

Faire territoire pour la jeunesse. Le cas d'un programme à vocation innovante au sein de la Métropole européenne de Lille (France)

AUTEUR.E.S

Éric KERGOSIEN,
Flavie FERCHAUD,
Damien BOONE,
Marc DUMONT

RÉSUMÉ

Ce travail s'inscrit dans l'évaluation du projet PIA porté par la Métropole européenne de Lille (MEL), entrant dans un programme d'expérimentations menées en faveur de la jeunesse lancé par l'État en 2015. Sa mise en œuvre correspond aussi au transfert de compétence du fonds d'aide aux jeunes du département à la MEL à la suite de la loi NOTRe en 2015. Nous nous demandons ici dans quelle mesure sa mise en œuvre amène les acteurs métropolitains à « faire territoire » dans le champ de l'action sociale et de la jeunesse. Nous développons une approche combinant cartographie des réseaux sociaux et cartographie géographique. Nos résultats mettent en avant la capacité de la MEL à structurer une stratégie en matière de jeunesse alors même qu'elle ne dispose pas de la compétence jeunesse. Reste que la temporalité courte du programme ne permet pas de faire territoire, tant le réseau d'acteurs, les actions et jeunes touchés ne s'inscrivent pas suffisamment à l'échelle métropolitaine.

MOTS CLÉS

métropole, innovation, expérimentations, jeunesse, acteurs, réseaux, Lille

ABSTRACT

This work has its origin in the evaluation of a experimental programme carried out in favour of young people and supported by the European Metropolis of Lille (North of France). As part of an "Innovative Project for Youth" (PIA) launched by the state in 2015, the implementation of this programme also corresponds to the transfer of competence of the Youth Support Fund from the department to the Metropolis, following the French NOTRE law in 2015. We thus wonder to what extent the arrival of a programme of experimentation launched by the state leads metropolitan actors to "make territory" in the field of social action and youth. We are developing an original methodological approach combining social network mapping and geographic mapping. The results make it possible to highlight the ability of metropolitan institutions to take advantage of the opportunities presented to them to organise and structure a youth strategy, even though they do not have the youth expertise. However, the short time frame of the experimental programme does not make it possible to "make territory", as the network of actors, actions and young people concerned by these actions are not sufficiently integrated at the metropolitan level.

KEYWORDS

Metropolis, Innovation, Experiments, Youth, Stake-holders, Networks, Lille

INTRODUCTION

Cette proposition de contribution trouve son origine dans l'évaluation d'un programme d'actions expérimentales en faveur de la jeunesse. Illustrant la montée en puissance de la place de l'expérimentation dans l'action publique (Bureau *et al.*, 2013), il constitue la réponse de la Métropole européenne de Lille (MEL) à un appel à « projets innovants en faveur de la jeunesse » lancé par l'État et porté par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) en 2015 dans le cadre du Programme d'investissement d'avenir (PIA). Ce programme est composé de 35 actions réparties au sein d'axes thématiques (mobilités, engagement, insertion professionnelle, pratiques numériques) et d'une équipe de chercheurs pour l'évaluation du projet. Mis en œuvre en 2017, pour une durée de quatre années, son portage par la MEL s'inscrit dans le contexte des réformes territoriales (loi de loi modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles / MAPTAM en 2014, et loi portant nouvelle organisation territoriale de la République / NOTRe en 2015) contribuant au renforcement du rôle des métropoles dans les territoires (Rivière, 2015). En matière de jeunesse, si la région des Hauts-de-France reste cheffe de file, la MEL a acquis la gestion du fonds d'aide aux jeunes (FAJ) en 2015. L'arrivée

du PIA « Jeunesse » permet ainsi à la MEL de s'adresser d'une manière nouvelle à une population cible (les jeunes) et à un réseau d'acteurs travaillant avec.

Dans ce cadre, nous analysons les effets territoriaux du PIA de manière plurielle à travers (1) les institutions et leurs rôles dans ce projet; (2) le système de relations entre les acteurs impliqués dans les actions expérimentées; (3) la provenance des jeunes ciblés par ces actions; et (4) la spatialisation des actions. Nous cherchons ainsi à savoir en quoi ce programme témoigne de la montée en puissance des métropoles. Dans quelle mesure l'arrivée d'un programme d'expérimentations lancé par l'État (recentralisation au plan méthodologique) amène-t-elle les acteurs métropolitains à « faire territoire » dans le champ de l'action sociale et de la jeunesse?

Ces questionnements s'inscrivent dans un contexte spécifique, mais commun à bien des métropoles dans le champ de la jeunesse comme dans d'autres, au regard des temporalités: temps long de la construction territoriale, temps plus récents de la décentralisation, temporalité plus courte des réformes de ces dernières années, et temporalité bien plus courte encore d'un programme d'expérimentations supposé impulser une structuration innovante de l'action publique en faveur de la jeunesse.

1. CADRE THÉORIQUE

La recherche présentée ici repose sur un corpus de travaux pluridisciplinaires. La littérature principalement mobilisée, tant en science politique qu'en aménagement, porte sur les mutations de l'action publique, mutations en prise avec la transformation du rôle de l'État et des institutions locales sous l'effet des réformes territoriales. Rivière (2015) s'interroge ainsi sur la portée de l'institutionnalisation du pouvoir métropolitain sur le paradigme de la flexibilité qui caractérise la gouvernance métropolitaine jusqu'alors (Le Galès, 2003) et qui n'a pas su avancer sur la question de solidarité. Or, cette question est centrale dans la MEL, une des plus inégalitaires de France, qui compte nombre de marqueurs alarmants sur les difficultés des jeunes, i.e. les taux de chômage et taux de précarité (Collectif Degeyter, 2017). De plus, si les travaux de Rivière soulignent l'inscription de l'institutionnalisation du pouvoir métropolitain dans des rapports entre des échelles infra et supra métropolitaines, ils indiquent le repositionnement des acteurs métropolitains et inframétropolitains au fil des opportunités et des impulsions en partie contraires (européanisation d'un côté, recentralisation de l'autre). Dans la littérature, les mutations de l'action publique sont également analysées au prisme des appels à projet, qui rythment et fragmentent l'action publique mais permettent aussi la mobilisation collective d'acteurs (Epstein, 2015).

Dans le but d'analyser au plus près les rapports entre des échelles multiples, les positionnements et re-positionnements des acteurs, nous nous aidons des travaux portant sur l'analyse de réseaux, qui connaît un essor important ces dernières années (Beauguitte, 2016). Aussi, notre recherche s'appuie sur le paradigme de la *social network analysis* (analyse des réseaux sociaux), mais est aussi inspirée par l'analyse des réseaux techniques en géographie, qui sont valués et spatialement contraints.

2. APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE

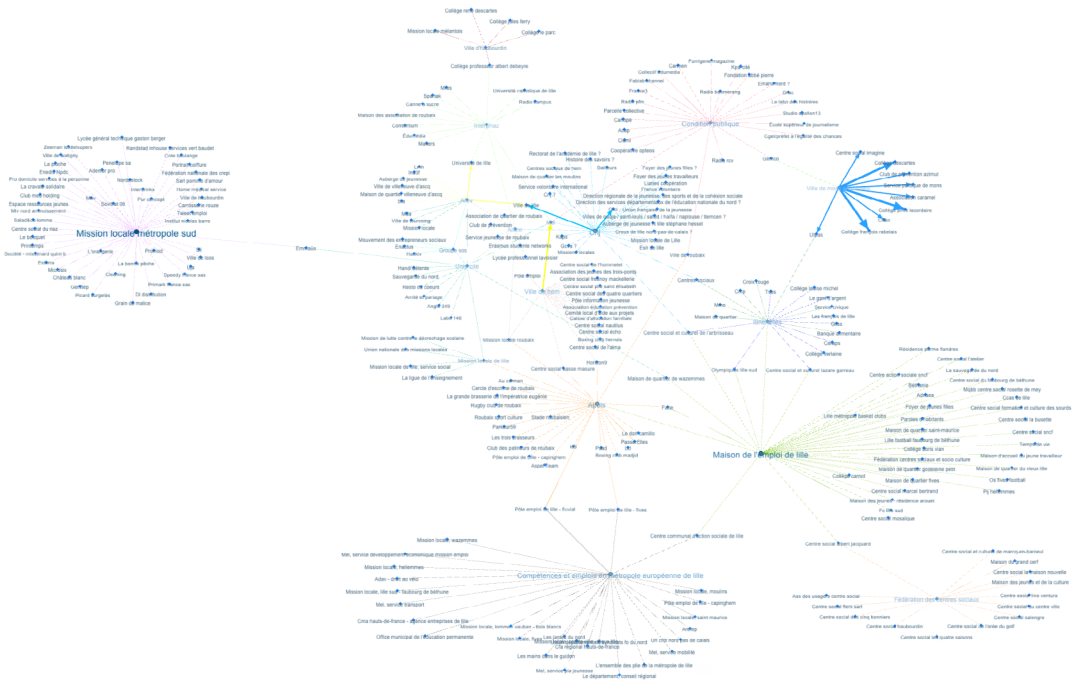
Les résultats restitués s'appuient sur des matériaux recueillis dans le cadre de deux enquêtes. La première est composée de l'observation et la participation à une série de réunions, d'ateliers, ainsi que d'une dizaine d'entretiens auprès d'acteurs et d'élus de la MEL afin de comprendre la genèse du PIA, ainsi que sa place au sein des politiques publiques menées par la MEL.

La seconde, visant à l'analyse des relations entre les acteurs du PIA, repose sur une méthodologie originale basée sur un travail de cartographie des acteurs. L'outil de cartographie est central dans cette évaluation transversale dans la mesure où l'un de ses axes de travail est d'évaluer la capacité à construire une politique métropolitaine en direction de la jeunesse, de façon partenariale et participative. Un autre enjeu majeur est d'appuyer la collectivité dans la difficulté récurrente de lisibilité et de visibilité de ses actions, ainsi que de l'ensemble des acteurs associés, dans un domaine (politiques sociales et de jeunesse) qui rassemblent souvent un très grand nombre d'acteurs et de dispositifs (Loncle, 2011). Concrètement, l'objectif est d'identifier un réseau d'acteurs participant de près ou de loin au projet sur les périodes 2017-2018 (phase d'expérimentation) puis 2019-2020 (phase de déploiement), de proposer à l'ensemble des partenaires une vue précise du réseau d'acteurs mobilisés, de les localiser spatialement et d'analyser ce réseau selon différents critères: typologie des acteurs, zones de déploiement des actions, provenance des jeunes, etc. L'ambition est à terme d'analyser dans quelle mesure le PIA Jeunesse fédère le réseau des acteurs de l'action sociale et de la jeunesse sur la période 2017-2020, puis d'étudier ses effets territoriaux.

La collecte des données se réalise en nous appuyant sur des méthodes qualitatives (analyse des documents administratifs et entretiens semi-directifs auprès des acteurs porteurs d'actions: 29 acteurs interrogés à ce

stade) afin de réaliser une étude fine et précise. Pour représenter et analyser le réseau d’acteurs participant au projet, nous combinons deux techniques cartographiques correspondant aux deux approches de l’analyse des réseaux qui sous-tendent notre réflexion. D’une part, une cartographie des collaborations¹ réalisée à partir des informations récoltées *via* les entretiens sur la période 2017-2018 (fig. 1), puis sur la période 2019-2020 (travail en cours d’analyse); d’autre part, une cartographie géographique (Smith *et al.*, 2007) de la distribution des acteurs sur le territoire de la MEL, et plus généralement des Hauts-de-France. Ces techniques provenant de différentes disciplines permettent d’obtenir une vision stéréoscopique de l’objet d’étude en combinant une représentation globale du réseau d’acteurs avec une vision locale spatialisée.

Figure 1. Cartographie des collaborations entre acteurs du projet (01/11/2018)



3. PRINCIPAUX RÉSULTATS

3.1. Organisation de l’institution métropolitaine et structuration des actions en faveur de la jeunesse

En plus du portage du PIA par la MEL, l’application de la loi NOTRe débouche concrètement sur un transfert de compétence du fonds d’aide aux jeunes du département vers la Métropole. Même si la région reste cheffe de file en matière de jeunesse, l’arrivée des jeunes comme nouvelle cible de ses politiques publiques amène l’institution à affirmer un positionnement particulier et à s’organiser. En témoigne ainsi la création d’une « unité fonctionnelle jeunesse » intégrée à la Direction relations usagers citoyenneté (DRUC), qui devient alors Direction relations usagers citoyenneté jeunesse (DRUCJ). Est observée également la structuration des actions en direction des jeunes. En effet, la DRUCJ s’est lancée, à partir de 2017, dans l’élaboration d’une stratégie en matière de jeunesse dont le but est de formaliser des intentions quant au rôle de la métropole sur ces questions.

Par une délibération votée en conseil métropolitain en juin 2018, la MEL a adopté le schéma « Jeunes en métropole » censé permettre « une meilleure prise en compte de la jeunesse dans les différentes politiques portées par la MEL, de mieux coordonner les nombreuses actions et politiques publiques existantes sur le territoire et concourant à l’accompagnement des jeunes vers l’autonomie, mais aussi de mettre en œuvre des actions complémentaires répondant au mieux à leurs besoins ».

Cette stratégie est composée de trois axes articulés autour d’un dispositif d’aide en réponse aux besoins essentiels des jeunes (logement, mobilité...), ainsi que d’actions favorisant l’accès au sport, aux loisirs et à la culture, et d’actions de communication et de participation pour associer les jeunes aux projets métropolitains qui les concernent. Ce dispositif correspond à la transformation du FAJ afin de faire coïncider son contenu et son règlement avec sa nouvelle échelle territoriale d’application. La nouvelle réglementation a été adoptée en juin 2019.

¹ Usage de graphes (logiciel Gephi, www.gephi.org).

Au regard de la littérature existante, cette nouvelle organisation et structuration en faveur de la jeunesse révèle d'abord que le paradigme de la flexibilité perdure. En effet, la souplesse propre à la gouvernance métropolitaine permet à la MEL de s'organiser en dépit d'un transfert complet de compétence en matière de jeunesse. Si en théorie la réforme territoriale vient accentuer la concurrence avec la région, nous n'en observons pas les signes au niveau des acteurs. Enfin, il apparaît bien que l'État, à travers deux instruments distincts, réforme territoriale d'un côté et PIA de l'autre, diligente les métropoles à prendre en charge, à travers les jeunes, les questions sociales et de solidarité. Maintenant, en quoi l'organisation de l'institution et la structuration des actions en faveur des jeunes amènent-elles à faire territoire dans ce champ de l'action publique ?

3.2. Renforcement d'un réseau d'acteurs existant

L'analyse longitudinale du réseau d'acteurs indique qu'au démarrage du projet le réseau est conséquent (365 résultent des premières séries d'entretiens, fig. 1). Certaines actions expérimentées ne sont pas nouvelles et certains acteurs se connaissaient déjà avant le PIA. Au fur et à mesure de l'avancée du projet, des relations existantes se renforcent et de nouvelles se créent. En effet, la dimension transversale du programme, qui porte à la fois sur l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, leurs pratiques numériques ou leurs mobilités, incite les acteurs à se décloisonner de leur thématique première. Ces nouvelles relations sont ensuite à mettre en lien avec les événements organisés par la MEL pour l'ensemble des acteurs (comités techniques et de pilotages, ateliers en partenariat avec les chercheurs, etc.). La figure 1 met en avant un premier ensemble de collaborations qui sont nées dans le cadre du projet, formalisées par des liens (arcs) entre les acteurs (les nœuds). Au final, le rôle de l'institution métropolitaine paraît central dans l'extension et la fédération d'un réseau d'acteurs dans le champ de la jeunesse.

3.3. Des difficultés à faire territoire

L'analyse longitudinale montre la structuration d'un réseau d'acteurs important dont les actions ciblent les jeunes. Cependant, le territoire de la MEL est inégalement investi. En effet, ce réseau est dans sa grande majorité localisé sur les 10 communes situées du sud de Lille jusqu'à Tourcoing, alors que la MEL en compte plus de 90. Les territoires investis sont principalement urbains, bien connectés au réseau de transport public et regroupent les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

La combinaison entre deux indicateurs (provenance des jeunes touchés par les actions et lieux de mise en œuvre des actions) permet de mettre en évidence une typologie d'actions. Les actions à faible inscription métropolitaine touchent des jeunes d'une seule commune, voire d'un seul quartier et leur mise en œuvre est localisée au sein de ce même territoire. Les actions à moyenne inscription métropolitaine touchent des jeunes de plusieurs communes, limitrophes ou non, et sont mises en œuvre dans plusieurs communes. Ces deux premières catégories rassemblent 18 actions. Les actions à forte inscription métropolitaine se caractérisent par des jeunes qui viennent de plus de 10 communes de la MEL ou d'ailleurs non limitrophes, et par une mise en œuvre dans plus de 10 communes non limitrophes de la MEL et ailleurs (11 actions). Au final, il apparaît donc qu'à ce stade du programme le PIA ne permet pas (encore) de faire territoire dans le champ de la jeunesse.

CONCLUSION

L'ambition de cette communication est de proposer, à l'aide de l'analyse de réseaux, un éclairage sur les recompositions territoriales et les mutations de l'action publique, tant sous l'effet des réformes territoriales que des logiques d'appels à projets, dont les temporalités sont opposées. Notre recherche vient d'abord conforter les travaux existants. En effet, la MEL a profité de l'impulsion donnée à la fois par la loi NOTRe et le transfert du FAJ et par l'État dans le cadre de « Projets innovants pour la jeunesse » pour s'organiser et structurer une politique publique en faveur de la jeunesse. Malgré la réforme territoriale, le paradigme de la flexibilité semble perdurer en matière de gouvernance, la région laissant la métropole agir, au sein de son territoire institutionnel, en faveur des jeunes.

Cependant, contrairement à ce qui était attendu des réformes territoriales de 2014 et 2015, le programme d'actions expérimentées dans le cadre du PIA ne suffit pas à « faire territoire », tant le réseau d'acteurs, les actions et les jeunes touchés par ces actions ne s'inscrivent pas assez à l'échelle métropolitaine. La question de la temporalité est bien sûr majeure. Comment attendre d'un programme dont la temporalité est circonscrite à une durée de 4 années des effets relevant de la construction territoriale, dont la temporalité est longue ? Des signaux positifs sont malgré tout observés : renforcement de la coopération entre acteurs et arrivée de nouveaux acteurs dans le réseau. Or, les travaux sur l'innovation considèrent positivement l'arrivée de nouveaux acteurs au sein d'un réseau structuré (D'Almeida *et al.*, 2008). Ces indicateurs invitent

donc à plaider pour le temps long et pour la poursuite du rôle endossé par la MEL pour animer le réseau d'acteurs de la jeunesse.

RÉFÉRENCES

- Beauguitte L., 2016, « L'analyse de réseaux en sciences sociales et en histoire. Vocabulaire, principes et limites », in R. Letricot, M. Cuxac, M. Uzcategui et A. Cavaletto (dir.), *Le réseau. Usages d'une notion polysémique en sciences humaines et sociales*, Louvain, Presses universitaires de Louvain, p. 9-24.
- Bureau M-C., Sarfati F., Simha J., Tuchsirer C., 2013, « L'expérimentation dans l'action publique », *Travail et emploi*, n° 135 [en ligne : journals.openedition.org/travailemploi/6070, consulté le 24/02/2020].
- Collectif Degeyter, 2017, *Sociologie de Lille*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », n° 692.
- D'Almeida N., Griset P., Proulx S., 2008, « Introduction », *Hermès*, 50(1), « Communiquer, innover. Réseaux, dispositifs, territoires », p. 11-17 [en ligne : www.cairn.info/revue-hermes-la-revue-2008-1-page-11.htm?contenu=resume, consulté le 24/02/2020].
- Epstein R., 2015, « La gouvernance territoriale : une affaire d'État. La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », *L'Année sociologique*, 65(2), p. 457-482.
- Le Galès P., 2003, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de SciencesPo.
- Loncle P., 2011, « La jeunesse au local : sociologie des systèmes locaux d'action publique », *Sociologie*, 2(2), p. 129-147 [en ligne : www.cairn-info-s.fennec.u-pem.fr/revue-sociologie-2011-2-page-129.htm, consulté le 24/02/2020].
- Rivière D., 2015 « Métropoles et territoires institutionnels : quelques pistes d'analyse à partir des cas français et italien », *L'Espace politique*, n° 27 [en ligne : journals.openedition.org/espacepolitique/3642, consulté le 24/02/2020].
- Smith B., Silva T., Khumar A. (dir.), 2007, *Proceedings du 15^e colloque européen de géographie théorique et quantitative ECTQG*, Montreux, Presses de l'Université de Lausanne.

LES AUTEUR.E.S

Éric Kergosien

Université de Lille — GERiiCO
eric.kergosien@univ-lille.fr

Flavie Ferchaud

Université Gustave Eiffel — Lab'urba
flavie.ferchaud@u-pem.fr

Damien Boone

Université de Lille — CERAPS
damien.boone@univ-lille.fr

Marc Dumont

Université de Lille — TVES
marc.dumont@univ-lille.fr