

CYCLE DE QUALIFICATION

« Elaborer une politique territoriale de jeunesse »

LIVRET PEDAGOGIQUE

Méthodes & Outils
Collection « Jeunesse »



PREAMBULE

En Guyane, la très forte croissance démographique nécessite de s'interroger sur la situation des jeunes. Or il existe paradoxalement très peu de données sur cette population. C'est pourquoi, dès 2010, la Région Guyane s'est engagée dans une recherche-action visant une connaissance fine et dynamique des jeunesses de Guyane.

La Région est ainsi devenue le chef de file de cette démarche partenariale, avec l'objectif d'élaborer une politique territoriale de jeunesse, notamment dans la perspective de la collectivité unique. Ce projet s'est appuyé sur une large mobilisation de partenaires locaux et nationaux. Tout d'abord la Préfecture, l'Insee Guyane et le Centre de Ressources Politique de la Ville (CRPV) de Guyane, puis la Direction des Affaires Culturelles de Guyane, la Direction de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale de Guyane, la Délégation Générale de l'Outre-Mer (DéGéOM), l'Acisé, l'Agence Régionale de Santé de Guyane, le Rectorat de Guyane, la CAF de Guyane, le Parc Amazonien de Guyane, le Centre Population & Développement, et le Conseil général de Guyane.

La mise en œuvre des différents travaux ainsi que l'animation de cette « Démarche Jeunesse » triennale 2011-2014 est confiée au CRPV de Guyane.

Quelles sont aujourd'hui les modalités de passage à l'âge adulte des jeunes en Guyane ?

Quelle politique de jeunesse territorialisée faut-il proposer dans la perspective de la collectivité unique de 2015 ?

Concrètement la Démarche Jeunesse se décline en trois phases :

- Phase 1 : faire un état des lieux qui articule des données quantitatives (notamment de l'Insee) et des données qualitatives issues des recherches en sciences humaines et sociales.
- Phase 2.1 : réaliser une enquête quantitative (par questionnaire) auprès d'un échantillon représentatif des jeunes de 16-25 ans résidant en Guyane.
- Phase 2.2 : réaliser une enquête qualitative pour mieux comprendre les trajectoires sociobiographiques de ces jeunes et évaluer leur degré d'autonomie/indépendance.

Outre une réflexion d'ensemble sur les enjeux jeunesse du territoire, il s'agit de proposer des programmes d'action concrets. La première étape consiste à mobiliser les professionnels concernés. C'est précisément l'objectif et l'intérêt du cycle de qualification, organisé par le CNFPT Guyane et le CRPV du 17 au 21 février 2014, intitulé «Elaborer une politique territoriale de jeunesse».

Animé par la coopérative d'études et de conseil GESTE et par le CRPV, ce cycle a rassemblé 25 personnes¹ autour de trois objectifs majeurs :

1. Apporter des contenus sur les acteurs, les dispositifs et les politiques jeunesse ;
2. Sensibiliser aux outils et méthodes existants en matière d'action publique territorialisée en direction d'un public jeune ;
3. Initier un réseau de professionnels «Jeunesse» en Guyane, en lien avec les Antilles, afin coordonner et de piloter au mieux les actions qui peuvent être mises en œuvre.

Le sommaire suivant précise le programme des 4 jours et demi de ce cycle de qualification. Chaque jour, la présentation de témoignages ou d'expériences concrètes et des travaux en sous-groupe ont permis aux professionnels présents de formaliser différents projets pour le territoire guyanais.

¹ Agents de la fonction publique territoriale ou d'Etat, de l'Arc Antilles-Guyane, dont la liste figure en annexe des présents actes.

SOMMAIRE

JOUR 1 : ACTEURS, DISPOSITIFS ET POLITIQUES JEUNESSE

- La jeunesse, « les jeunes » : de quoi parle-t-on ? 05
- Les politiques de jeunesse et leurs acteurs 08

JOUR 2 : DU DIAGNOSTIC AU PLAN D' ACTIONS JEUNESSE

- L'élaboration d'un diagnostic Jeunesse 13
- Du diagnostic au plan d'actions 15
- Présentation de cinq projets guyanais 17

JOUR 3 : LES OUTILS ET LA GOUVERNANCE PARTAGÉE DES POLITIQUES JEUNESSE

- La construction historique d'une gouvernance partagée 21
- Les cadres et dispositifs de l'action publique en direction de la jeunesse 21
- L'enjeu de la transversalité 23

JOUR 4 : LA PLACE DES JEUNES ET DES ASSOCIATIONS DANS LES POLITIQUES JEUNESSE

- La participation des usagers à la définition de l'action publique 25
- La place des associations dans les politiques jeunesse 25

JOUR 5 : LE FINANCEMENT DES PROJETS JEUNESSE

- Intervention de Monsieur Eric Cayol, sous-préfet délégué à la cohésion sociale
et à la jeunesse - Préfecture de la Région Guyane 29
- Intervention de la mission d'animation du FEJ national 29

JOUR 1 :

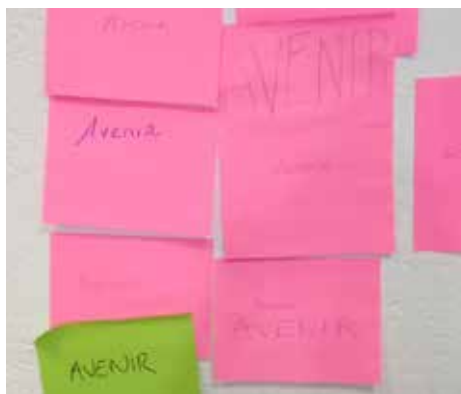
ACTEURS, DISPOSITIFS

ET POLITIQUES JEUNESSE

LA JEUNESSE, « LES JEUNES » : DE QUOI PARLE-T-ON ?

Une représentation positive des jeunes antillais et guyanais

En ouverture du cycle de qualification, les participants ont été invités à inscrire sur des post-it deux mots ou expressions qui leur venaient spontanément à l'esprit à l'évocation des termes « jeunesse » et « jeunes ». Parmi la cinquantaine de mots ainsi écrits, seulement 8 renvoyaient à des connotations négatives : précarité, difficultés, désœuvrement, ennui, oisif, errance, blasé, danger. Pour les professionnels présents, ces expressions évoquent des « clichés très forts » concernant les jeunes, « comme le sentiment d'insécurité car les jeunes sont là ». Le rôle des média dans la construction de cette image est mis en avant : « Le discours médiatique sur les jeunes est très négatif, par exemple à Kourou. Alors que les jeunes posant difficultés ne pèsent pas plus de 2 à 3 % de la population » ; « Quand un adulte commet un meurtre, on ne dit pas un adulte, quand c'est un jeune, on dit « un jeune » ».



Toute une autre série d'expressions sélectionnées par les participants renvoient

- à des images positives : avenir, vitalité, envie vie, dynamisme, enthousiasme...
- à une définition de la jeunesse en tant qu'étape dans une trajectoire individuelle (passage, étape...).

Pour les participants, la coexistence de termes très positifs et très négatifs pour qualifier la jeunesse est une constante historique : « Ne sera-t-on pas toujours confronté à cette problématique ? Entre ce que les jeunes font de positif et de négatif. Il y a toujours eu une fracture entre les jeunes et les adultes ».

Enfin, une dernière catégorie de mots renvoie aux enjeux majeurs pour l'action publique guyanaise en matière de jeunesse du point de vue des professionnels présents : insertion, apprentissage, travail, emploi, éducation...

Différentes définitions de la jeunesse

Comme en témoigne la diversité des termes choisis par les professionnels pour qualifier la jeunesse, il n'existe pas de définition unique. On repère ainsi des variations en fonction d'un contexte historique donné, d'une culture, d'une reconnaissance institutionnelle, mais aussi de l'angle choisi pour aborder la jeunesse : collectif (la jeunesse comme groupe social, comme génération...) ou individuel (stade dans une trajectoire individuelle, perception que l'on a de soi – le fait de « se sentir jeune »)...

Un dictionnaire des années 2000 (Larousse) définissait :

- Jeune : « Qui est dans la jeunesse » ;
- Jeunesse : « Temps de la vie et de la maturité ».

En sociologie, une définition largement partagée présente la jeunesse comme le « moment de passage entre les âges qui l'encadrent. C'est la transition entre l'enfance et l'âge adulte » (Olivier Galland).

Les âges de la jeunesse

Si la jeunesse est une étape, les âges représentant ses bornes inférieures et supérieures ne sont pas figés une fois pour toute. Le tableau suivant illustre les « bornes de la jeunesse » qui font référence pour différentes institutions.

| SOURCE / INSTITUTION | LES BORNES DE LA JEUNESSE |
|-------------------------------|--|
| Loi (France) | Majorité légale à 18 ans, majorité sexuelle à 15 ans et 3 semaines, fin de la scolarité obligatoire à 16 ans |
| ONU | Population 16-24 ans |
| INSEE | En fonction des études, 15-24 ans ou 15-29 ans |
| SNCF (carte jeunes) | Moins de 28 ans |
| Cinéma (tarif jeunes) | Moins de 26 ans |
| Foyers de jeunes travailleurs | Entre 16 et 30 ans |
| Europe | 13-30, 18-30, 16-25 en fonction des programmes |
| Etat, Missions Locales... | Moins de 26 ans |

Qualitativement, l'on identifie trois stades qui composent l'étape de jeunesse :

- L'adolescence, entre enfance et jeunesse plus avancée ;
- La post-adolescence, à partir de la fin de la scolarité (dont l'entrée en études supérieures) avec le maintien d'un appui des parents, notamment sur le plan financier et matériel ;
- Les « jeunes adultes », qui disposent d'une relative indépendance économique (accès à l'emploi plus ou moins stable) mais n'ont pas encore de responsabilités familiales.

Avec les évolutions sociétales en cours, la population « jeune » et la tranche de vie qui la caractérisent sont de plus en plus difficiles à définir et à délimiter. Une nouvelle terminologie, de plus en plus fine, émerge pour qualifier des « subdivisions » de la population jeunes : adonassants, adulescents, «tanguy»...

Plusieurs étapes pour le passage à l'âge adulte

Le passage à l'âge adulte comporte plusieurs étapes, représentées de manière schématique par la flèche suivante



Toutefois, les modes de vie actuels interrogent sa linéarité. Par exemple, les allers-retours au domicile des parents sont fréquents (perte d'emploi, rupture sentimentale), l'accès à un emploi « stable » est de plus en plus tardif... Ce modèle de transition est aujourd'hui de moins en moins linéaire, les trajectoires sociobiographiques étant de plus en plus variées selon les individus et ces différentes étapes étant réversibles.

La jeunesse et la transition vers l'âge adulte sont aujourd'hui traversées par une tension de plus en plus forte entre l'autonomie d'un côté (entendue comme la capacité d'un individu à pouvoir créer son propre monde), et l'indépendance de l'autre (capacité à se prendre en charge seul d'un point de vue économique).

L'accès à l'autonomie est de plus en plus précoce, mais l'accès à l'indépendance est de plus en plus tardif. Ceci est particulièrement vrai en Guyane, où la naissance du premier enfant intervient souvent tôt dans les trajectoires biographiques, de même que la sortie du système scolaire. A contrario, l'accès à l'emploi et au logement indépendant sont retardés par rapport à ce qui est observé en métropole et aux Antilles. La durée de la jeunesse s'en trouve allongée, et l'accès à l'âge adulte retardé. La situation sociale actuelle de la Guyane rend caduque cette représentation traditionnaliste et linéaire de la transition entre la jeunesse et l'âge adulte.

Retour d'expérience

Sur les points évoqués supra, et notamment les bornes de la jeunesse, les professionnels des Antilles et de Guyane présents ont évoqué la prégnance du phénomène de grossesse précoce, qui vient brouiller les frontières entre l'enfance et l'âge adulte. Par exemple, dans certaines communautés amérindiennes « A 12 ans, les filles deviennent des femmes. On sait déjà avec qui elles vont se marier, et elles sont déjà dans des problématiques d'adultes ». Pour le Conseil général, qui a compétence en matière de protection de l'enfance, « nous avons de plus en plus d'enfants-parents. Leurs enfants comme eux relèvent de notre responsabilité, les catégories d'âge ne sont pas toujours pertinentes pour notre action ».

Au-delà du phénomène des grossesses précoces, les participants relèvent que les catégories administratives sont inadaptées à l'action de terrain en Guyane. Citons en exemple deux coordonnateurs de PRE : « On a des jeunes qui ont 12 ans mais qui ont des problématiques d'adulte » : violences sexuelles, délinquance, plus que réussite éducative » ; « L'autonomie administrative et l'autonomie dans les familles sont deux choses différentes. Par exemple, dans certaines communautés, les enfants deviennent autonomes quand ils peuvent s'occuper des plus petits ».

Face à ces situations, les professionnels s'adaptent ou adaptent l'action publique. « De plus en plus, on ne s'occupe pas vraiment de l'âge légal. On s'occupe des personnes que l'on rencontre et leurs besoins » ; « On peut être amené à mettre en place des actions à la limite de la légalité », « On doit déborder de nos champs d'intervention initiaux pour répondre aux besoins, ce qui demande de se coordonner avec d'autres acteurs ».

Les participants partagent l'analyse selon laquelle les bornes classiques de l'action publique française en direction de la jeunesse (16-25 ans) sont inadaptées à la réalité guyanaise. « 16 ans, c'est trop tard ». A minima, étant donné les enjeux sociaux du territoire, il semble nécessaire de cibler les 12-25 ans.

En filigrane des discours et des échanges se lisent des enjeux forts en matière de soutien à la parentalité, et ceci dès le plus jeune âge : « Je déplore qu'on mette l'accent sur les jeunes et moins sur la petite enfance » ; « Ici, certains parents baissent les bras. Ils n'ont pas le rôle de référent qu'ils devraient avoir. Ils n'ont pas les moyens, ils bénéficient des mêmes dispositifs que leurs enfants » ; « Il y a de vrais soucis en matière de parentalité. On voit des jeunes enfants abandonnés à des jeunes de 14-15 ans ».

L'articulation des différents âges et des différentes interventions publiques en matière de petite enfance, d'enfance et de jeunesse semble être une priorité sur le territoire guyanais, en complément d'une action volontariste en matière de soutien à la parentalité. La perspective d'une collectivité unique est sans doute une excellente opportunité pour penser une politique territoriale intégrée sur ces différents champs, en articulant des missions traditionnellement dévolues au Conseil général d'un côté, au Conseil régional de l'autre.

Retour d'expérience

Sur les points évoqués supra, et notamment les bornes de la jeunesse, les professionnels des Antilles et de Guyane présents ont évoqué la prégnance du phénomène de grossesse précoce, qui vient brouiller les frontières entre l'enfance et l'âge adulte. Par exemple, dans certaines communautés amérindiennes « A 12 ans, les filles deviennent des femmes. On sait déjà avec qui elles vont se marier, et elles sont déjà dans des problématiques d'adultes ». Pour le Conseil général, qui a compétence en matière de protection de l'enfance, « nous avons de plus en plus d'enfants-parents. Leurs enfants comme eux relèvent de notre responsabilité, les catégories d'âge ne sont pas toujours pertinentes pour notre action ».

Au-delà du phénomène des grossesses précoces, les participants relèvent que les catégories administratives sont inadaptées à l'action de terrain en Guyane. Citons en exemple deux coordonnateurs de PRE : « On a des jeunes qui ont 12 ans mais qui ont des problématiques d'adulte » : violences sexuelles, délinquance, plus que réussite éducative » ; « L'autonomie administrative et l'autonomie dans les familles sont deux choses différentes. Par exemple, dans certaines communautés, les enfants deviennent autonomes quand ils peuvent s'occuper des plus petits ».

Face à ces situations, les professionnels s'adaptent ou adaptent l'action publique. « De plus en plus, on ne s'occupe pas vraiment de l'âge légal. On s'occupe des personnes que l'on rencontre et leurs besoins » ; « On peut être amené à mettre en place des actions à la limite de la légalité », « On doit déborder de nos champs d'intervention initiaux pour répondre aux besoins, ce qui demande de se coordonner avec d'autres acteurs ».

Les participants partagent l'analyse selon laquelle les bornes classiques de l'action publique française en direction de la jeunesse (16-25 ans) sont inadaptées à la réalité guyanaise. « 16 ans, c'est trop tard ». A minima, étant donné les enjeux sociaux du territoire, il semble nécessaire de cibler les 12-25 ans.

En filigrane des discours et des échanges se lisent des enjeux forts en matière de soutien à la parentalité, et ceci dès le plus jeune âge : « Je déplore qu'on mette l'accent sur les jeunes et moins sur la petite enfance » ; « Ici, certains parents baissent les bras. Ils n'ont pas le rôle de référent qu'ils devraient avoir. Ils n'ont pas les moyens, ils bénéficient des mêmes dispositifs que leurs enfants » ; « Il y a de vrais soucis en matière de parentalité. On voit des jeunes enfants abandonnés à des jeunes de 14-15 ans ».

L'articulation des différents âges et des différentes interventions publiques en matière de petite enfance, d'enfance et de jeunesse semble être une priorité sur le territoire guyanais, en complément d'une action volontariste en matière de soutien à la parentalité. La perspective d'une collectivité unique est sans doute une excellente opportunité pour penser une politique territoriale intégrée sur ces différents champs, en articulant des missions traditionnellement dévolues au Conseil général d'un côté, au Conseil régional de l'autre.

LES POLITIQUES DE JEUNESSE ET LEURS ACTEURS

A l'échelle européenne

L'Europe s'est affirmée comme un acteur incontournable de l'impulsion et du financement des politiques et projets de jeunesse. La programmation européenne actuelle (2014-2020) affiche différents outils mobilisables en direction de la jeunesse :

- Le programme « Erasmus + », qui regroupe les initiatives préexistantes et cible 3 grands objectifs :
 - Financer des possibilités de formation à l'étranger
 - Soutenir l'établissement de partenariats entre établissements d'enseignement, organisations de jeunesse, entreprises, autorités locales et régionales et ONG
 - Financer des réformes visant à moderniser l'éducation et la formation et à promouvoir l'innovation, l'esprit d'entreprise et l'employabilité
- Le FSE, avec une programmation 2014-2020 ciblant notamment des objectifs thématiques d'emploi, d'inclusion sociale et d'éducation
- Le paquet « emploi jeunesse », qui porte notamment création de la garantie jeunesse (cf. infra).

Une nouvelle cible est aujourd'hui affirmée comme la cible prioritaire des politiques d'éducation européennes : les NEET (Not in Education, Employment or Training). Différentes études ont en effet mis à jour l'augmentation de ce public entre 2008 et 2011, avec une hausse de +6 points pour les 15-24 ans (17 % contre 11 %) et de +7 points pour les 25-29 ans (20 % contre 13 %).

Ainsi, dès 2012, l'Europe a émis une recommandation pour la mise en œuvre d'une « garantie jeunesse » en tant que « dispositif global visant à assurer que les jeunes se voient proposer une offre de bonne qualité portant sur l'emploi, un complément de formation, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant leur sortie du système scolaire ou la perte de leur emploi ». En France, la Garantie Jeunes correspond à cette orientation européenne et repose sur un dispositif proposant à la fois un accompagnement renforcé vers l'emploi, avec une allocation d'un montant équivalent au revenu de solidarité active (RSA) pendant les périodes sans emploi ni formation. Expérimenté sur 10 territoires, il pourrait être généralisé dans les mois à venir.

A l'échelle nationale

En France, les axes prioritaires de l'action publique étatique en direction des jeunes a connu différentes évolutions dans ses axes prioritaires. Au 19^e siècle, elle était principalement orientée vers la santé avant de se tourner vers l'éducation après-guerre. Dans les années 1960, elle s'oriente clairement vers des dimensions socioculturelles avant d'opérer un tournant vers les enjeux d'emploi et de prévention de la délinquance, en ciblant les jeunes « en difficultés ». Dans les années 1980 et 1990, les transferts de compétences aux collectivités locales dans le cadre de la décentralisation contribueront à faire évoluer les politiques étatiques en direction de la jeunesse.

En 2009, le « Livre vert de la jeunesse » réalisé par la commission sur la politique de la jeunesse signe un changement de paradigme dans la conception de la jeunesse dans l'action publique : de « dangereuse », elle devient « précaire ». En particulier, les propositions faites par la commission évoquent pour la première fois le public des NEET (« Not in Education, Employment or Training ») comme devant faire l'objet d'une attention particulière .

Depuis la dernière mandature, la jeunesse a été pointée comme une priorité nationale à plusieurs reprises. Un programme d'actions « Priorité Jeunesse » a été décliné, et il devra trouver des adaptations régionales par la définition de « Plans Territoriaux pour la Jeunesse », en Guyane comme sur l'ensemble du territoire national.

Ce plan d'actions national identifie 13 chantiers prioritaires :

- Créer un service public d'information, d'accompagnement et d'orientation qui réponde à la diversité des besoins des jeunes ;
- Promouvoir la réussite de tous les jeunes en luttant contre le décrochage ;
- Améliorer la santé des jeunes et favoriser l'accès à la prévention et aux soins ;
- Faciliter l'accès des jeunes au logement ;
- Favoriser l'accès à l'emploi des jeunes ;
- Sécuriser les parcours d'insertion sociale et professionnelle des jeunes ;
- Favoriser le parcours de réinsertion des jeunes détenus ou faisant l'objet d'une mesure judiciaire ;
- Favoriser l'accès des jeunes aux sports, à l'art, à la culture et à une offre audiovisuelle et numérique de qualité ;
- Développer la culture numérique et l'accès des jeunes aux nouveaux métiers de l'Internet ;
- Accroître et diversifier la mobilité européenne et internationale des jeunes ;
- Promouvoir et valoriser l'engagement des jeunes ;
- Renforcer la représentation des jeunes dans l'espace public ;
- Conforter le lien entre les institutions et les jeunes et lutter contre les discriminations.

Au niveau territorial

.....

Historiquement, l'intervention locale en faveur de la jeunesse a été portée par des mouvements pour la jeunesse et des organisations de bénévoles (Mouvement d'éducation populaire, Jeunesse Ouvrière Catholique...). Après-guerre, l'implication des collectivités portera essentiellement sur des actions socioculturelles, en cohérence avec les orientations étatiques, dans un double objectif : occuper le temps d'une part, lutter contre la délinquance d'autre part.

A partir des années 80, les collectivités territoriales intègrent de nouvelles compétences liées à la jeunesse, sous l'effet des lois de décentralisation :

- Régions : lycées, apprentissage, formation professionnelle...
- Départements : collèges, aide sociale aux jeunes...
- Communes et intercommunalités : offre socioculturelle locale, gestion de la délinquance...

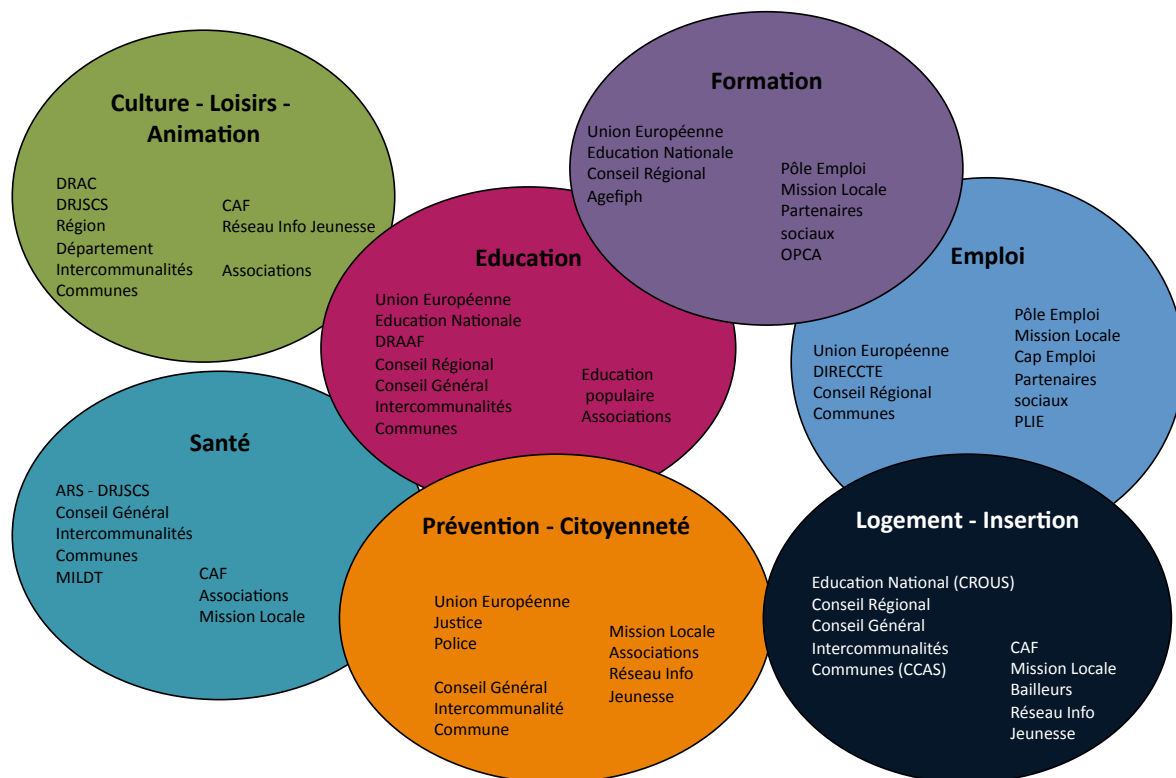
Elles sont aujourd'hui des acteurs majeurs des politiques dites de jeunesse.

Le partage de la compétence « jeunesse »

.....

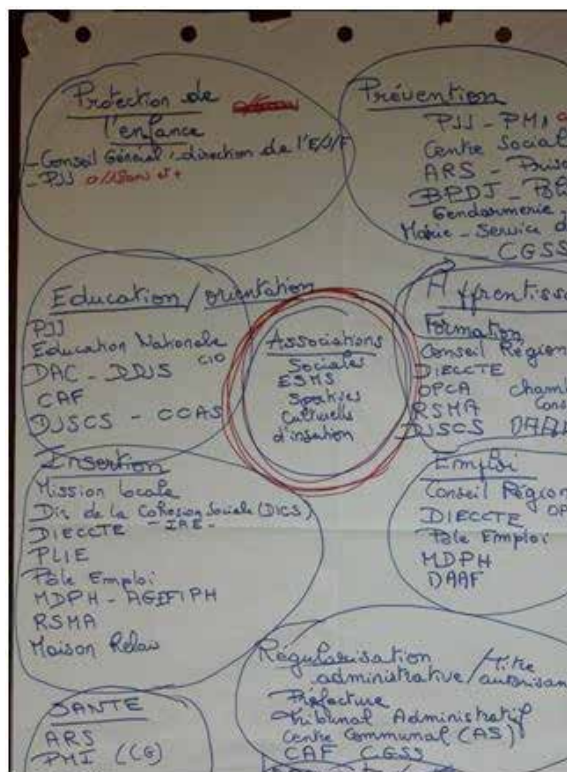
La jeunesse est aujourd'hui une catégorie d'intervention publique, qui peut être investie de manière plus ou moins volontariste par les institutions. Les jeunes sont eux une des cibles de différentes politiques sectorielles (emploi, formation, éducation, logement, culture...).

Les compétences en matière de jeunesse sont donc aujourd'hui largement partagées entre les différents échelons territoriaux, et, au sein d'une même institution, entre différents directions et services. Cette situation pose des enjeux forts en matière de cohérence et de transversalité des politiques et des actions. Elle impose donc aux collectivités territoriales et aux acteurs jeunesse de travailler en coordination et de manière décloisonnée. Nous revenons sur ce point infra. Pour illustration, nous proposons ci-dessous une cartographie non exhaustive pouvant être mobilisés dans le cadre de politiques jeunesse.



Les acteurs « jeunesse » en Guyane et aux Antilles

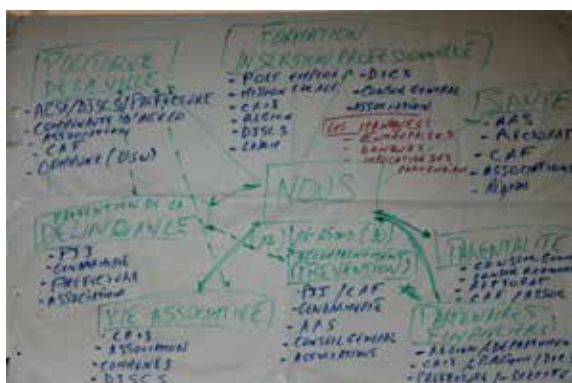
A partir des échanges de la première journée, les participants ont été invités à représenter « leur » cartographie d'acteurs, à partir de leur expérience en tant que professionnel et des partenariats qu'ils activent dans leur pratique. Les photos ci-dessous présentent les résultats de 4 sous – groupes de travail.



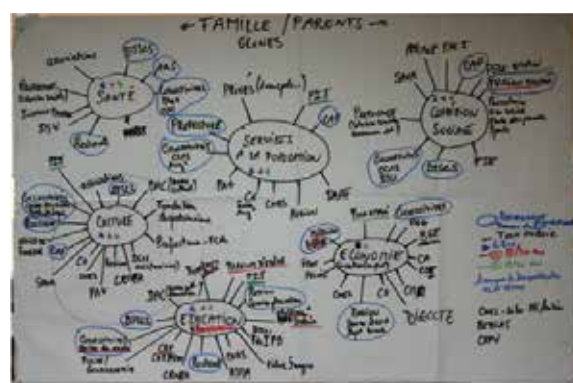
Le premier groupe a choisi de lister les acteurs compétents en matière d'enfance et de jeunesse à partir d'une trajectoire de vie. Le travail a en particulier mis en avant la densité et la diversité des acteurs sur le territoire guyanais, mais aussi des manques patents en matière de « coordination, mise en réseau, stratégie territoriale partagée, personnels qualifiés, moyens financiers ».



Cet enjeu de mutualisation a également été mis en avant dans le groupe 2 (ci-dessous), en parallèle d'un choix assumé de cibler l'action en direction des 11-25 ans



Le groupe 3 (ci-dessus) a pointé une trop faible implication des entreprises et des banques dans les actions territoriales en direction de la jeunesse.



Enfin, le groupe 4 s'est attaché à identifier des « partenaires stratégiques » pour les actions en direction de la jeunesse : la DJSCS, l'ARS, les collectivités locales, le Rectorat, la CAF, la Région, la Mission Locale.

Les représentations choisies par les différents groupes, toujours particulières, illustrent la manière dont les acteurs de terrain se représentent les réseaux d'acteurs à l'œuvre d'une part ; la richesse voire la complexité de la prise en charge institutionnelle des enjeux de jeunesse d'autre part.

JOUR 2 :

DU DIAGNOSTIC

AU PLAN D' ACTIONS

JEUNESSE

L'ÉLABORATION D'UN DIAGNOSTIC JEUNESSE

Une proposition de définition

Selon la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), un diagnostic peut se définir comme un « état des lieux qui recense, sur un territoire déterminé, les problèmes, les forces, les faiblesses, les attentes des personnes, les enjeux économiques, environnementaux, sociaux (...) il fournit des explications sur l'évolution passée et des appréciations sur l'évolution future » (*La prospective territoriale*, 2002).

Le diagnostic n'est pas une fin en soi. Il est un outil d'aide à la décision et doit donc être réappropriable par les décideurs et les acteurs du projet sur lequel le diagnostic doit aboutir. A partir d'une analyse croisée et d'une synthèse de données, le diagnostic permet d'identifier des enjeux : besoins, contraintes, conditions de réussite.

Du diagnostic à l'observation

La réalisation d'un diagnostic ne représente pas toujours une étape incontournable pour la définition d'un projet. Elle l'est si l'on manque de données pour composer une action (ou si leurs interprétations sont différenciées entre les partenaires) ou s'il est nécessaire d'actualiser et de mettre en perspective des données.

Les objectifs classiques des démarches de diagnostic sont les suivants :

- Produire de la connaissance sur le fonctionnement d'un territoire ;
- Disposer d'un outil de médiation et de dialogue entre les différents acteurs d'un territoire ;
- Parvenir à un large consensus et ainsi légitimer une démarche globale de territoire ;
- Aider à la décision en mobilisant les forces de proposition ;
- Identifier différents scénarii prospectifs.

Le diagnostic, exercice ponctuel lié à un projet spécifique, se distingue de l'observation territoriale. Comme le diagnostic, l'observation s'inscrit dans une logique de connaissance préalable à une décision territoriale. L'importance de ces outils pour les praticiens de la gestion et du développement territorial, se lit à travers la multiplication des observatoires, qu'ils soient territoriaux (exemple des observatoires sociaux portés par des CCAS) ou thématiques (exemple des Observatoires Régionaux Emploi Formation). Ils permettent de suivre dans la durée des phénomènes caractérisés par leur évolutivité, par la production régulière d'indicateurs. En ce sens, les outils d'observation territoriale sont des supports au service du diagnostic.

En Guyane, les acteurs regrettent le très faible outillage de cette fonction d'observation des conditions de vie économiques et sociales. La structuration d'un observatoire dédié se pose comme un enjeu fondamental.

Les méthodes de réalisation des diagnostics

Il n'existe pas une méthode unique pour la réalisation d'un diagnostic de territoire. Il combine en générale :

- Des données quantitatives de différentes natures (indicateurs sociodémographiques ou autres données de contexte, données relatives aux réalisations des partenaires...)
- Des appréciations qualitatives à partir de l'expertise des partenaires. Notamment sur les problématiques de jeunesse, de nombreux acteurs ont une très bonne connaissance de leur territoire (relations au public, participation à des instances partenariales locales...) et il est fondamental de les mobiliser dans le cadre des démarches de diagnostic.

Classiquement, une démarche classique de diagnostic se décompose en différentes étapes :

- La réalisation d'un état des lieux chiffrés, à partir des indicateurs disponibles ;
- La confrontation de ces données aux analyses qualitatives des partenaires (par exemple dans le cadre de groupe de travail) ;

- La définition d'un état des lieux partagés, qui mette en exergue à la fois les atouts du territoire et les points de vigilance ;
- La définition de pistes pour l'action.

Ces étapes sont à adapter à chaque fois, en fonction de différents paramètres : contexte territorial, contraintes de réalisation (temps, moyens...), profil des acteurs mobilisés dans la démarche... Toutefois, dans le champ de la jeunesse, un enjeu essentiel reste celui du partage du diagnostic. Etant donné la répartition des compétences en la matière, il est nécessaire de confronter « des » visions du territoire et de sa jeunesse pour aboutir à un consensus et donc d'adopter des méthodes de travail à la fois pluralistes et partenariales.

Le recueil de données

Le recueil de données vise d'une part à valoriser les travaux préexistants et d'autre part à recueillir les éléments manquants. Il faut garder en mémoire un point de vigilance particulier : l'enjeu du diagnostic étant d'aboutir à une prise de décision, l'objectif du recueil de données est de faire ressortir l'essentiel et les éléments qui seront utiles au décideur, et pas d'être totalement exhaustif.

On distingue classiquement deux types de données à collecter :

- Les données froides, qui se recueillent par analyse documentaire ou entretien d'experts (chiffres relatifs au territoire, statistique publique...)
- Les données chaudes, qui se recueillent plutôt par entretien, focus group ou groupes de travail (expertise d'usage des habitants, pratiques et habitudes...)

Retour d'expérience

Les échanges ont permis de faire remonter différentes limites ou difficultés dans l'exercice de diagnostic...

- La difficulté à obtenir des données chiffrées récentes. Si ce phénomène est récurrent, il est d'autant plus dommageable en Guyane où le territoire évolue très rapidement, en raison de la pression démographique et de phénomènes migratoires. Un moyen de contourner cette difficulté serait sans doute de mettre en place des systèmes de partage d'informations entre différentes institutions (données de réalisation, information sur les publics accompagnés...), par exemple en signant des accords d'échanges de données - avec une charte de confidentialité et surtout en respectant les exigences de la CNIL...
- Le risque de pointer des défaillances chez les partenaires et ainsi de heurter des susceptibilités ;
- La difficulté de confronter et de coordonner les schémas des différentes institutions (comme pour l'aménagement du territoire)
- L'instrumentalisation politique des résultats, ou l'absence d'utilisation du diagnostic si les résultats obtenus ne sont pas ceux initialement escomptés.

... et soulevé des prérequis ou facteurs de succès pour les lever :

- La nécessité de disposer d'une commande transparente, de définir des instances de gouvernance et une méthodologie claire, comme l'indique un participant : « Il y a l'aspect confiance entre technicien et élus car le but peut être caché. Il faut parler clairement avec l'élu pour comprendre ses attentes, et on peut être en porte à faux par rapport aux partenaires » ;
- La nécessité que la démarche soit portée par un acteur fédérateur et légitime ;
- La valorisation de la participation de chacun des acteurs dans le projet comme la reconnaissance des contraintes de chacun (moyens humains, financiers...).

Un participant présente une expérience significative de diagnostic territorial. Les élus, alertés par les habitants d'un quartier sur le comportement de jeunes qui posait difficulté autour d'un espace culturel, ont souhaité que les services municipaux réalisent un diagnostic territorial. Un mandat clair est donné aux techniciens pour la réalisation de cet exercice, qui bénéficie d'emblée d'un soutien politique explicite.

Cet exercice a été piloté par un groupe de suivi communal, en tant qu'instance de suivi de projet. Une méthode partagée a été définie : mobilisation des données statistiques fournies par l'observatoire social de la Ville, entretiens avec des partenaires institutionnels pour identifier les besoins, organisation de groupe de paroles à l'échelle du quartier. « Avec les services qui ont fait eux-mêmes ce travail, c'est plus simple pour passer à l'action ensuite ». La démarche a fait émerger un résultat inattendu voire contre-intuitif : « Le bilan, c'est que les difficultés perçues étaient davantage liées aux personnes âgées isolées dans le quartier. Par exemple, de nombreux aînés se plaignaient de ne pouvoir aller à la messe le dimanche faute d'un moyen de transport adéquat. » Ce résultat a étonné les élus autant que les techniciens, « et ça a été difficile de passer à l'action car les élus s'attendaient à ce que l'on propose quelque chose spécifiquement pour les jeunes ». Pour autant, ces constats partagés auront finalement permis de construire un projet social ambitieux pour le territoire concerné, qui prend en compte les publics jeunes et âgés dans leur spécificité et propose un axe spécifique sur les liens intergénérationnels.

DU DIAGNOSTIC AU PLAN D' ACTIONS

Une démarche projet au niveau territorial

Après la réalisation du diagnostic intervient la définition d'un plan d'actions partagé. Celui-ci s'intègre dans une démarche globale de projet au niveau territorial.

Quelques préalables apparaissent indispensables à la définition d'un plan d'actions en matière de jeunesse :

- Un portage politique fort. Le rôle des élus est primordial les politiques et projets de développement local, et d'autant plus dans le cadre des démarches transversales ;
- Une volonté partagée de co-construire une démarche partenariale ;
- Un engagement des partenaires « dans la durée » pour le suivi et la mise en œuvre, au-delà de la phase de définition du projet ;
- Un accord partenarial sur des orientations stratégiques fortes.

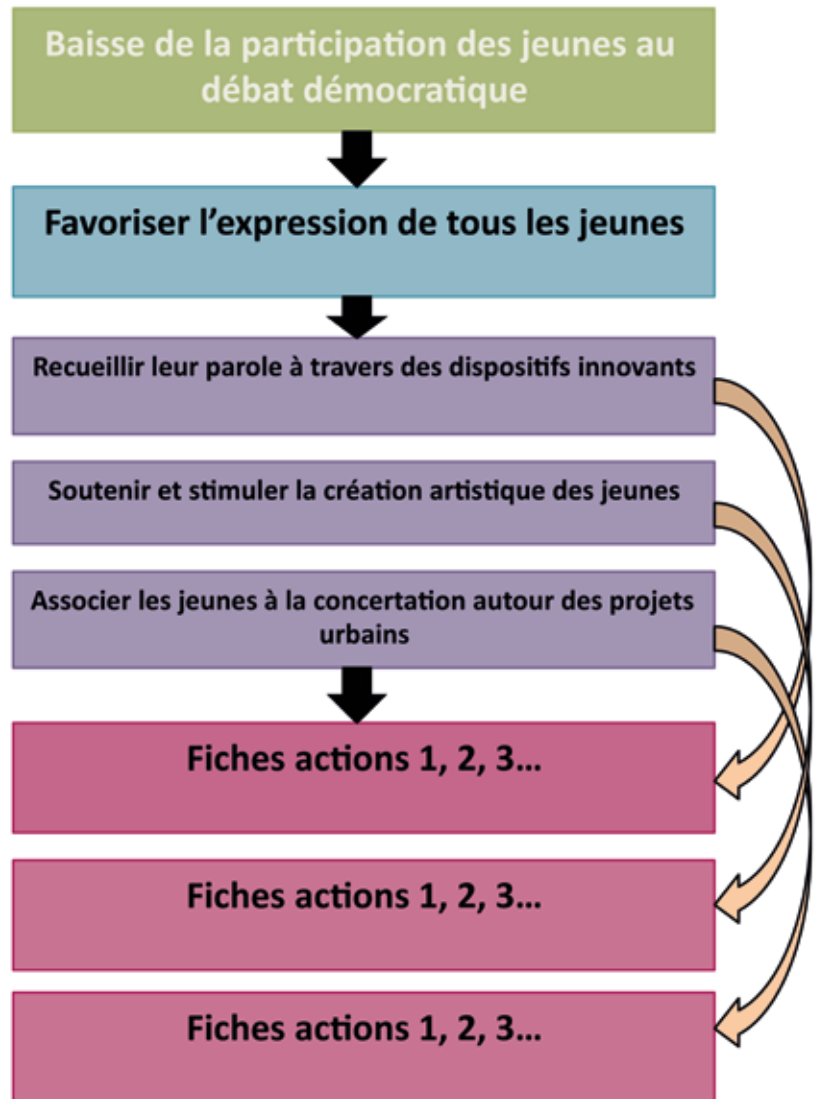
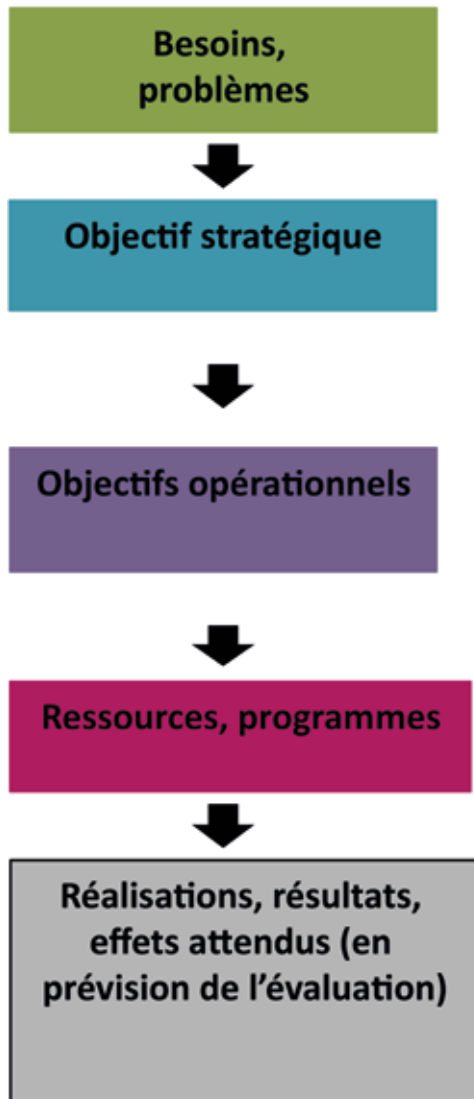
Les ressources et les méthodes pour construire un plan d'actions

Un plan d'actions est la « suite logique » d'un diagnostic territorial, il est le moment de la déclinaison des enjeux (grands objectifs) à des actions opérationnelles.

Un plan d'actions articule :

- La volonté politique au niveau local (orientation des actions jeunesse dans telle ou telle direction) ;
- Les constats du diagnostic territorial, qui construisent « en creux » les pistes pour l'action ;
- Les capacités techniques à mettre en œuvre le plan d'actions (opérateurs présents, niveau d'expertise...) ;
- « L'actualité administrative » (les dispositifs jeunesse étant évolutifs).

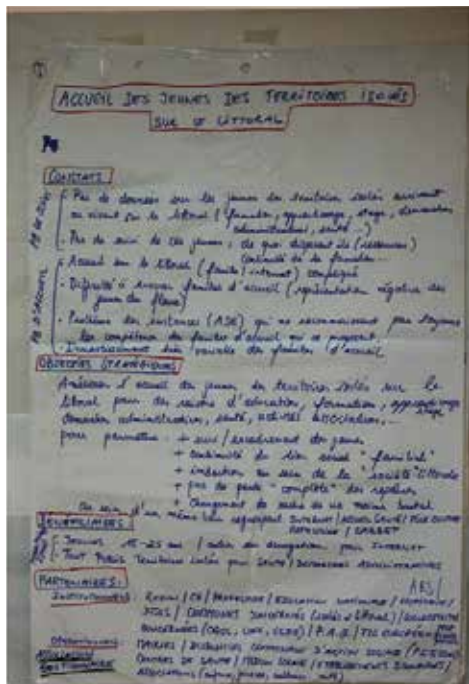
Le schéma suivant présente une méthodologie type d'élaboration d'un plan d'actions. A partir des besoins repérés dans le cadre du diagnostic et de la volonté politique locale, il s'agit d'identifier les principaux axes stratégiques pour l'action, à décliner en objectifs opérationnels et en fiches-actions correspondantes.



PRÉSENTATION DE CINQ PROJETS GUYANAIS

Le cycle de qualification a été l'occasion pour les acteurs présents d'imaginer des projets pour le territoire, sur la base d'un diagnostic discuté entre les participants et une fiche-action type. Nous restituons ci-après les travaux réalisés en sous-groupe, et présentons en annexe 2 les fiches-actions rédigées.

Projet 1 : Accueil des jeunes des territoires isolés à Saint-Laurent du Maroni



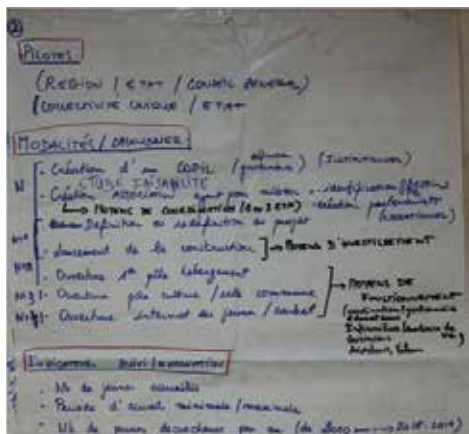
Les territoires isolés sont faiblement dotés en services publics, et leurs jeunes (comme tous les habitants) sont fréquemment contraints à se rendre sur le littoral pour différentes raisons : santé, démarche administrative, poursuite de la scolarité...

Les solutions aujourd'hui proposées apportent une réponse seulement partielle à cet enjeu (familles d'accueil pas toujours réellement investies dans leur fonction, internat fermant le week-end...).

Une structure, regroupant différents pôles (bibliothèque, internat, espace santé notamment pour l'accueil des jeunes femmes enceintes, espace carbet...) contribuerait à améliorer l'accueil des jeunes - et donc à sécuriser leur parcours (de formation, de soins...); et plus globalement d'accompagner les transitions des jeunes ruraux vers des pôles urbains.

Toutefois, il est noté par les participants que ce type de projet, relevant de l'investissement, représente un coût économique non négligeable. Il conviendrait sans doute, avant d'envisager la réalisation, d'engager une étude de faisabilité qui permette d'explorer toutes les modalités envisageables. En particulier, il serait intéressant d'explorer les possibilités de mobilisation des équipements présents sur le littoral, notamment à Saint-Laurent du Maroni.

D'autres modalités de réponse au besoin social identifié sont évoquées. Elles passent par l'implantation des services publics sur les territoires dits isolés, et n'appellent pas la mobilité des populations concernées.



Ainsi, la Guadeloupe, qui est un archipel, connaît bien ces différentes problématiques. « Dans les années 70, il y avait seulement 2 lycées, donc les jeunes des îles devaient choisir de partir. Des pensions de familles ont été créées près des lycées. Depuis, on a revu notre approche : on crée des lycées sur les îles ».

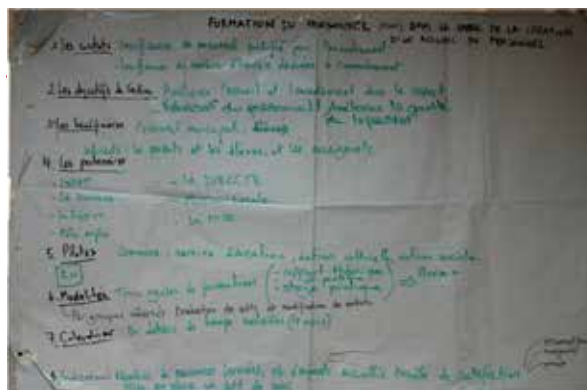
Une autre solution est avancée : « Pourquoi ne pas impliquer les familles dans l'élaboration d'un établissement scolaire en autogestion ? Cela se pratique beaucoup dans les autres pays d'Amérique du Sud. Et en ce qui concerne l'isolement de certains territoires et différentes problématiques sociales, la situation de la Guyane est beaucoup plus proche de celle des pays frontaliers que de la métropole ».

Les pratiques et règles nationales semblent en effet parfois peu adaptées aux réalités guyanaises. « Au collège de Maripasoula, une seconde a été arrêtée par manque d'élèves. Mais aujourd'hui la population grandit, et on va devoir se reposer la question. En attendant, l'idée est

de travailler avec les lycées de Cayenne pour accueillir les jeunes sur le littoral aux réalisés en sous-groupe.

Projet 2 : Formation du personnel d'accueil des enfants des écoles élémentaires

La gestion des temps périscolaires pose des questions sur le territoire de Matoury. En l'absence de solutions de prise en charge proposées aux parents, les enfants se retrouvent sans occupation avant huit heures, sur la pause méridienne et à partir de 15h. Cela génère différentes catégories de risques : en matière de sécurité, de nutrition, voire de délinquance.



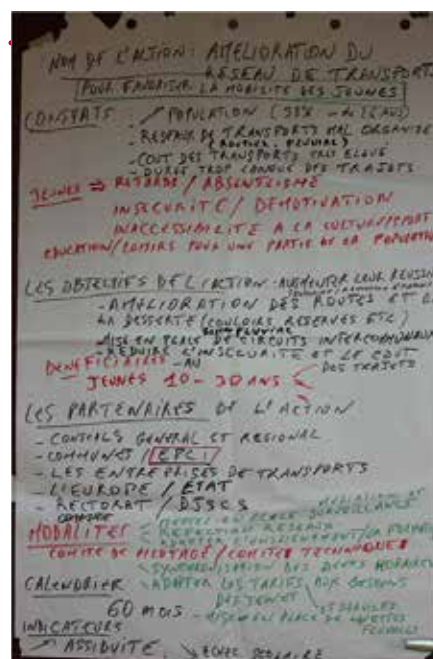
Pour remédier à cette situation, au-delà de l'hypothèse de la création d'une cantine mutualisée à l'échelle intercommunale, le recrutement et la formation d'ATSEM permettrait de garantir un accueil de qualité, dans un esprit de « bienveillance ».

Projet 3 : Améliorer la mobilité des jeunes

La faible efficacité des réseaux de transport en Guyane pose des difficultés scolaires aux jeunes (bus et pirogues), qui se traduisent en l'augmentation des retards et de l'absentéisme, voire une démotivation et un décrochage scolaire.

Au-delà de l'école et pour tout type de public, l'insuffisant maillage du territoire rend plus difficile l'accès au sport et à la culture.

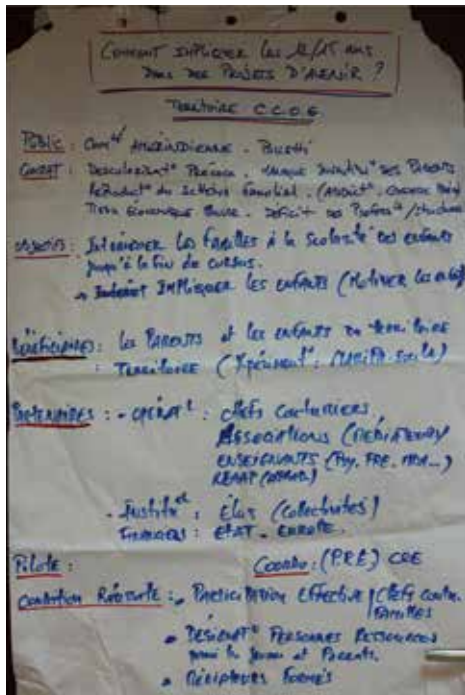
Les pistes pour l'action relèvent donc d'actions d'aménagement du territoire « dures » (réfection des routes, aménagement des fleuves...) mais également d'amélioration et d'organisation des services existants. En particulier, un travail de synchronisation des horaires entre les transports en commun et les horaires de cours pourrait être rapidement engagé, de même qu'une réflexion sur les tarifs des transports en commun.



Projet 4 : La Mapa du Lawa. Impliquer les 12-15 ans du fleuve (de Maripasoula à St-Laurent) dans des projets d'avenir

Le long du fleuve Maroni, la densité de structures et de professionnels est faible. Mais les besoins d'accompagnement sont patents. « Pour les familles, le processus est simple. On fait des enfants, on a des allocations qui tombent le 7 de chaque mois. Les perspectives s'arrêtent à cette date, il n'y a pas de réelle vision d'un avenir. Pour les enfants, cela amène à des déscolarisation précoces, notamment par le mariage chez les Amérindiens ».

La faible implication des parents comme des enfants dans l'école est un phénomène marquant le long du fleuve, particulièrement dans les communautés amérindiennes et bushinengue. La Mapa du Lawa est un projet qui vise à créer un espace où les familles seraient valorisées dans leur rôle de parents et d'éducation, avec la proposition de différentes actions : soutien à la parentalité, échange de savoirs et de pratiques (notamment ancestraux, comme la connaissance des plantes de la forêt), contes, groupes de parole, alphabétisation... L'action serait d'abord testée à titre expérimental à Maripasoula, dans la perspective d'un potentiel essaimage. L'idée du projet est d'offrir aux parents un espace de parole, eux pour qui il reste « difficile d'entrer dans l'enceinte du collège ».



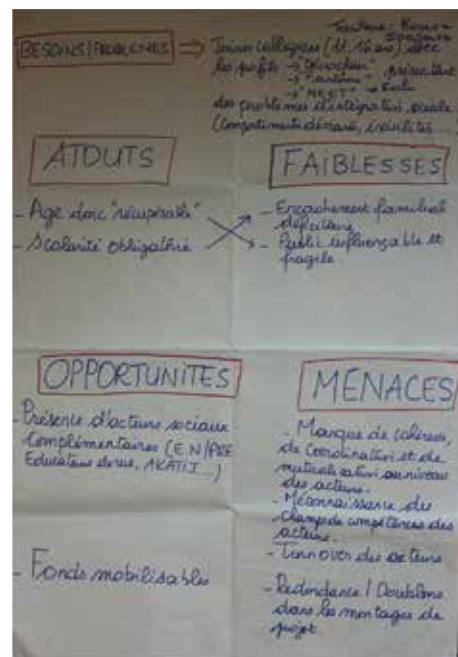
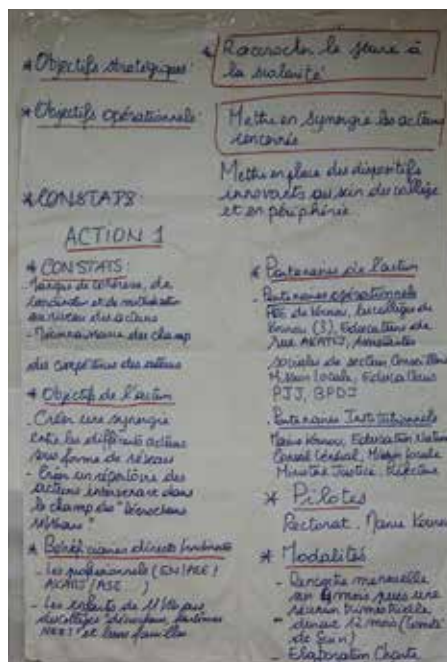
En particulier, les populations d'origine amérindienne et bushinengue appartiennent à des cultures de transmission strictement orale. Elles ne maîtrisent donc pas toujours l'écrit, et a fortiori les savoirs de base en français, ce qui représente un frein dans les relations à l'Éducation nationale. Aujourd'hui, « les familles sont demandeuses d'accompagnement. Elles demandent par exemple des cours d'alphabétisation ». Cette attente de la population peut être perçue comme un levier pour travailler sur la parentalité, et par rebond sur les décrochages scolaires précoces.

Projet 5 : Raccrocher les jeunes à la scolarité

A Kourou, une frange de la population des 11-16 ans présente d'importantes difficultés en matière d'intégration sociale et scolaire. Celles-ci se traduisent notamment par de l'absentéisme ou un décrochage scolaire précoce. Quatre types de publics cibles sont identifiés : les décrocheurs scolaires ; les « fantômes » (« ceux qui sont au collège mais pas dans les classes ») ; les NEET ; les exclus temporaires.

Une limite importante de l'action des pouvoirs publics est l'insuffisante coordination et mutualisation d'informations entre acteurs. Un préalable au « raccrochage » de ces jeunes devient donc la constitution d'un réseau de professionnels, dont les activités répondraient à des principes élaborés en commun dans le cadre d'une charte partenariale.

Il est noté par un participant que Guyane Développement a mis en place un projet dont la finalité est proche : une plateforme en ligne sur laquelle chaque acteur peut renseigner les actions qu'il mène, et avoir accès à des informations sur les actions menées par d'autres.



JOUR 3 :

LES OUTILS

ET LA GOUVERNANCE

DES POLITIQUES JEUNESSE

LA CONSTRUCTION HISTORIQUE D'UNE GOUVERNANCE PARTAGÉE

Historiquement, l'échelon local (la commune) a toujours joué un rôle majeur en matière de politiques de jeunesse, notamment à travers la gestion des affaires périscolaires. Cette action s'est en général construite en partenariat ou « à côté » des mouvements associatifs. A partir des années 1950, l'intervention de l'Etat se structure, d'abord autour des secteurs de l'éducation – scolarisation, la sécurité et l'emploi. Dès lors, une question stratégique émerge : comment penser et mettre en œuvre des articulations entre ces les politiques « verticales » et la prise en charge locale ?

A partir des années 1980, les lois de décentralisation créent de nouvelles collectivités (les Régions) et impliquent une nouvelle répartition des compétences. Les cartes sont redistribuées, et le jeu d'acteur se complexifie.

Aujourd'hui, l'Europe a un rôle très important en matière d'impulsion des politiques publiques d'éducation et de jeunesse. Au niveau national, les dispositifs évoluent au fur-et-à-mesure des alternances politiques ou de la mise sur l'agenda de nouvelles difficultés. A chaque fois, ces modifications peuvent avoir un impact sur les jeux d'acteurs et les modalités de gouvernance d'une action publique en direction de la jeunesse.

Comme évoqué supra, la jeunesse est un champ de compétences partagé. Les financements des actions en relevant proviennent ainsi de différentes sources : les communes, les intercommunalités, les Départements et les Régions, l'Etat, l'Europe.

Dans ce système complexe, le cadre contractuel s'est peu à peu imposé comme la norme. La contractualisation est envisagée comme un outil de mise en convergence entre les besoins d'un territoire et les priorités respectives des partenaires financeurs. Ce mouvement s'est d'abord développé dans le cadre de la politique de la Ville, avant de se généraliser à l'ensemble des secteurs d'action publique concernant les jeunes. Son objectif est double : créer de la transversalité entre les interventions des différents acteurs au niveau local d'une part ; favoriser un effet de levier avec la mutualisation des financements pour un objectif défini en commun.

Un écueil parfois remonté sur ce sujet est celui de la « fragmentation croissante des lieux de décision¹ ». En résulte un cadre d'intervention qui reste globalement « flou » sur les intentions et les objectifs de l'action publique, et une faible clarté des articulations des compétences des différents échelons d'intervention comme des différentes institutions. Ces dimensions sont à reconstruire au cas par cas, projet par projet, par les acteurs impliqués dans une dynamique partenariale en matière de jeunesse.

LES CADRES ET DISPOSITIFS DE L'ACTION PUBLIQUE EN DIRECTION DE LA JEUNESSE

Différents outils et dispositifs sont aujourd'hui à disposition des acteurs locaux pour définir des actions en direction de la jeunesse. Le tableau suivant en dresse un aperçu non exhaustif.

¹ Sur ce sujet, voir les travaux de recherche de Patricia Loncle.

| NOM DU DISPOSITIF / OUTIL | PUBLIC CIBLE | PARTENAIRES PILOTES | OBJECTIFS PRINCIPAUX |
|---|---|--|--|
| Projet Educatif Territorial | Elèves, du premier degré et « le cas échéant du second » | EN, collectivités | Mise en cohérence / complémentarité de l'offre éducative (continuité éducative et aménagement des rythmes scolaires) |
| Projet Educatif Local | 0 à 25 ans | Collectivité, Etat et CAF | « Proposer un nouveau cadre de relations entre les acteurs pour permettre une plus grande cohérence des interventions et influences éducatives qui s'exercent sur les jeunes et leur environnement » |
| Contrat Educatif Local | De la maternelle au lycée, avec une priorité sur les 11-18 ans + géographie prioritaire | Collectivité, Etat et CAF | Mise en œuvre d'un contrat fédérateur qui s'appuie sur la définition d'un Projet Educatif Local global conçu par les différents partenaires concernés par l'éducation des enfants et des jeunes (enseignants, parents, associations, élus, etc.) sur un territoire pertinent |
| Contrat Enfance Jeunesse | Moins de 18 ans | CAF, collectivités, Etat | Poursuivre et optimiser la politique de développement en matière d'accueil des moins de 18 ans |
| Contrat Urbain de Cohésion Sociale / Contrat de Ville Nouvelle Génération | Résidents des territoires de la géographie prioritaire | Collectivité / Etat (DDCS) | Accompagner un projet éducatif global en faveur des enfants et des jeunes des quartiers dits en difficulté |
| Programme de réussite éducative | Elèves de 2 à 16 ans / géographie prioritaire | Collectivité / EN/ Acsé | Accompagnement personnalisé de la maternelle jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire |
| Stratégie Territoriale de Sécurité et de Prévention de la Délinquance | Territoire pertinent (géographie variable) | Etat / Collectivité / Conseil général | Cadre commun Etat / Collectivités pour une politique de prévention cohérente |
| Les contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS) | Elèves de la maternelle au lycée + familles | Collectivité, Etat et CAF | Accompagnement des enfants, soutien et conseil aux familles |
| Réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAPP) | Parents d'enfants de moins de 18 ans | CAF, MSA, DDCS, CG, Collectivités | Soutien à la parentalité / Favoriser les rencontres et les échanges entre les parents. |
| Schéma enfance jeunesse (non contractuel mais gouvernance partenariale) | Choix départementaux (enfants / parents) | Conseil général | Politique de prévention / protection de l'enfance des Départements |
| Plateforme de décrochage scolaire | Jeunes décrocheurs | EN, Région, Missions Locales et PAIO, SPE... | Repérer les jeunes décrocheurs et leur proposer rapidement des solutions |
| Contrat de Plan Régional de Développement de la Formation Professionnelle | Salariés et demandeurs d'emploi (dont jeunes) | Région / Etat / EN | Mise en cohérence des actions / cartes de formation proposées par les différents financeurs |
| Contrat d'Objectifs et de Moyens Apprentissage | Apprentis | Région / Etat | Déclinaison opérationnelle du CPRDFP sur le volet apprentissage |
| Service public de l'orientation (convention cadre) | Jeunes 16-25 ans | Région / Etat | Professionalisation des acteurs AIO, maillage territorial... (dont rôle des Missions Locales) |
| Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi | Publics en grandes difficultés économiques et sociale | Collectivités / Etat | Accompagnement renforcé / construction de parcours de retour vers l'emploi |
| Contrat de Plan Régional de Développement de la Formation Professionnelle | Salariés et demandeurs d'emploi (dont jeunes) | Région / Etat / EN | Mise en cohérence des actions / cartes de formation proposées par les différents financeurs |
| Contrat d'Objectifs et de Moyens Apprentissage | Apprentis | Région / Etat | Déclinaison opérationnelle du CPRDFP sur le volet apprentissage |
| Service public de l'orientation (convention cadre) | Jeunes 16-25 ans | Région / Etat | Professionalisation des acteurs AIO, maillage territorial... (dont rôle des Missions Locales) |
| Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi | Publics en grandes difficultés économiques et sociale | Collectivités / Etat | Accompagnement renforcé / construction de parcours de retour vers l'emploi |
| Programme régional de santé (non contractuel mais gouvernance partenariale) | Administrés | ARS | Objectifs stratégiques des politiques régionales de santé / Articulation des différents schémas (SROS, SRP...) |
| Ateliers Santé Ville et Contrats Locaux de Santé | Administrés / géographie prioritaire pour les ASV | Collectivité locale / ARS | Stratégie territoriale de santé (réduction des inégalités en matière de santé et maintien / développement d'une offre de proximité) |
| Contrat de Plan Etat Région | Administrés | Etat, Région (et Département en Guyane) | Projets de développement territorial (dont certains orientés vers les jeunes) |
| Contrats territoriaux | Administrés des communes signataires | Communes / EPCI et Région Guyane | Projets de développement territorial (dont certains orientés vers les jeunes) |
| Plan Jeunesse (en cours de rédaction en Guyane) | Les jeunes | Préfecture | Formaliser les dispositifs envisagés en faveur des jeunes de Guyane et permettra de conduire collectivement une transformation durable de l'action publique |

L'ENJEU DE LA TRANSVERSALITÉ

La question de la transversalité se pose de manière récurrente, au-delà des politiques jeunesse, notamment dans le cadre de la politique de la Ville, de la lutte contre les discriminations. Y sont en général associés des points de vigilance dans la mise en œuvre : travailler en transversalité suppose de décloisonner les pratiques professionnelles comme les organisations, ce qui ne va pas de soi et remet en cause des habitudes de travail parfois solidement ancrées.

En France, le fait que la question de la jeunesse transcende les secteurs de l'action publique a été rappelé en 2013, par la mise en place au niveau national d'un Comité Interministériel de la Jeunesse et par la nomination d'un Délégué Interministériel à la Jeunesse en charge d'animer la coordination interministérielle permanente des politiques en faveur de la jeunesse. Ces initiatives sont le signe d'une volonté d'aller vers une politique jeunesse plus intégrée au niveau national. La mise en œuvre de projets transversaux au niveau local suscite des enjeux forts, au niveau politique en termes de portage, et au niveau technique en termes de coordination et d'animation. L'ensemble des compétences liées à la gestion de projet (maîtrise des délais, capacité à travailler en réseau et à coopérer avec des techniciens aux profils diversifiés – voire des élus, capacité faire preuve de leadership sans autorité hiérarchique sur ses partenaires...) deviennent des pré-requis pour la mise en œuvre d'actions territoriales transversales.

Sur ce point, des méthodes de travail spécifiques se développent. Par exemple, la Méthode Ouverte de Coordination (développée par l'Union Européenne) préconise une démarche partenariale. Elle s'appuie sur un mode de coordination non contraignant, avec un rôle du « pilote » essentiellement réduit à de la surveillance. Ses principes fondateurs sont les suivants :

- Identification et définition d'objectifs à remplir en commun (qualitatifs et/ou quantitatifs) ;
- Définition d'instruments de mesure ;
- Evaluation par les pairs ;
- Comparaison des pratiques et diffusion / capitalisation des « bonnes pratiques » (diffusion de guides...) ;
- Le consensus comme nécessité pour l'action et l'atteinte des objectifs.

Retour d'expérience

Dans le cadre d'échanges avec les participants, la question de la méthodologie de projet est ressortie comme un pré-requis essentiel. Une expérience a ainsi été relatée : « Nous avons des difficultés avec des jeunes qui faisaient des sound system sur le quartier. Les médiateurs sont intervenus, mais sans succès. Les habitants se sont saisis de l'affaire et c'est devenu un problème politique. Le Maire s'est rendu sur place en personne et la discussion a été un peu houleuse. Décision radicale : le Maire a fait sceller les équipements du quartier ! Ce qui ne changeait rien au sound system du soir. Au niveau des techniciens, on a constaté que le problème c'était vraiment la question de l'offre, catastrophique. 6 équipements municipaux sur le quartier, mais pas adaptés aux jeunes. Après avoir présenté un diagnostic au DGS et au Maire pour dire que le problème était bien celui là, nous avons lancé un projet. Le souci qui s'est posé à nous, c'est qu'on avait des services à la Mairie qui travaillaient en autarcie, en vase clos, avec une culture très sectorielle. On a alors mis en place un « bureau projet » dont la fonction était de transmettre l'information à tous les acteurs. Une interface a été créée pour que tout le monde puisse accéder à tous les documents. Différents éléments sont nécessaires : il faut un chef de projet désigné et légitime, réaliser un diagnostic qui serve de base commune, rédiger un document de méthode sur lequel tout le monde s'accorde, s'appuyer sur les directions et associer les partenaires. Sur ce point, nous faisons toujours attention à quelques petites choses comme le langage : « nous » et jamais « je », et aussi l'organisation des réunions de manière tournante chez l'un ou l'autre. Enfin, il faut faire des points régulièrement pour que la dynamique ne retombe pas. ».

La mise en place d'une collectivité unique en 2015 en Guyane et en Martinique devrait être une bonne opportunité de mettre en place des modalités de gouvernance et d'expérimenter des méthodes de travail au service d'une politique transversale en faveur de la jeunesse.

JOUR 4 :

LA PLACE DES JEUNES

ET DES ASSOCIATIONS

DANS LES POLITIQUES

JEUNESSE

LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE COMME MOYEN DE PRODUIRE L'ACTION PUBLIQUE

La démocratie participative renvoie à une forme de partage et d'exercice du pouvoir de décision. Elle se fonde sur le renforcement de la participation des citoyens à la prise de décision politique.

Les collectivités locales ont développé dans les années 1990 différents dispositifs pour favoriser la participation citoyenne : enquêtes publiques, conseils de quartier (rendus obligatoires par la loi de 2002 sur la démocratie de proximité) ; budget participatif ; référendum locaux ; jury citoyen... Aujourd'hui l'utilisation plus massive des TIC invite aussi à repenser les modalités de la démocratie participative.

La mise en pratique des principes de démocratie participative fait émerger pour toute collectivité différentes questions :

- Comment faire participer le plus grand nombre et les plus éloignés ?
- Quelle est la bonne échelle de participation ?
- Quel niveau d'implication attendre des citoyens ?
- Comment développer des méthodes d'animation adaptées ?
- Comment traduire la pensée citoyenne en actions ?
- Quelle est la bonne profondeur pour la participation ? Doit-on uniquement « consulter » les citoyens, pour recueillir leur expertise d'usage ? Ou s'agit-il de les associer pleinement à la coproduction de l'action publique ? voire à la gestion d'un budget propre ?

La démocratie représentative se heurte aujourd'hui à différentes limites : désintérêt global de la population (en témoignent les taux d'abstention aux dernières élections), défiance de la population à l'égard de la classe politique, représentativité partielle des différentes catégories sociales... La démocratie participative est perçue comme un moyen de recréer du lien entre la population et les institutions.

Les jeunes sont les principaux utilisateurs des services publics (éducation, transports, équipements culturels...), il apparaît donc nécessaire pour les élus locaux et nationaux de prendre en compte leurs opinions sur les services qui leur sont rendus. Sinon, comment assurer la légitimité et la pertinence des actions menées ?

Convier les jeunes et les associations à la définition de l'action publique contribue à une meilleure prise en compte des jeunes dans la société, et est en ce sens un facteur de cohésion sociale.

LA PARTICIPATION DES JEUNES EN QUESTIONS

Différentes études montrent que les jeunes français ont tendance à se désintéresser de la politique¹: en 2007, 57% des jeunes de 18 à 30 ans déclarent ne s'intéresser qu'un peu ou pas du tout à la politique (encore plus vrai pour les femmes et les jeunes actifs non diplômés). Ils expriment parallèlement une forme de défiance vis-à-vis de la classe politique, avec le sentiment d'une déconnexion par rapport aux réalités quotidiennes des citoyens.

La participation des jeunes à la démocratie électorale connaît de fait une baisse tendancielle, mais ils choisissent souvent d'autres moyens d'exprimer leurs opinions. On note ainsi une augmentation de la participation contestataire (manifestations, grèves étudiantes, pétitions...), et la persistance d'événements ponctuels violents (émeutes de 2005) - qui posent la question des modalités d'expression politique des jeunes.

¹ Sur ce point, se référer aux travaux d'Olivier Galland.

Les dispositifs de participation des jeunes à la décision publique peuvent être des outils pour répondre à cet enjeu.

En 1979, les premiers conseils d'enfants ou de jeunes se mettent en place à l'échelle communale, avec un double objectif :

- Eduquer et former les jeunes à la citoyenneté ;
- Recueillir leur expertise d'usage et leur permettre de donner leur avis sur les décisions publiques.

Ces dispositifs, non obligatoires, reposent sur la volonté politique des élus du territoire. Ils se développeront surtout au cours des années 1990, aux différents échelons territoriaux, pour aboutir en 2009 au nombre de 1 800 conseils de jeunes sur le territoire national.

Les évolutions institutionnelles récentes en France ont remis en exergue la question de la participation des jeunes. Ainsi, le Comité Interministériel de la Jeunesse du 21 février 2013 a posé les bases d'un « pacte de confiance » avec la jeunesse en précisant que « Les actions seront coconstruites avec les jeunes, les associations, les partenaires sociaux et les collectivités locales ». En particulier, un espace de concertation transversale (la Conférence Nationale de la Jeunesse) est créé sur la base d'une évolution du Conseil National de l'Education Populaire et de la Jeunesse et du Conseil National de la Jeunesse.

Des exemples d'instances participatives « jeunesse » sur l'Arc Antilles-Guyane

En Guadeloupe, le Conseil Régional des Jeunes est une instance consultative. « Les jeunes peuvent également s'autosaisir de questions et les soumettre, et même donner leur avis sur le budget de la Région. »

A Cayenne, un conseil municipal des jeunes (pour les classes élémentaires) est présidé par le Maire, lequel dispose d'adjoints élus. Il est coordonné par le service politique de la Ville, et fait des propositions sur les différentes politiques municipales : sport, culture, citoyenneté...

Le réseau des Missions Locales, en lien avec la Fondation Deixia, a mis en place une « Ecole de la Citoyenneté ». Elle consiste en un cycle de formation à la découverte de la citoyenneté. Elle vise à former chaque année une centaine de jeunes. Durant une semaine, à Paris – La Villette, les jeunes sont amenés à partager leurs idées, débattre, des problématiques qu'ils vivent au quotidien, rencontrer des hommes et des femmes politiques et découvrir la démocratie.

... et des projets à mettre en place

Le cycle de qualification a été l'occasion d'imaginer des projets s'appuyant sur la participation des jeunes.

- Un projet de journal scolaire, rédigé par et pour les jeunes collégiens de Maripasoula. Dans un contexte de déscolarisation précoce et d'insuffisante maîtrise des savoirs de bases en français, ce projet permettrait aux 700 collégiens de Maripasoula de rédiger des articles portant sur leurs préoccupations (vie quotidienne, vie scolaire, loisirs...). Ses objectifs sont les suivants : valoriser les jeunes, leur redonner la parole, favoriser la créativité, acquérir des capacités d'expression, contribuer à la réussite scolaire ;
- Un projet de sensibilisation à la cuisine africaine, visant un objectif global de prévention des troubles alimentaires. Il s'agit de construire avec les élèves différentes recettes, à cuisiner à l'occasion d'un événement local ;
- Un projet d'émission télévisée tournée, présenté et animé par des jeunes en recherche d'insertion socioprofessionnelle...

POLITIQUES DE JEUNESSE ET ASSOCIATIONS, UNE HISTOIRE INTIMEMENT LIÉE

A partir de la fin du 19^{ème} siècle, les organisations de jeunesse interviennent aux côtés, en lien ou « à la place » des acteurs publics (santé, ordre public...). Différents acteurs composent cette catégorie : patronages d'enfants, colonie de vacances, Association catholique de la jeunesse française, Ligue de l'Enseignement...

La période 1936-1982 est marquée par un Etat en posture de coordonateur. En 1936, un sous-secrétariat aux loisirs et aux sports est créé et le poste de sous-secrétaire est occupé par Léo Lagrange. Des investissements importants sont alors réalisés en matière d'équipements socioculturels. Parallèlement, différentes organisations de jeunesse et associations d'éducation populaire émergent : CEMEA, Scouts de France, Eclaireurs de France, Jeunesses Catholiques, Auberges de Jeunesse, Francas, FFMJC...

Depuis la décentralisation, le tissu associatif « jeunesse » s'est diversifié. Aux côtés des acteurs traditionnels mentionnés supra se tiennent de nouvelles associations, fréquemment nées sur les quartiers « politique de la ville » et des générations issues de l'immigration. Elles ont émergé sur la base de questionnement autour de l'exclusion sociale, l'insertion professionnelle, la discrimination...

Aujourd'hui, à l'échelle nationale, 430 000 associations adhèrent au Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CNAJEP), lequel représente 70 mouvements nationaux de jeunesse et d'éducation populaire. Ces acteurs sont aujourd'hui à la fois opérateurs des politiques jeunesse, force de proposition et de représentation.

Le réseau des CRAJEP assure une fonction d'animation régionale des réseaux d'éducation populaire. Pour illustration, voici les missions affichées par le CRAJEP Guadeloupe :

- Coordination d'une formation complémentaire pour la direction d'accueils collectifs de mineurs ;
- Contribution à des réunions de réflexion autour des formations BAFA/BAFD ;
- Participation active aux manifestations des associations des associations membres ;
- Maîtrise d'œuvre sur deux grands chantiers : un annuaire électronique des associations de Guadeloupe et un observatoire de la vie associative ;
- Réalisation d'un «livre blanc» de l'offre de loisirs aux enfants et aux jeunes de Guadeloupe.

En Guyane, le tissu associatif en matière de jeunesse apparaît peu dense et surtout très peu structuré malgré des appuis forts comme l'Aprosep. L'enjeu de l'accompagnement des associations se pose avec acuité :

- Pour informer et aider les porteurs de projet à concrétiser une idée ;
- Pour professionnaliser ces structures sur différents points : gestion / comptabilité, suivi de projet, communication, réponses à appels à projets / appels d'offres... mais plus encore la recherche de financements, qui devient un objectif prioritaire dans un contexte de raréfaction des finances publiques et d'évolution des relations contractuelles avec les pouvoirs publics.

JOUR 5 :

LE FINANCEMENT DES

PROJETS JEUNESSE

Les échanges de la dernière matinée du cycle de qualification se sont déroulés à la Préfecture de Cayenne, en présence du sous préfet délégué à la cohésion sociale et à la jeunesse et avec la participation en visioconférence des interlocuteurs du Fonds Expérimentation Jeunesse (FEJ).

INTERVENTION DE MONSIEUR ERIC CAYOL, SOUS PRÉFET DÉLÉGUÉ À LA COHÉSION SOCIALE ET À LA JEUNESSE - PRÉFECTURE DE LA RÉGION GUYANE

En ouverture de séance de la dernière demi-journée, Monsieur le Sous Préfet délégué à la Cohésion Sociale et à la Jeunesse expose des traits caractéristiques du territoire guyanais : un dynamisme démographique très important, qui rend difficile l'anticipation de ce que sera la composition sociodémographique du territoire dans 30 ans ; un fort taux d'immigration, la Guyane présentant les plus grandes frontières de France ; une population multiculturelle.

Les enjeux relatifs à la jeunesse auxquels doit faire face la Guyane sont rappelés : La maîtrise de la langue et des savoirs de base, la dernière enquête en date ayant mis au jour un taux d'illettrisme de 38 % dans cette population.

La formation et la qualification, dans un contexte où les équipements publics peinent à suivre la croissance démographique d'un côté, mais où la croissance économique est présente (3.7 % par an) et offre donc des emplois.

Les actions réalisées par les partenaires guyanais sont mentionnées :

- La Démarche Jeunesse, une recherche-action partenariale dont le Conseil régional de Guyane est le chef de file ;
- Le Plan territorial pour la jeunesse en Guyane qui est une déclinaison territoriale de la « Priorité Jeunesse » nationale.

Plusieurs questions sont adressées au FEJ :

- Par rapport aux modalités et au rythme des appels à projet à venir ;
- Par rapport aux possibilités d'adaptation des contraintes nationales des appels à projet au regard des caractéristiques de la Guyane : nombre de porteur de projet limité, nombre de cabinets évaluateurs limités, besoins d'accompagnement en ingénierie de projet pour les petites structures...

INTERVENTION DE LA MISSION D'ANIMATION DU FEJ NATIONAL²

Jean Bérard et Alexia Prétari rappelle l'historique de la création du FEJ. A la suite de la rédaction du livre vert pour la jeunesse qui préconisait de favoriser la réussite scolaire et favoriser l'insertion sociale et professionnelle, le choix a été fait d'expérimenter différentes options dans la déclinaison d'actions concrètes. Le fonds a ainsi été créé pour soutenir des projets innovants.

Le bilan actuel du FEJ est le suivant : 576 projets soutenus ; 16 appels à projet ; 500 000 jeunes bénéficiaires ; 300 rapports d'évaluation ; 195 millions d'euros mobilisés. Sur l'arc Antilles-Guyane, les réalisations sont les suivantes : 8 projets en Guyane (portant sur des thématiques comme le décrochage scolaire, la discrimination, la mobilité...), différents projets aux Antilles dont un projet en Martinique de médiation dans un collège et trois écoles (pour désamorcer les conflits dans ces établissements)...

Les interlocuteurs du FEJ sont interpellés sur la complexité des procédures administratives, notamment en ce qui concerne le choix des « évaluateurs embarqués », sachant que les compétences en la matière sont peu nombreuses en Guyane.

² <http://www.experimentation.jeunes.gouv.fr>

Le FEJ, conscient des spécificités et des contraintes ultramarines, indique travailler actuellement au réajustement des appels à projets pour les DOM. Par exemple, les délais de réponse aujourd'hui fixés à un mois et demi pourraient être allongés. Pour tous les appels à projet, le choix de l'évaluateur sera opéré par ses soins et les évaluations porteront sur plusieurs projets, afin de favoriser les analyses comparatives.

Sont par ailleurs apportées les réponses suivantes à différentes questions posées par l'assistance :

- le prochain appel à projets pourra financer de l'investissement à condition que ce soit motivé et justifié (éventuellement, une maison des parents) ;
- le FEJ ne peut pas soutenir des projets d'études ;
- l'accompagnement des porteurs de projet en amont de la réponse et dans la mise en œuvre par le FEJ n'était pas possible jusqu'à présent, « mais cela est en discussion ».

Le FEJ indique le calendrier de la nouvelle série d'appels à projets, sur lesquels les porteurs de projet guyanais sont invités à se positionner :

- un appel à projet clos : discriminations envers les jeunes (en raison de l'âge, ou du genre) ;
- un appel à projet dédié à l'Outre mer : prévenir les violences faites aux femmes, lutte contre les stéréotypes sexistes (0-3 ans, milieu scolaire ou périscolaire) ;
- début mars 2014 : mobilité des jeunes et accompagnement vers l'emploi ;
- un appel à projets en cours sur l'éducation populaire : promotion des pratiques numériques ; lieux innovants d'éducation populaire ; soutien à des médias de jeunes ;
- en cours, organisations dirigées par et pour les jeunes ;
- A venir, un appel à projet d'essaimage (échéance 2ème semestre 2014) qui concernera en priorité l'Outre mer. Il s'agira de proposer des déclinaisons locales d'expérimentations qui ont déjà été menées avec des résultats positifs, avec un dispositif d'évaluation allégé.

CONCLUSION

Le cycle de qualification s'est conclu par un tour de table des participants, qui se sont exprimés sur leurs attentes. Différentes pistes pour la poursuite des réflexions ont été évoquées, illustrées par les verbatim suivants :

DES THÉMATIQUES PRIORITAIRES

Travailler sur l'accès au droit, notamment du travail ; « On n'a pas suffisamment abordé la question de l'enfance en danger » ; « Il faudrait développer un cycle spécifique sur l'accès à l'emploi ».

DES PISTES RELEVANT DE LA PROFESSIONNALISATION ET DE L'ACQUISITION D'OUTILS ET MÉTHODES :

« On a vu durant les études de cas qu'il faut travailler les articulations techniciens – élus »

« Visiter les locaux de chacun pour voir comment les autres travaillent »

« Proposer des modules spécifiques autour des outils et des modalités de gouvernance, par exemple à partir des projets définis durant le cycle »

« Approfondir la question des outils »

« Besoin d'un stage sur la conduite de projet, sur les outils »

« Accompagner les projets, par exemple avec des réunions régulières de tous les acteurs intéressés, ou l'organisation de journée sur l'écriture de projets »

Le cycle de qualification et les échanges qu'il a permis se sont matérialisés par l'ébauche de projets partenariaux, que les acteurs souhaiteraient pouvoir concrétiser. « Il faudrait que nous arrivions à les faire aboutir concrètement, avec plusieurs partenaires ». Le CRPV Guyane souhaite poursuivre cet approfondissement. A travers une éventuelle suite de la Démarche Jeunesse pour 2015-2017, il pourrait proposer un cadre propice pour la définition d'actions concrètes et partagées.

ANNEXES

Liste des participants au cycle de qualification

| NOM | PRÉNOM | INSTITUTION |
|----------------|---------------|---|
| PALVAIR | Jean-Philippe | Commune de Fort-de-France |
| POMER | Roberta | Communauté d'Agglomération du Sud Basse-Terre |
| VIN | Raymond | Conseil régional de Guadeloupe |
| ORLIANGE | Suzanne | Ancrage Guyane (association) |
| TROCHIMARA | Sandra | Mission locale de Guyane (GIP) |
| LOUSSOUARN | Charlotte | Parc Amazonien de Guyane (P.A.G.) |
| AUDOUIT | Jacqueline | Akatij (association) |
| LOISEAU | Emmanuel | Préfecture (DIECCTE) |
| LLOPIS | Manuel | P.R.E. de Maripasoula |
| ROURA | Marie-Thérèse | Préfecture (cohésion sociale et jeunesse) |
| GUEYE | Fernanda | CCAS Saint-Georges |
| JADFAR | Jean-Claude | Communauté de Communes de l'Ouest Guyanais (CCOG) |
| PEREIRA MORAES | Fernanda | CCAS Saint-Laurent |
| PHANIS | Edouard | Commune de Saint-Laurent du Maroni |
| BERTRAND | Arielle | Commune de Saint-Laurent du Maroni |
| ITIER | Yannick | Commune de Matoury |
| BITEGUE | Blaise | Commune de Matoury |
| COUCHY | Brigitte | CCAS Matoury |
| FANSONNA | Carole | Conseil général de Guyane |
| LABECA | Maryse | Conseil général de Guyane |
| JEROME-GIFFARD | Nicole | Conseil général de Guyane |
| MATHIAS | Nicaise | Commune de Kourou (P.R.E.) |
| BEAUDI | Nadine | Conseil régional de Guyane |
| SARR | Guylaine | Conseil régional de Guyane |
| BRUANT | Karine | Conseil régional de Guyane |
| WINTREBERT | Raphaël | CRPV |
| MEUNIER | Manon | Geste |

Directeur de publication :
Denis Souillard

Auteur :
Manon Meunier (cabinet GESTE)
Raphaël Wintrebert (CRPV)

Décembre 2014

ISBN : 979-10-92937-06-0

Conception graphique et Impression : Intercom

CRPV

CENTRE DE RESSOURCES
POLITIQUE DE LA VILLE DE GUYANE



12, rue du XIV Juillet
B.P.691 - Cayenne cedex

Tel: 05.94.28.79.43
Fax: 05.94.28.79.44

www.crpv-guyane.org
crpvguyane@gmail.com