

Chaire de recherche sur la jeunesse
Comité d'Orientation

Compte-rendu des travaux de l'atelier « coopération territoriale »



17 décembre 2013
Au Centre Régional d'Information
Jeunesse de Bretagne-Rennes

Contenu :

| | |
|--|----------|
| Participant.e.s | 2 |
| Propos introductif | 2 |
| Quelle(s) coopération(s) au sein d'une collectivité territoriale ?..... | 3 |
| La coopération en interne..... | 3 |
| La coopération avec les partenaires du territoire | 4 |
| La coopération entre différents niveaux de collectivités territoriales | 4 |
| Travaux en sous-groupes | 6 |
| Mise en commun des réflexions | 7 |
| Bloc 1 : Eléments de définition de la coopération territoriale..... | 7 |
| Bloc 2 : Illustrations par les expériences..... | 7 |
| Bloc 3 : Difficultés et leviers..... | 8 |
| Conclusion - Dans la perspective d'une journée thématique sur la coopération territoriale | 9 |

Participant.e.s

| Nom | Prénom | Mission, Structure | Mail |
|-----------------------------|----------|--|--|
| Bailly | Bernard | Fédération centres sociaux | bernard.bailly@centres-sociaux-bretagne.fr |
| Barrez | Célia | Master JPP - Stagiaire ligue de l'enseignement 35 | celia.barrez@gmail.com |
| Breard | Hélène | Association les petits débrouillards Bretagne | hbreard@lespetitsdebrouillards.org |
| Clermont | Patrick | Directeur FRMJC Bretagne | direction@frmjcbretagne.com |
| Colin | Adèle | Master JPP - Stagiaire DRJSCS Bretagne | adele.colin@hotmail.fr |
| Debray | Sandrine | Conseillère technique, PJJ | sandrine.debray@justice.fr |
| Dumollard | Marie | Chargée d'études et de recherche, INJEP [animatrice] | dumollard@injep.fr |
| Janvier | Emmanuel | Pays de Vitré - Porte de Bretagne | emmanuel.janvier@paysdevitre.org |
| Labadie | Francine | Chargée d'études et de recherche, chef de projet observatoire de la jeunesse, INJEP [animatrice] | labadie@injep.fr |
| Le Pivert | Olivier | Conseil régional de Bretagne | olivier.lepivert@region-bretagne.fr |
| Le Roux | Soaz | Morlaix Communauté | coordination.jeunesse@agglo.morlaix.fr |
| Le Trividic Harrache | Lila | Doctorante chaire de recherche sur la jeunesse [animatrice] | lila.letrividic@ehesp.fr |
| Mayora | Sylvia | Master JPP - Stagiaire PJJ | sylvia.mayora@gmail.com |
| Petit-Sénéchal | Pascale | Responsable pôle JEPVA, déléguée régionale ACSè, DRJSCS | pascale.petit-senechal@drjscs.fr |
| Poisson | Fransez | Chargé de mission ligue enseignement 35, doctorant Chaire de recherche sur la jeunesse [animateur] | franzezpoisson@gmail.com |
| Poulain | Virginie | CG 22 | paulainvirginie@cg22.fr |
| Rigourd | Céline | CODESPAR | e.rigourd@codespar.org |
| Rubaud | Franck | Communauté de communes moyenne vilaine et semnon - Master JPP | jeunesse@moyennevilaine-semnon.fr |

Préalables : l'organisation d'un atelier spécifiquement dédié à la coopération territoriale avait émergé lors de l'atelier #2 du premier comité d'orientation de la chaire (« quelle modalités d'intervention questionne-t-on en 2013 ? », cf. synthèse des ateliers du comité du 22 janvier 2013 <http://www.ehesp.fr/recherche/les-chaire/chaire-de-recherche-sur-la-jeunesse/actu-echanges-avec-elus-professionnels-population-jeunes/>).

Propos introductif

Par Marie Dumollard et Francine Labadie, INJEP.

L'INJEP **accompagne des agglomérations** (surtout franciliennes) depuis plusieurs années dans une réflexion sur leurs méthodes de définition et de mise en œuvre des politiques locales de jeunesse. A partir de cette expérience, un rapport sera publié courant 2014, il pourra alimenter la réflexion des acteurs locaux sur la coopération dans les politiques en direction de la jeunesse.

Pour introduire l'atelier, deux niveaux de réflexion sur les territoires sont proposés : dans un premier temps, il s'agira de donner des pistes d'analyse sur la coopération au sein d'un même territoire (entre partenaires d'une même institution, mais aussi entre partenaires d'un même territoire), puis, une réflexion sur la coopération entre territoires sera proposée.

Quelle(s) coopération(s) au sein d'une collectivité territoriale ?

Au sein d'une collectivité territoriale, le service jeunesse est souvent identifié comme un acteur ressource avec une intervention large sur les problématiques qui touchent les jeunes.

Mais il importe de s'interroger sur les liens existants au sein d'une collectivité autour des questions de jeunesse ainsi que des liens avec les partenaires du territoire.

La coopération en interne

En toile de fond, c'est bien la question de la transversalité qui est posée : comment le service jeunesse intervient-il avec l'ensemble de services pour permettre une action globale en direction des jeunes ? quelle(s) forme(s) prend cette intervention ?

A partir de l'expérience d'accompagnement de villes, trois modes d'intervention en interne ont pu être identifiés :

- **1^{er} modèle – l'approche sectorielle** : la question des jeunes concerne essentiellement le service jeunesse qui est, de fait, le seul acteur à porter réellement le projet de politique de jeunesse. La transversalité est plutôt de l'ordre du discours et ne donne pas lieu à de réelles coopérations sur le terrain.
- **2^{ème} modèle – le mainstreaming** : le service de jeunesse est positionné comme un service de support, une ressource (connaissance et diffusion des connaissances sur les problématiques concernant les jeunes, etc.) pour les autres services. Chaque service municipal doit interroger ses pratiques et prendre en compte les problématiques de jeunesse. En d'autres termes, les problématiques et spécificités afférentes aux jeunes sont prises en compte dans et par chacun des secteurs d'intervention de la municipalité. A noter qu'il s'agit d'un modèle promu par l'Union Européenne et par des organisations internationales telles que l'Organisation des Nations Unies, pour tout un ensemble de problématiques dites transversales à commencer par le genre.
- **3^{ème} modèle – le système intersectoriel** : la municipalité porte un projet global sur certains axes qui sont travaillés en commun par l'ensemble des services concernés. Le service jeunesse apparaît comme un acteur ressource qui coordonne ce travail global au sein de la municipalité,

porté autour de ces trois ou quatre grands thèmes globaux qui constituent le sens du projet jeunesse.

Mise en garde : cette typologie ne s'accompagne pas d'une hiérarchisation ni d'un modèle de développement qui postulerait par exemple que le système intersectoriel serait le modèle abouti de la coopération interne en matière de politique de jeunesse. Chacun des modèles possède des avantages et des inconvénients.

La coopération avec les partenaires du territoire

Il s'agit d'interroger les modes de coopération avec les autres partenaires du territoire, qu'ils soient institutionnels ou associatifs.

Deux enjeux majeurs sont relevés :

- Quel est l'acteur compétent pour animer la coopération territoriale ? C'est la question du leadership.
- Quel est le territoire d'intervention et qui le définit ? Les territoires vécus par les jeunes diffèrent des délimitations institutionnelles.

La coopération entre différents niveaux de collectivités territoriales

Au-delà des travaux conduits à l'INJEP, et s'agissant de la coopération inter-collectivités, on trouve dans la littérature scientifique (en particulier en science politique) beaucoup d'analyses de la territorialisation des politiques publiques (voir les travaux d'Alain Faure, de Patricia Loncle, notamment) ; sur les enjeux spécifiques à la gouvernance territoriale (on conseillera par exemple les écrits de Patrick Le Galès ou Jean-Pierre Gaudin) ; L'intercommunalité dans le champ des politiques de jeunesse, bien qu'étant un enjeu majeur, a donné lieu à peu d'analyses ; à la différence des politiques culturelles (cf. Emmanuel Négrier). Peu de lignes de force se dégagent des rares connaissances disponibles, tant l'hétérogénéité des enjeux à l'origine de la coopération intercommunale semble importante..

- De manière non exhaustive, on peut citer parmi ces enjeux : La mutualisation des ressources, des moyens humains et financiers
- La coordination de la politique de jeunesse à une échelle territoriale plus large
- L'accroissement de l'attractivité du territoire
- L'extension de l'offre des opportunités favorisant le développement de l'autonomie des jeunes
- Le souci d'une action publique plus efficace et plus égalitaire.

Il y a ainsi une multitude de registres de justification, de légitimation de la coopération territoriale (fonctionnel, organisationnel, politique ; intrinsèques et extrinsèques). On a affaire à des mouvements complexes avec des enjeux à la fois de standardisation de l'action publique menée et de différenciation de celle-ci à des fins de démarcation (voire de concurrence) entre les territoires.

Les leviers de la coopération peuvent se transformer en freins et inversement. En voici une liste non exhaustive :

- Pour coopérer, il faut de la confiance. Il faut ainsi prendre appui sur une histoire, une culture locale, une interconnaissance.
- Pour coopérer, il faut du temps et de l'espace. Le temps peut permettre de construire l'espace, le territoire. Idée de co-construction, d'allers/retours permanents, de bifurcations entre les protagonistes des systèmes d'acteurs locaux. Les trajectoires de coopération ne sont pas linéaires.
- La question du leadership et de la gouvernance : le leadership intercommunal emprunte beaucoup au modèle municipal. La coopération met rarement en scène des acteurs véritablement égaux. Des hiérarchies existent et la question de la répartition du pouvoir entre les différents acteurs est très importante. Le leadership peut se définir à partir de trois aspects cumulatifs : le style personnel de l' élu qui porte la politique, la capacité à orienter les échanges et à forger des compromis, le rapport avec les questions relatives à la jeunesse.
- La transversalité est une condition de la coopération. Sur ce sujet, on a plus affaire à des discours qu'à des actes.

On observe une forte tendance à la reproduction de l'existant et aux mimétismes (on reprend ce qui s'est fait ailleurs). Les prises de compétences de l'intercommunalité aboutissent souvent au développement de standards nationaux bien plus qu'à des approches réfléchies à partir des territoires.

- L'existence d'un mode de gouvernance adapté, pas seulement technique, mais qui favorise la négociation entre les acteurs et la coopération sous le signe de la confiance

Travaux en sous-groupes

Deux sous-groupes constitués de 8 et 7 personnes ont été constitués afin de réfléchir collectivement pendant $\frac{3}{4}$ d'heure à une série de questions sur les enjeux de la coopération territoriale. Sylvia Mayora et Bernard Bailly ont été rapporteur.trice.s pour leur sous-groupe afin d'assurer la mise en commun des réflexions.

Les questions posées aux participant.e.s afin de guider leurs discussions étaient les suivantes :

Bloc 1 : Eléments de définition de la coopération territoriale

- Comment définiriez-vous la coopération territoriale ?
- De quel(s) territoire(s) parle-t-on ?
- Selon vous, pourquoi coopérer et quel sens cela a-t-il pour les jeunes ? les professionnels ? les institutions ?
- Selon quels critères choisit-on ou devrait-on choisir ses partenaires ?

Bloc 2 : Illustrations par les expériences

- Quelles sont les différentes modalités de coopération territoriale que vous pouvez identifier [depuis votre point de vue (jeune, professionnel)] ?
- Pouvez-vous citer des exemples à partir de votre expérience ?

Bloc 3 : Difficultés et leviers

- Selon vous, quels sont les principaux obstacles à la coopération territoriale ?
- Selon vous, quels sont les principaux leviers à la coopération territoriale ?

Mise en commun des réflexions

Après la désignation du rapporteur de l'atelier pour la synthèse en plénière, 30 minutes de mise en commun (grâce aux rapporteur-trice) et de discussion collective.

D'une manière générale, la thématique de l'atelier a permis d'exprimer de nombreuses interrogations partagées. Partagées car, lors de la mise en commun, il est apparu que les deux sous-groupes avaient relevés les mêmes types d'enjeux, de difficultés et de freins.

Les choses suivantes sont ainsi ressorties :

Bloc 1 : Eléments de définition de la coopération territoriale

La coopération nécessite un **diagnostic et un projet partagé**. Pour qu'il y ait coopération, il faut qu'il y ait **envie** de coopérer et de la **confiance**, il faut partager des **valeurs**, il faut également une forte **interconnaissance** (des acteurs entre eux, de leurs missions, des complémentarités possibles...). Pour coopérer, il faut qu'il y ait une **finalité commune**.

La question de la **temporalité** de la coopération a été soulevée et a donné lieu à des discussions. Peut-on pérenniser des coopérations ou, au contraire, devraient-elles être à durée déterminée ? Les participant.e.s n'ont pas (encore) trouvé d'accord sur la question, mais il est apparu clairement que la coopération devait évoluer dans le temps (soit par une fin et la reprise sous une autre forme pour les partisans de la coopération à durée déterminée, soit par une redéfinition de la forme de la coopération au fil du temps).

Cela renvoie aussi au **leadership** : qui « donne le La » pour orchestrer la coopération ? Il faut en effet qu'il existe une **volonté politique** commune. Les élus ont un rôle très important en matière de portage d'un projet.

Le « territoire » est à **géométrie variable** suivant les thématiques abordées : si l'on travaille la question de l'emploi, le territoire d'intervention pertinent ne sera pas le même que pour la question du logement par exemple. Tous les niveaux d'intervention peuvent concerner la jeunesse, il faudrait donc cibler en fonction de la thématique abordée.

Pour travailler les représentations que l'on a sur la jeunesse, il faut qu'il y ait un minimum de **connaissances** sur la jeunesse.

Concernant le choix des partenaires pour la coopération, il faut prendre en compte **les logiques territoriales, de métier et financières**. Le choix se fait également en fonction du niveau d'interconnaissance des uns et des autres.

Bloc 2 : Illustrations par les expériences

Les exemples n'ont pas été développés lors de la mise en commun mais les membres de l'atelier ont exprimé leur volonté de disposer de certains exemples concrets en vue de la tenue d'une journée thématique sur la coopération territoriale.

Quelques exemples (expliqués en sous-groupes) ont été mentionnés :

- La communauté d'agglomération de Morlaix
- Le Fonds d'expérimentation jeunesse
- La projet jeunesse et territoire à Rennes (question de la temporalité particulièrement intéressante dans ce projet)

Bloc 3 : Difficultés et leviers

➔ Freins

- Logiques institutionnelles
- Les différents échelons
- Le cloisonnement des dispositifs
- Le portage politique (trop fort ou trop faible)
- Les différentes temporalités (les calendriers électoraux notamment)
- Logique de marché et délégation de service public qui peuvent conduire à une mise en concurrence des acteurs entre eux [désaccord de certains membres du groupe sur la pertinence de classer ce point dans les freins]
- Multiplicité des acteurs et des postures professionnelles qui peuvent ne pas freiner le dialogue
- Les « tutelles » (à tous les niveaux) peuvent tenir des positions contradictoires difficilement prévisibles

➔ Leviers :

- Le portage politique
- Mise en place d'instances de concertation (mais celles-ci ont parfois du mal à passer à la mise en œuvre concrète).
- La connaissance des partenaires, l'interconnaissance.
- Il faut des moyens (humains, financiers, temps).
- La mise en œuvre d'action concrète permet de provoquer, d'accélérer la concertation et la confiance (cela peut être par exemple le diagnostic partagé).
- Trouver un interlocuteur médiateur entre le politique et l'acteur qui fait de la traduction, le relais.
- Mettre en commun les connaissances, apprendre chacun de l'autre.
- Le contrat comme concrétisation du diagnostic (nécessaire mais non suffisant).
- Assurer une cellule d'alerte, de veille sur la problématique des jeunes dans le territoire et animer ce réseau.

Conclusion – Dans la perspective d’une journée thématique sur la coopération territoriale...

Pour terminer, les participant.e.s ont proposé des axes d’approfondissement dans la perspective de l’organisation d’une journée spécifiquement dédiée à la coopération territoriale.

- ➔ Il serait intéressant de creuser **l’histoire et les raisons** de l’existence de la coopération.
- ➔ L’atelier du jour sur la coopération est intéressant mais il faut souligner la focalisation dans l’analyse et les débats sur les institutions publiques (Collectivités territoriales et État), très peu de place est faite aux **associations**. Or, celles-ci ont également un fort rôle à jouer dans la coopération territoriale. De nombreuses initiatives existent déjà, grande créativité qui pourrait venir alimenter les politiques, notamment dans le secteur du numérique, mais pas uniquement. Une journée thématique sur la coopération territoriale pourrait donner sa place à cette dimension.
- ➔ Question des **concurrences** entre acteurs et entre territoires.
- ➔ La complexité est à la fois intra et extra institutionnelle : les langages et l’identification des enjeux diffèrent entre les acteurs d’un territoire, mais aussi au sein même d’une institution. Un axe de travail pourrait consister à s’interroger sur **l’harmonisation de ces différents langages et enjeux**.
- ➔ Du point de vue de la méthode, la journée thématique pourrait être organisée à partir de témoignages d’expériences à **tous** les niveaux d’intervention. Cela permettrait d’avoir une **vision assez globale mais concrète** de ce qui peut se construire (il pourrait *notamment* être intéressant de voir comment fonctionne les Conférences Territoriales Globales (CTG) des CAF). Il faudrait des exemples diversifiés (institutions de différents échelons, associations, expériences formalisées, expériences non formalisées). L’idée serait ainsi d’analyser les modalités de fonctionnement mais aussi l’évaluation des coopérations (ce qui donnerait des pistes méthodologiques).