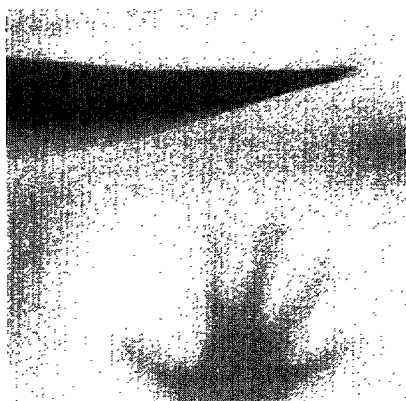
Un certain nombre d'interventions non différenciées se mettent en œuvre à partir des structures sociales municipales. Le bureau de bienfaisance de Lille, par exemple, intervient de manière générale auprès de la population pauvre et parmi celle-ci auprès des jeunes indigents. Dans un autre registre, les municipalités facilitent l'action des organisations privées de jeunesse en mettant à leur disposition leurs propres structures. C'est en ce sens que la Ville de Rennes prête ses locaux pour faciliter les actions de l'Amicale laïque. Elle aide, par exemple, à l'organisation des manifestations de la caisse des écoles pour la récolte de fonds en permet-

tant à cette dernière d'utiliser le hall de la mairie pour donner des bals ou le théâtre municipal pour les soirées de gala. Cette forme d'intervention est importante dans la mesure où le soutien, même symbolique, de la municipalité apporte beaucoup à l'Amicale laïque, qui se voit légitimée dans son action et dans les moyens mis en œuvre pour la satisfaire.

Toutefois, la part d'intervention des acteurs publics reste mince au regard de l'ampleur des actions entreprises par le domaine privé. Le soutien symbolique et financier des collectivités locales aux actions des institutions privées en direction de la jeunesse amorce toutefois un processus nouveau: la prise de conscience que cette catégorie de population constitue un domaine privilégié pour les interventions symboliques, l'émergence d'un décalage durable entre les actions réellement entreprises et les discours tenus présentant la jeunesse comme une préoccupation centrale des responsables politiques.

Enfin, les municipalités interviennent parfois directement en direction des jeunes en organisant leur encadrement. Cette dernière forme d'action reste minoritaire pour une longue période; en la matière, les instances détiennent à la fois une antériorité incontestable et une position privilégiée, du fait de leur importance quantitative. Cependant, la Ville de Lille, accompagnée dans cette voie par un certain nombre d'autres instances du département, apparaît par ses actions comme une sorte de pionnière en la matière.

L'exemple de la crèche municipale, instituée dès le début du siècle, est suivi d'autres initiatives. Lille, avec la collaboration financière de la Caisse des écoles, investit ainsi au cours des années 1920 dans l'achat de locaux sur le littoral pour accueillir les enfants déficients des écoles publiques. Au



total, en 1937, elle dispose d'un jardin d'enfants, de six garderies et de deux colonies de vacances.

Ces modalités d'intervention directes prennent de l'ampleur après la Seconde Guerre mondiale, sans toutefois diminuer la part d'initiative du secteur privé.

La stabilisation des configurations d'acteurs locaux

Au cours de la période suivante (1945-1974), on observe une stabilisation des configurations locales d'acteurs, conduisant dans les deux villes à la mise en œuvre d'une gestion conjointe privée-publique des questions de jeunesse. En effet, il est possible de mettre en évidence des cercles d'acteurs assez stables qui collaborent de manière régulière à l'émergence des politiques locales de jeunesse. Ces cercles établissent les modalités propres de la concertation au niveau local et sont basés sur des relations de proximité entre les acteurs. Cette croissance s'opère par incrémentation, dans la mesure où les structures traditionnelles demeurent et où de nouvelles venues du champ jeunesse apparaissent. Selon les villes, les configurations d'acteurs considérés sont plus ou moins fermées, et des conjonctions particulières sont nécessaires à l'admission de nouveaux venus.

Les institutions de prise en charge de la jeunesse apparues au cours de la période précédente, composées essentiellement d'amicales laïques, de patronages catholiques et de mouvements de jeunesse, demeurent en place dans l'immédiat après-guerre. Elles ne connaissent cependant pas le même sort selon les villes. La fréquentation et le bon fonctionnement de ces établissements dépendent largement de la vitalité des sites considérés, du point de vue à la fois économique et social. Par ailleurs, le climat politique et les oppositions confessionnelles-laïques influent également.

À Lille, en matière d'encadrement de la jeunesse, les années 1945-1960 sont celles de l'apogée du militantisme chrétien. Les problèmes sociaux spécifiques à la région entraînent une mobilisation assez forte des mouvements de jeunesse autour des questions d'aide sociale, d'aide à la famille, de logement. Un grand nombre de patronages perdure dans les quartiers non encore réhabilités du centre-ville. Lille échappe pour partie à la vague d'urbanisation des années 1960, si bien que ces structures demeurent et ne se trouvent pas en concurrence avec les équipements collectifs tenus par des fédérations nouvelles comme c'est le cas dans de nombreuses villes. De cette manière, les patronages continuent d'exister jusqu'au milieu des années 1970, avant d'être transformés, par la Caisse d'allocations familiales ou la municipalité, en maisons de quartier ou en centre sociaux. Du côté des laïques, les années qui suivent la Libération sont l'occasion d'une réapparition des structures péri- et post-scolaires. La tradition des amicales laïques est perpétuée.

À Rennes, les structures traditionnelles d'encadrement de la jeunesse restent figées sur les oppositions idéologiques d'avant-

guerre. Ces institutions ont réussi au fil des décennies à intégrer les méthodes nouvelles d'animation et à se maintenir dans la modernité. Pourtant, malgré l'existence de ces structures traditionnelles, le territoire municipal, soumis à l'urbanisation, est le lieu d'innovations nombreuses en matière d'encadrement de la jeunesse. Parallèlement, des organisations nouvelles se développent avec, le plus souvent, des représentations nationales.

Les structures nouvelles d'encadrement de la jeunesse qui s'implantent à Rennes et à Lille relèvent à la fois de besoins locaux et d'évolutions nationales. Elles entendent répondre, soit à des nécessités sociales particulières, comme le développement de l'urbanisation, soit à la volonté des responsables locaux, qui souhaitent, par leur implantation, voir se modifier les rapports de force préexistants en matière de prise en charge de cette population. Elles s'intègrent toujours dans des configurations d'acteurs établis et en modifient l'aspect, parfois considérablement.

Grâce à la politique d'implantation d'équipements socioculturels pratiquée intensément au cours de cette période, les nouvelles organisations qui s'implantent largement en France sont les maisons des jeunes et de la culture, d'une part, les clubs Léo Lagrange, d'autre part. Cependant, les deux villes adoptent des positions très différenciées en la matière. Autant Rennes pratique une politique d'ouverture pour couvrir les nouveaux besoins liés à l'implantation des quartiers périphériques et pour éviter la constitution d'un monopole de la part des structures traditionnelles, autant Lille connaît une phase d'immobilisme et n'abrite pas les nouvelles organisations. Le contexte d'urbanisation massive des années 1960 conduit également à la mise en évidence de besoins

d'encadrement plus spécialisés, comme les clubs de prévention et les foyers de jeunes travailleurs. L'implantation de ces nouvelles institutions, qui modifient les rapports de force au sein des configurations locales d'acteurs de jeunesse, a des répercussions intéressantes sur le plan des relations avec les pouvoirs publics locaux.

Un certain nombre de variables influent sur le degré d'intégration territoriale de telle ou telle organisation. Dans les villes étudiées, on peut en effet considérer que les sociétés locales sont suffisamment établies pour laisser supposer l'existence de phénomènes d'intégration. Les variables déterminantes de l'intégration territoriale sont les mêmes dans les deux villes mais elles présentent des importances différentes en fonction des particularités locales. Il est ainsi possible de souligner l'impact des éléments suivants : le degré d'interaction entre les responsables des organisations et les acteurs publics locaux (élus et responsables administratifs des instances déconcentrées et décentralisées); les liens entre les responsables des organisations et des personnalités appartenant à des autorités publiques nationales; l'appartenance des responsables des organisations au creuset d'acteurs locaux de jeunesse; l'affiliation de l'organisation locale à une fédération nationale.

Pour qu'une organisation appartienne à la configuration d'acteurs locaux, il faut que l'ensemble de ces éléments soient réunis. Néanmoins, les facteurs primordiaux ne sont pas les mêmes d'une ville à l'autre. À Rennes, une importance particulière est accordée aux trois premiers éléments, sachant que la variable la plus déterminante est celle des interactions acteurs privés-acteurs publics locaux. Les liens entretenus avec la municipalité révèlent une proximité forte des deux sphères, de nombreux responsables politiques étant issus du champ jeunesse et gardant des fonctions symboliques fortes en son sein. À Lille, la question la plus importante est celle de l'appartenance des responsables de l'organisation au creuset d'acteurs locaux de jeunesse. Les relais nationaux des organisations, qu'il s'agisse de leur appartenance à une fédération ou des liens avec des instances nationales d'autres types, ne sont que secondaires, voire pénalisants. La municipalité tente à plusieurs reprises d'organiser, sinon un contrôle, du moins une certaine mise en perspective avec ses propres projets politiques, mais n'y parvient guère.

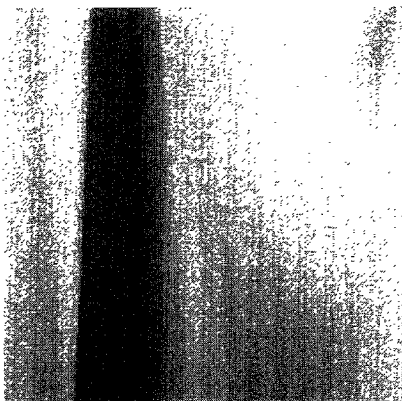
À Lille, la priorité est accordée à une gestion essentiellement municipale des équipements, avec mise à disposition des associations de jeunesse, qui ne possèdent pourtant pas de pouvoir décisif. Seules les associations traditionnelles gardent pour un temps encore une certaine autonomie. Le paradoxe de cette situation relève du fait que la municipalité seule ne peut imposer la venue de telle ou telle nouvelle association et que la configuration d'acteurs est particulièrement fermée. Les organisations traditionnelles telles que les amicales laïques et les patronages gardent une influence considérable et bloquent le développement de structures appartenant aux fédérations Léo

Lagrange et aux maisons des jeunes et de la culture (MJC). C'est ainsi qu'aucun club Léo Lagrange ne parvient à s'implanter à Lille.

À Rennes, au contraire, la faveur est accordée à la pluralité des mouvements, afin qu'ils ne représentent pas un contre-pouvoir trop massif. Cette volonté de pluralité apparaît au moment de la création du Club Léo Lagrange. Alors que la municipalité n'a pas vraiment besoin de l'implantation d'une nouvelle association, elle se tourne vers cette fédération afin d'éviter le monopole du Cercle Paul Bert et des MJC sur l'univers laïque. Néanmoins, la configuration locale d'acteurs n'est pas vraiment plus souple. Si, dans le domaine des associations d'origine confessionnelle, une certaine étroitesse des relations explique la forte intégration de l'ensemble des protagonistes, la situation des laïques paraît moins homogène. Certains directeurs viennent de l'extérieur ou sont issus du monde syndical, ils ne partagent pas exactement le même parcours, la même culture.

L'aspect particulier des configurations locales exerce une influence déterminante sur les modes d'organisation territoriale des acteurs associatifs. En effet, en fonction de leur capacité de se structurer face à la municipalité, des formes plus ou moins autonomes d'organisation du champ jeunesse peuvent apparaître.

À Lille, l'aspect plutôt fermé de la configuration locale d'acteurs joue en fait en défaveur des organisations traditionnelles dans la mesure où, les acteurs étant peu nombreux, la latitude de la municipalité pour ancrer fermement ses directives s'accroît largement. À Rennes, la configuration paraît un peu plus large et plus dynamique, ce qui permet aux diverses organisations de se grouper et d'exercer pour un temps un relatif contre-pouvoir vis-à-vis des édiles locaux et d'imposer quelques-unes de



leurs vues en matière de prise en charge de la jeunesse.

À Rennes et à Lille, des expériences concertées d'organisation des mouvements de jeunesse sont testées au cours des années 1960. Elles connaissent cependant des sorts profondément différents. L'expérience lilloise d'élaboration d'un office municipal de la jeunesse conduit à la mise en place d'un instrument jouant officiellement le rôle de contre-pouvoir par rapport à la municipalité mais utilisé surtout pour servir les oppositions entre mouvements et établir l'état des rapports de forces entre ceux-ci. L'initiative rennaise, le CLOJEP (Comité de liaison des organisations de jeunesse et d'éducation populaire), imaginée dans le même but, représente pendant quelque temps un réel contre-pouvoir mais sera désamorcée par la création de l'Office social et culturel.

Malgré ces tentatives des organisations de jeunesse pour s'organiser de manière concertée face aux acteurs politiques locaux, les municipalités, du fait de leur participation accrue en direction de la jeunesse, du danger potentiel que représentent les mouvements de jeunesse, mais également de la perte d'audience progressive des organisations traditionnelles, prennent un pouvoir de plus en plus important en direction de ce public

et refusent assez largement la contestation dans un secteur qui se révèle très sensible à partir du milieu des années 1960. Au cours des deux dernières décennies, l'équilibre fragile atteint progressivement par les différents protagonistes de l'intervention en faveur des jeunes paraît remis en cause.

La situation actuelle des configurations d'acteurs locaux de jeunesse

Les deux dernières décennies, du fait des nombreuses difficultés économiques et sociales que rencontrent les jeunes, amènent à questionner les capacités des territoires à faire face à ces problèmes multiples, à penser cette catégorie de population autrement que dans une perspective sectorielle.

Concernant la prise en charge de la jeunesse, l'une des questions majeures de la dernière période réside dans une tentative de définition des « médiateurs » de la jeunesse. Alors que le secteur privé, par l'intermédiaire des mouvements et des organisations, connaît de nombreuses difficultés financières et de renouvellement des militants et donc une certaine crise de légitimité, quels sont les interlocuteurs susceptibles de s'entretenir avec les pouvoirs publics ? Pour améliorer la qualité des interventions en direction de la jeunesse, les acteurs publics multiplient les lieux de concertation et les ouvrent largement. L'époque des huis clos professionnels cède la place à la catégorie assez indéterminée des « personnes intéressées ». L'ouverture de la concertation, à la faveur du recours aux politiques transversales et territoriales, type politique de la ville, bouleverse profondément les logiques de ce domaine d'intervention.

L'autre question que soulève cette période tient à la capacité des autorités publiques de construire

des politiques locales de jeunesse s'appuyant sur des initiatives concertées avec les responsables administratifs. Si le financement croisé des différents dispositifs marque l'implication d'un nombre croissant de partenaires, la multiplicité de ces interlocuteurs, la complexité des montages, les oppositions inévitables qui surgissent constituent autant de facteurs délicats à articuler. La question de la capacité des seuls territoires d'organiser des réponses aux situations concrètes des jeunes devient centrale.

La transformation des configurations d'acteurs locaux de jeunesse

L'évolution des politiques nationales récentes vers une volonté de coordination et de stimulation des ressources locales conduit à une reconnaissance sans cesse plus grande des spécificités territoriales. Avec le développement de ce nouveau modèle d'intervention, la part et l'influence des politiques de la ville croît sensiblement, au détriment des actions traditionnelles ou des acteurs historiques de la jeunesse. Dans cette logique, l'attrait du niveau local réside dans la possibilité d'une fine adaptation aux situations que connaissent les jeunes, d'un appui, facilité par la faible taille du territoire, sur l'ensemble des bonnes volontés disponibles, d'un dépassement de l'organisation sectorielle de l'action publique. L'étude des deux villes permet de relever à la fois des permanences et des écarts importants dans la structuration de la prise en charge de la jeunesse. Dans les deux cas, les expérimentations locales en direction de la jeunesse trouvent des ancrages systématiques dans les politiques de la ville sur la base d'une concertation élargie. Cela dit, les initiatives locales en direction de la jeunesse tirent parti des traditions locales et des modes de relation des

acteurs locaux. Ainsi, Rennes s'appuie fortement sur une évolution de son modèle historique pour organiser l'action publique locale en matière de jeunesse. À Lille, au contraire, on assiste à un essai de construction d'un type nouveau de politique locale de jeunesse avec une rencontre entre les responsables publics traditionnels et des interlocuteurs associatifs renouvelés.

Les organisations associatives ne changent guère à Rennes si l'on considère la liste des intervenants du domaine de la jeunesse. Cette ville paraît génératrice d'une certaine pérennité des structures. Néanmoins, cette stabilité n'équivaut pas à de l'immobilisme, dans la mesure où les associations redéfinissent leurs modalités d'intervention en fonction de l'évolution de la demande.

Depuis l'entrée, en 1989, du territoire municipal dans la géographie prioritaire des politiques de la ville, les actions menées à ce titre en direction de la jeunesse ont été multiples. La concertation engagée se situe en grande partie en continuité avec le modèle de concertation propre à ce territoire. La nouveauté réside dans la quête, sous la pression des principes propres aux nouvelles politiques, de nouveaux interlocuteurs censés mieux connaître la demande des jeunes. Néanmoins, si les associations rennaises traditionnelles parti-

cient, aucune représentation directe des jeunes n'est organisée. La montée en charge progressive des dispositifs liés aux politiques de la ville et concernant spécifiquement la jeunesse (Mission locale pour l'emploi des jeunes, zones d'éducation prioritaire, opérations programmées d'été, Centre communal de prévention de la délinquance, Contrat local de sécurité, Contrat éducatif local...) a renforcé, à côté du modèle traditionnel, des modalités de concertation caractérisées par leur complexité et leur enchevêtrement.

Il en va tout à fait différemment à Lille où, au contraire, les autorités publiques doivent faire face à un investissement assez ténu de la part des responsables associatifs traditionnels. La Ville de Lille, en matière de politique de jeunesse, s'appuie très largement sur les nouveaux dispositifs mis en œuvre dans le cadre des politiques de la ville. Les autorités publiques municipales et départementales sont très présentes au détriment du secteur associatif traditionnel, qui se déstructure massivement. Parallèlement, un certain nombre d'interlocuteurs nouveaux de la jeunesse apparaissent, revendiquant d'autres approches d'encadrement de la jeunesse, notamment d'origine immigrée.

La ville de Lille apparaît parmi les premières bénéficiaires des « nouvelles » politiques de jeunesse et des politiques de la ville. Du fait des nombreuses initiatives auxquelles il donne lieu en matière de jeunesse, il est possible d'évoquer le Contrat de ville de Lille pour décrire le contexte institutionnel dans lequel les actions publiques locales en direction de ce public se développent. Les difficultés sociales propres à cette ville font que les questions de jeunesse se sont polarisées autour de la problématique de lutte contre l'exclusion sociale.

Dans le cadre du Contrat de ville, une large partie des initiatives menées concerne la population jeune et s'appuie sur l'initiative de responsables publics et privés qui se structurent ou se restructurent pour répondre aux besoins d'insertion des jeunes locaux. Les porteurs de projets en matière de jeunesse sont à la fois des interlocuteurs traditionnels et des interlocuteurs nouveaux. En ce qui concerne les autorités publiques, la municipalité et la Caisse d'allocations familiales paraissent très présentes, dans la continuité des actions menées antérieurement. En revanche, des « nouveaux venus » se révèlent, comme le Conseil général, du fait des compétences en matière sociale issues de la décentralisation, et le Conseil régional, par choix politique. Du côté du secteur privé, bon nombre d'associations traditionnelles ont été désavouées, comme les patronages, les grandes fédérations ou encore l'Office municipal. En revanche, des modalités nouvelles de regroupement des jeunes émergent, telle l'association Les Craignos, qui réunit des jeunes issus de l'immigration ayant la volonté de s'adresser eux-mêmes aux jeunes de leur quartier en leur proposant des initiatives de lutte contre l'exclusion sociale.

Globalement, à Rennes et à Lille, quelques expériences de politiques concertées et locales sont menées en direction des jeunes. Elles présentent l'intérêt de se placer dans la continuité des expériences locales tout en s'appuyant sur les apports des politiques de la ville.

Capacité d'ouverture et d'appropriation des nouvelles configurations d'acteurs

Dans les deux villes, un certain nombre d'expériences se sont développées au cours des années 1980 pour répondre aux besoins des jeunes et organiser une certaine sta-

bilité de la paix sociale. En fonction des villes, les initiatives ainsi mises en place rendent plus ou moins compte des contextes locaux, de l'évolution historique des villes ou bien de l'implantation nouvelle d'instruments visant spécifiquement à lutter contre les effets de l'urbanisation. Sur chaque site, une action révélatrice de ce qui peut être organisé au niveau local par la réunion de l'ensemble des moyens a été choisie. Ces initiatives sont des exemples de la croissance des préoccupations sociales en ce qui concerne les jeunes (elles répondent avant tout aux besoins de la lutte contre la délinquance ou l'exclusion sociale) et d'une certaine adaptation, au niveau local, des réponses possibles. Il n'empêche qu'elles résultent souvent d'une espèce de « bricolage » institutionnel au sein duquel l'aléatoire occupe une place parfois centrale.

Pour Rennes, l'exemple des Lieux d'accueil du Blosne⁷ paraît révélateur. En effet, cette structure présente l'intérêt de se développer à la fois en continuité et en rupture par rapport à la tradition locale d'encadrement de la jeunesse. Continuité, parce que les Lieux d'accueil du Blosne ont été construits dans le prolongement des initiatives d'éducation populaire. La force toujours vive de cette mouvance au niveau local a permis de puiser dans le passé les moyens de répondre aux besoins renouvelés des jeunes des quartiers. Rupture, dans la mesure où cette solution apparaît comme inédite, parce que largement articulée aux politiques de la ville.

Les Lieux d'accueil pour adolescents du Blosne ont été créés en février 1988, après que les associations et élus de quartier et de la ville eurent pris conscience de la disparition progressive des lieux d'accueil pour les jeunes du quartier. Alors qu'un certain nombre de

structures avaient été destinées à cet usage au cours des années 1970, le public jeunes se trouvait progressivement dépossédé au bénéfice des activités spécialisées. Aussi, au terme de plusieurs réunions provoquées par le groupe « ados » de la circonscription d'action sociale et suivies par les élus de la ville et les différentes associations du quartier, le projet de lieux d'accueil de proximité prend progressivement forme. Le panel de partenaires concernés s'élargit rapidement.

Afin de répondre le mieux possible à la demande supposée des jeunes du quartier, les acteurs ont souhaité mettre l'accent sur la proximité de l'accueil proposé à cette population. Pour satisfaire les besoins de proximité, six locaux collectifs résidentiels sont mis à la disposition des jeunes. Ils sont placés sous la responsabilité d'animateurs de milieu supposés bien connaître les jeunes du quartier, leurs modes d'organisation et leurs besoins. Les animateurs sont chargés de faire fonctionner ces lieux par des échanges informels et de favoriser ainsi la naissance de projets collectifs.

Les Lieux d'accueil du Blosne possèdent un encadrement institutionnel très fourni. Bénéficiant des crédits des Opérations programmées d'été puis des Villes, vie, vacances et du Développement social des quartiers puis du Contrat de ville, ils sont fortement marqués par la logique des politiques de la ville. Ils ont largement recours aux pratiques partenariales, à la consultation des personnes ressources comme le comité de quartier ou les gardiens d'immeubles, à l'appui de nouveaux types de professionnels comme les animateurs de milieu. De plus, ils utilisent les outils du modèle rennais d'encadrement de la jeunesse : implantés dans des locaux collectifs résidentiels, ils bénéficient d'un appui des bailleurs de logement, de la Caisse d'allocation

familiales, de la Ville de Rennes et de l'APRAS.

Les problèmes rencontrés par les Lieux d'accueil du Blosne paraissent presque inhérents à ce type de structure. Leur fonctionnement manque singulièrement de légèreté et de transparence. Seul le noyau dur des partenaires parvient à saisir leur mode exact de fonctionnement et la logique interne de répartition des responsabilités. Chaque prise de décision donne lieu à des échanges qui, parfois, paraissent sans fin. Les Lieux d'accueil n'ont été que très progressivement investis par les jeunes. Enfin, les prises de responsabilité associatives par les jeunes ne se font que difficilement et de manière instable.

Néanmoins, cette organisation permet de répondre, au moins pour partie, aux besoins des jeunes du quartier du Blosne, qui bénéficient, du fait de la participation d'un grand nombre de partenaires issus de logiques d'intervention différentes, des initiatives les mieux adaptées possibles à la vie sociale locale. Le regroupement de ces acteurs au sein d'une même instance, tout en se plaçant dans la continuité de l'histoire locale d'encadrement de la jeunesse, résulte des incitations méthodologiques et financières issues des politiques de la ville. Cette alliance de tradition locale et d'influence de politiques nationales paraît fort singulière au regard de l'exemple de Lille.

Pour la ville de Lille, il est intéressant de s'appuyer sur l'exemple des Craignos. En effet, Les Craignos semblent constituer une sorte d'idéal-type de ce à quoi peut conduire la réunion des ressources locales, de quelques bonnes volontés individuelles et de l'ensemble des moyens décentralisés ou déconcentrés de l'action publique concernant la jeunesse.

L'association Les Craignos est née de l'initiative de quelques jeunes du quartier de Wazemmes en 1982. Lorsque les toutes premières Opérations anti-été chaud sont mises en œuvre, en 1982, Wazemmes fait partie des quartiers sélectionnés. Profitant de l'opportunité que représente la brusque hausse des crédits qui accompagne cette opération, quelques jeunes du quartier se mobilisent pour organiser des activités pour les jeunes du quartier. Les volontaires sont une dizaine, ils ont une vingtaine d'années et sont en grande partie issus de la deuxième génération d'immigrés. De cette première expérience, ils tirent peu à peu des enseignements concernant le fonctionnement institutionnel local, les moyens de se pérenniser et d'obtenir des financements.

Bien que l'expérience qu'ils développent suscite l'intérêt des pouvoirs publics municipaux, par le biais de l'élus chargé de la prévention de la délinquance et des chercheurs qui voient dans cette initiative un tournant possible dans l'animation de quartier, ces jeunes gardent une image assez négative. Pourtant, les jeunes de Wazemmes qui mettent en œuvre Les Craignos entretiennent des objectifs plus profonds que la simple animation du quartier pendant les Opérations programmées d'été. Leur ambition, rapidement affichée, est de se constituer en club de prévention et

d'intervenir sur tous les fronts de la lutte contre la délinquance et l'exclusion des jeunes. Pour ce faire, les fondateurs de l'association ressentent la nécessité de se départir nettement de leur image de délinquants en puissance. Alors qu'ils ont connu pour la plupart des scolarités assez décousues, ils entrent tous en formation.

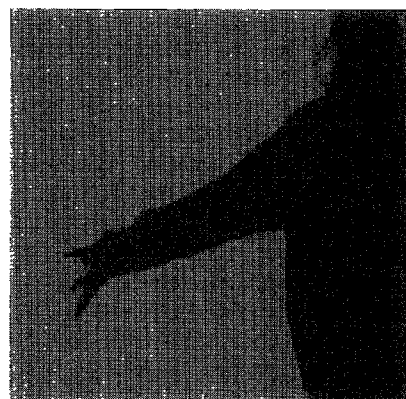
La vision assez généraliste de la tâche qu'il est possible d'accomplir dans le quartier est accueillie avec difficulté par les différentes autorités publiques. Si les relations avec la municipalité sont plutôt bonnes, avec le Conseil général, les rapports se révèlent plus difficiles.

Malgré les nombreuses actions mises en œuvre, l'association a du mal à trouver sa place dans le système institutionnel local. Placée au cœur des dispositifs établis pour lutter contre l'exclusion des jeunes, elle mène à bien ses propres objectifs et paraît assez exceptionnelle aux élus locaux pour susciter une volonté de reproduction sur d'autres quartiers.

L'expérience de l'association Les Craignos paraît exemplaire de ce à quoi la structuration des instruments de type politique de la ville permet d'aboutir, à savoir une politique globale de prise en charge de la jeunesse au niveau d'un quartier. D'autre part, elle est révélatrice de l'émergence de nouveaux modes d'encadrement de la jeunesse par le biais des animateurs de milieu. Enfin, elle semble propre à engendrer des expérimentations multidimensionnelles permettant d'intervenir à tous les stades de manifestation des besoins, exprimés ou non, en matière de prévention et de prise en charge des différentes difficultés rencontrées par les jeunes.

Conclusion

Pour conclure sur le fonctionnement des configurations d'acteurs de jeunesse, il est possible de souligner une évolution de la structura-



tion des acteurs de jeunesse et de leurs rapports avec les pouvoirs publics vers une ouverture croissante. En effet, l'une des évolutions considérables des deux dernières décennies tient à un changement de nature profond des relations entretenues entre les pouvoirs publics et les responsables privés. Ni au niveau central ni au niveau local, ces derniers ne sont plus issus, tant s'en faut, des seuls organisations et mouvements de jeunesse traditionnels. Bien au contraire, tout se passe comme si les pouvoirs publics recherchaient la solution d'une plus grande efficacité des mesures dans une concertation très élargie. Les espaces de concertation sont désormais dominés par leur caractère instable et parcellaire.

Les différents processus à l'œuvre en matière d'action publique locale de jeunesse permettent de confirmer l'hypothèse d'une réémergence de l'intervention publique concernant cette population. Néanmoins, ce réinvestissement de la jeunesse comme public cible des politiques comprend un certain nombre de spécificités. Tout d'abord, les initiatives menées en direction de la jeunesse apparaissent avant tout comme des politiques non dites de jeunesse. De plus, la multiplicité des financements et des acteurs et le partage entre le socle traditionnel d'intervention et les nouvelles modalités définies au

cours des deux dernières décennies entraînent une certaine opacité des initiatives conduites. Par ailleurs, si les nouvelles politiques peuvent être qualifiées de politiques locales de jeunesse, il semble en revanche impossible de les rattacher à un secteur d'intervention publique établi. En effet, ni les acteurs publics traditionnels comme le ministère de la Jeunesse et des Sports, ni les responsables privés traditionnels comme les associations d'éducation populaire ne sont au centre des actions conduites en direction de ce public. Enfin, seul le niveau local semble à même de générer ce type d'intervention globale et multidimensionnelle si, et seulement si, un certain nombre d'éléments se trouvent réunis, comme la présence d'acteurs charismatiques de jeunesse ou la rencontre des préoccupations d'un certain nombre de responsables publics ou privés. Tout se passe donc comme si une nouvelle génération de politiques de jeunesse d'une envergure plus large était née : l'action publique en direction de la jeunesse est désormais locale, globale et aléatoire, elle ne résulte pas d'un secteur défini de politiques publiques et ne s'appuie pas sur un projet politique dominant, ce qui induit sa faible lisibilité.

Patricia Loncle
Laboratoire d'analyse
des politiques sociales et sanitaires
École nationale de la santé
publique
Rennes

Notes

¹ Par la notion d'acteurs locaux, nous proposons de désigner à la fois les élus locaux, les responsables des administrations décentralisées et décentralisés, et les militants et professionnels des associations investies en direction des jeunes.

² La notion de configuration locale d'acteurs de jeunesse peut être définie comme un espace informel d'échange entre acteurs locaux issus d'organisations différentes, se rencontrant pour élaborer des actions spécifiques, en direction de la jeunesse, pour ce qui nous intéresse ici.

³ Rennes et Lille possèdent un certain nombre de caractéristiques communes : elles constituent toutes deux les villes capitales de leur région d'implantation (la Bretagne et le Nord-Pas-de-Calais), elles sont de taille similaire (environ 200 000 habitants) et sont marquées par une grande stabilité des équipes politiques au pouvoir (Edmond Hervé et Pierre Mauroy depuis 1977). Cependant, leurs situations divergent profondément sur plusieurs points : Rennes est une ville administrative depuis la fin du XIX^e siècle, peu touchée par la révolution industrielle ; elle connaît un essor important au cours des années 1950 et suivantes avec l'implantation de l'usine Citroën et le développement des quartiers périphériques. Aujourd'hui, elle est toujours marquée par la concentration des administrations régionales et son économie est axée sur le secteur tertiaire. Lille, au contraire, a vécu de manière assez brutale la révolution industrielle et a connu des problèmes intenses de pauvreté et de chômage de la main-d'œuvre ouvrière. Elle est frappée fortement par la récession des années 1930 et ne connaît pas, sur le territoire municipal, le développement des quartiers périphériques des années 1960. Aujourd'hui encore les problèmes sociaux y sont importants (forts taux de chômage, sous-équipement sanitaire et éducatif, forte concentration de population immigrée, phénomènes de délinquance majeurs). En outre, elle apparaît comme la ville centre d'une agglomération urbaine de plus d'un million d'habitants pratiquant de manière innovante l'intercommunalité, y compris dans les domaines sanitaires et sociaux, ce qui est rarement le cas des expériences intercommunales.

⁴ C'est à l'Amicale laïque que les élus locaux confient l'organisation de la fête de la jeunesse, la gestion de la Caisse des écoles. Le maire de Rennes assiste systématiquement aux assemblées générales et aux manifestations importantes de l'Amicale. Il n'hésite pas non plus à multiplier les discours de soutien à cette organisation.

⁵ Citons ce discours de Monseigneur Labouré, archevêque de Rennes, au moment de la création de la Sainte Famille : « Messieurs, je vous remercie de la démarche que vous faites auprès de moi ; vous laissez voir par là qu'avant tout vous vous en rapportez à votre premier Pasteur. Eh bien ! Puisque vous voulez mon opinion, la voici : je ne veux pas dix œuvres de jeunesse, je n'en veux que deux, l'une de ce côté de la rivière, et la seconde de l'autre côté ». Cité par l'abbé Ménard, *Un grand*

patronage breton, la Tour d'Auvergne, Rennes, Oberthur, 1947.

⁶ « Le bureau de bienfaisance de Lille était véritablement une puissance, quelque chose comme un État dans l'État dont les sujets ne pouvaient vivre sans son aide. » Pierrard Pierre, *La Vie ouvrière à Lille sous le Second Empire*. Condé sur Noireau, Éditions Charles Corles, 1965.

⁷ Le Blosson est un des quartiers périphériques de la ville. Construit au début des années 1970, marqué par des populations assez défavorisées, il est rapidement bénéficiaire des dispositifs politiques de la ville.

Bibliographie

- BACHMAN, Christian, et Nicole LEGUENNEC. 1996. *Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers cinquante ans de politique de la ville*. Paris.
- BORRAZ, Olivier, et Patricia LONCLE-MORICEAU. 2000. « Permanences et recompositions du secteur sanitaire. Les politiques locales de lutte contre le sida », *Revue française de science politique*, 41. 1.
- BORRAZ, Olivier, avec la collaboration de Patricia LONCLE-MORICEAU et Christèle ARROUËT. 1999. *Les Politiques locales de lutte contre le sida. Une analyse dans trois départements français*. Paris, L'Harmattan.
- BORRAZ, Olivier. 1999. « Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale », dans Richard BALME, Alain FAURE et Albert MABILEAU, dir. *Les Nouvelles Politiques locales. Dynamiques de l'action publique*. Paris, Presses de Science Po.
- DUBET, François. 1987. *La Galère. Jeunes en survie*. Paris, Fayard.
- DURAN, Patrice, et Jean-Claude THOENIG. 1996. « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*.
- ESTÈBE, Philippe. 1999. *L'Usage des quartiers : action publique et géographie de la politique de la ville, 1989-1998*. Paris X.
- GAUDIN, Jean-Pierre (sous la direction de). 1996. *La Négociation des politiques contractuelles*. Paris, L'Harmattan.
- ION, Jacques. 1992. *Le Travail social à l'épreuve du territoire*. Toulouse, Privat.
- LE GALÈS, Patrick. 1995. « Du gouvernement urbain à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 1.
- LE GALÈS, Patrick, et Mark THATCHER (sous la direction de). 1995. *Les Réseaux*

de politique publique, débat autour des policy networks. Paris, L'Harmattan.

LONCLE-MORICEAU, Patricia. 1999. « Atouts et faiblesses des politiques de jeunesse », *Agora*, 18.

LONCLE-MORICEAU, Patricia. 1998. « Les politiques sociales et locales en matière de jeunesse », *Politiques et management public*, 3, septembre : 93-115.

NÉGRIER, Emmanuel. 1998. « Que gouvernent les régions d'Europe. Échange politique territorialisé et mobilisations régionales », dans E. NÉGRIER et B. JOUVE, dir. *Que gouvernent les régions d'Europe ? Échanges politiques et mobilisations régionales*. Paris, L'Harmattan.

PERROT, Michelle. 1996. « La jeunesse ouvrière : de l'atelier à l'usine », dans Giovanni LÉVI et Jean-Claude SCHMITT, dir. *Histoire des jeunes en Occident. L'époque contemporaine*. Vol. 2. Paris, Seuil.

TOPALOV, Christian. 1995. *La Naissance du chômeur*. Paris, Albin Michel.

WARIN, Philippe. 1997. « L'impasse démocratique de la politique de la ville en France », *Revue suisse de science politique*, 3.