

Quelle politique métropolitaine pour la jeunesse ?



Ce document est une première contribution en réponse à une de ces saisines adressées au Codev par le Président de Toulouse Métropole.

Il s'est appuyé sur :

- L'expertise des membres du groupe de travail qui a porté cette réflexion

- des auditions :

. Julie Escudier, Vice présidente de Toulouse Métropole chargée de la cohésion sociale et de l'inclusion, Élodie Lacelle, Responsable de la mission jeunesse de la métropole toulousaine, Mateu Grosclaude, Chargé de mission EJEM (Être Jeune en Métropole)

. Marc Dumont, Professeur des Universités en urbanisme et aménagement de l'espace à l'Université de Lille, qui a accompagné la métropole lilloise dans sa définition d'une politique de la jeunesse

. Véronique Bordes, professeure des Universités en Sciences de l'éducation et de la formation à l'Université de Toulouse 2, spécialiste des politiques de la jeunesse

. Stewart Chau, co-auteur avec Frédéric Dabi de l'ouvrage « La fracture : comment la jeunesse d'aujourd'hui fait sécession : ses valeurs, ses choix , ses révoltes, ses espoirs... » (aux éditions les arènes, 2021)

- Divers documents : « La jeunesse toulousaine de 15 à 29 ans. Chiffres et repères, édition 2021 » ; « Toulouse bouge avec les jeunes. État des lieux : les dispositifs jeunesse de Toulouse Métropole et des services communs. Données 2018 et 2019 » ; « Toulouse bouge avec les jeunes. État des lieux : les dispositifs jeunesse de la Mairie de Toulouse. Données 2018 et 2019 » ; « Une jeunesse plurielle. Enquête auprès des 18-24 ans. Rapport de l'Institut Montaigne, février 2022 » ; « Pour une politique de la jeunesse. Camille Peugny, La république des Idées, Seuil, janvier 2022 ».

Table des matières

<i>Quelle politique métropolitaine pour la jeunesse ?</i>	1
Introduction	7
• Interroger les représentations.....	7
• Une politique de la jeunesse pourquoi ?.....	7
• Comment considérer la jeunesse ?	7
Quel rôle pour la métropole ?	9
• Animer et coordonner sur son territoire.....	10
• Impulser, avec les communes, dans les champs de compétences reconnus de la Métropole.....	10
Désenclaver la politique de la jeunesse des seuls quartiers de la géographie prioritaire...10	
Développer une politique de mobilité qui prenne en compte les besoins des jeunes.....	10
Aménager dans tous les quartiers de la métropole des espaces publics qui font place aux jeunes.....	11
• Expérimenter des dispositifs innovants.....	11
En conclusion : vers une autre posture	12
• Intégrer la question de la jeunesse dans les politiques sectorielles et territoriales.....	12
• Considérer les jeunes comme des acteurs et non pas comme des consommateurs ou des publics destinataires d'actions.....	12
• Aller vers de nouveaux modes de participation.....	12
• Partir des attentes des jeunes et s'en inspirer.....	12

Comment définir et caractériser la jeunesse ? Du singulier (la jeunesse) au pluriel (les jeunes)...

La jeunesse correspond à la période de la transition entre l'enfance et l'âge adulte. Elle se caractérise habituellement par un processus d'autonomisation vis à vis des parents. Mais, tout particulièrement dans nos sociétés occidentales, cette période tend à s'étirer sur une quinzaine d'années, en raison notamment de l'allongement des études et des difficultés liées à l'insertion professionnelle et ses bornes deviennent plus floues.

Il est cependant possible de séquencer cette période en différents temps, centrés, pour chacun, sur des problématiques spécifiques qui appellent des dispositifs adaptés :

Les 11-16 ans : la scolarité étant obligatoire, ces jeunes sont encore scolarisés au collège. Ils font l'apprentissage de l'autonomie, et aspirent en particulier à pouvoir se déplacer de manière autonome. L'offre de loisirs ou d'activités des centres de loisirs extra-scolaires ou périscolaires ne leur est plus adaptée. Ils la trouvent dans les centres de loisirs associés au collège (CLAC), les activités sportives, les pratiques artistiques, les mouvements de jeunesse, les camps de vacances, les Projets Jeunes (par exemple dans le cadre du dispositif « Ville - Vie - Vacances »). Ils peuvent être concernés par les propositions des équipes de prévention, quand elles existent. En cas de difficulté, ils peuvent s'adresser aux Points d'Accueil et d'Écoute Jeunes (PAEJ), ou à la Maison des Adolescents (MDA).

Entre 11 et 16 ans, les jeunes sont encore souvent traités comme des enfants à éduquer et / ou à occuper. Ils ne sont pas suffisamment considérés comme des citoyens aptes à développer des idées, des actions, des projets avec une ambition collective, voire dans l'intérêt général.

- Les 16-18 ans : la scolarité n'est plus obligatoire. Les trajectoires scolaires se diversifient : générale, technique, professionnelle. En fonction des trajectoires, c'est la problématique de l'orientation, voire de la formation professionnelle qui commence à se poser. Dès 16 ans, un nombre conséquent de jeunes sortent du système scolaire sans perspective de formation et sans emploi.

Entre 15 et 18 ans, l'orientation et le destin scolaire projette les jeunes dans deux mondes qui ne communiquent pas : l'enseignement général et certaines filières de technologie pour les lycéens, la voie professionnelle, le plus souvent par défaut, pour d'autres. C'est à ce moment de la trajectoire des jeunes, que les chemins se dissocient vraiment et conduisent, plus tard, vers des visions du monde si contrastées qu'elles cohabitent difficilement.

- Les 18-25 ans : majeurs, ils peuvent être étudiants, en formation professionnelle en alternance, déjà salariés ou au chômage. C'est généralement l'âge de la décohabitation d'avec les parents, facilitée par la possibilité de bénéficier d'aides au logement, ou d'accéder à un foyer Habitat-Jeunes (ex-FJT). C'est aussi l'âge où la mobilité est devenue une nécessité. Jusqu'à l'âge de 21 ans, un jeune peut faire l'objet d'une prise en charge "Jeune Majeur" par l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE).

À ces éléments généraux, il faut ajouter le contexte local : l'agglomération toulousaine est attractive, en particulier pour les étudiants. Grande ville universitaire, elle accueille près de 100 000 étudiants qui participent à l'économie locale et à l'animation de la cité. Quand on retient la tranche d'âge 15/29 ans Toulouse est identifiée au 3^e rang des villes les plus jeunes en France : près d'un tiers de ses habitants ont entre 15 et 29 ans. Mais elle est également une ville inscrite dans la politique de la ville depuis son origine : les grands quartiers d'habitat social, localisés pour l'essentiel sur son territoire, dans le quadrant sud-ouest, se caractérisent par l'importance d'une population jeune dont une part non négligeable connaît l'échec scolaire, ou des parcours chaotiques et fait l'expérience du chômage ou de la précarité de l'emploi.

Introduction

Interroger les représentations

La jeunesse est souvent appréhendée comme un problème. Il est important de rappeler qu'elle est avant tout l'avenir de nos sociétés et qu'elle est, au premier chef, confrontée à un contexte difficile : montée de la précarité et des incertitudes, réchauffement climatique et risque d'épuisement des ressources naturelles qui interrogent notre modèle de développement, guerre aux frontières de l'Europe...

Si une « peur », sinon de la jeunesse, du moins de certains de ses comportements qui venaient bousculer les codes et l'ordre établi, a existé par le passé, le vieillissement accru de la population, en raison de l'allongement de la durée de la vie et de l'entrée dans le « 3^{ème} âge » des générations nées après la seconde guerre mondiale, augmente sans doute le risque d'incompréhension de son mode de vie, mais aussi de ses modes d'engagement, etc. dans le même temps où les relations inter individuelles entre générations, au sein des familles, tendent plutôt à se renforcer. Cet écart entre une proximité avec les siens et le sentiment largement partagé de ne pas comprendre comment « les jeunes » vivent, quels sont leurs choix, génère une forme d'inquiétude reposant avant tout sur une méconnaissance. Tout autant que par l'âge ou la condition sociale, la jeunesse se définit aussi par ses pratiques, ses aspirations et les moyens qu'elle utilise pour y répondre.

Définir une politique jeunesse, c'est préalablement s'assurer d'avoir une juste représentation, ici des jeunes, de leurs attentes, préoccupations, aspirations, rêves, combats, de leur rapport au monde ... Cela suppose de se mettre à l'écoute... et d'engager et partager un effort de compréhension pour dépasser les clichés.

Une politique de la jeunesse pourquoi ?

Si politique de la jeunesse à l'échelle métropolitaine il doit y avoir, elle doit d'abord répondre à la question suivante : a-t-elle pour vocation de ne s'intéresser qu'aux jeunes identifiés comme étant « en difficulté », dans la suite des politiques conduites à l'échelle des quartiers de la « géographie prioritaire », qu'ils habitent ou non ces quartiers, ou doit-elle s'adresser à l'ensemble de la jeunesse ? Doit-elle alors se concentrer sur une tranche d'âge, par exemple sur le début de l'adolescence qui constitue souvent le maillon faible des politiques enfance et jeunesse développées par les communes ? Ou se donner d'abord pour objectif d'accompagner le processus d'autonomisation, qui, selon les individus, peut s'engager à des âges différents ? Ou, plus ambitieux encore, se donner pour objectif de construire une politique d'accompagnement tout au long de « ce temps long de la jeunesse », avec pour contrainte de devoir affronter la distinction mineur/majeur qui induit des modes de faire différents, en relation avec les parents dans le premier cas ?

Comment considérer la jeunesse ?

D'autres éléments que la temporalité influent sur la caractérisation de la jeunesse et contribuent à sa diversité : les trajectoires individuelles dépendent pour une large part des ressources, économiques, sociales et culturelles dont chacun peut disposer par sa naissance et son milieu d'origine. À ces inégalités s'ajoutent les discriminations qui construisent tout autant la condition des jeunes : le genre, l'origine ethnique, le handicap, l'orientation sexuelle, le lieu d'habitation.

Quelle que soit l'option retenue, elle devra, a minima, considérer la jeunesse, non comme une entité homogène, mais dans sa pluralité, en prenant en compte les différences qui la traversent, en fonction de l'origine sociale, culturelle, géographique, de genre, etc. C'est une vraie difficulté que celle de devoir répondre à cette diversité, de porter attention à l'individualisation des trajectoires, tant une politique, pour agir, a besoin de simplifier de catégoriser.

Mais, s'il y a une certaine commodité à isoler, au sein de la société, des strates selon l'âge (les jeunes, les vieux) ou selon tout autre critère, il y a aussi un risque à une telle segmentation, à l'heure où l'on observe une tendance au repli sur des « tribus » affinitaires qui finissent par tenir à distance les autres. N'y a-t-il pas une certaine urgence à restaurer la continuité entre strates d'âge, et au sein de la jeunesse, à l'heure où la capacité à vivre ensemble est fortement interrogée ?

Quel rôle pour la métropole ?

Un constat pour rappel : des dispositifs en silo, un grand nombre d'acteurs

Les actions en faveur des jeunes se caractérisent par

- une attention portée prioritairement aux jeunes « en difficulté », davantage d'ailleurs aux garçons qu'aux filles. Mais la crise pandémique a mis en lumière la précarité – économique, mais aussi psychique -d'une autre partie de la jeunesse, étudiante, plutôt considérée jusque-là comme étant sans problème, réactivant le débat sur la mise en place d'un « revenu » minimum pour les jeunes majeurs ;
- de nombreux dispositifs en silo, touchant au logement, à la santé, à la mobilité, à la culture, à la formation et l'insertion par l'économique, mis en œuvre par des acteurs qui ignorent souvent ce que les uns et les autres font :

L'État, via l'Éducation Nationale, pour la formation scolaire et universitaire, et via Pôle Emploi ;

La Région, pour la formation professionnelle et les transports régionaux et scolaires ;

Le Département, pour la Protection de l'enfance et de l'adolescence, le Fonds d'Aide aux Jeunes, le Fonds Solidarité Logement (qui n'est pas réservé aux jeunes). Le Département de la Haute-Garonne a délégué à la Métropole la gestion de la Prévention spécialisée et du FSL sur le territoire de celle-ci ;

Les communes, pour les loisirs extra et périscolaires, les activités sportives et les enseignements artistiques, l'insertion professionnelle, sachant que les communes peuvent déléguer tout ou partie de ces compétences à l'intercommunalité. Au sein de la métropole toulousaine, les communes ont conservé leurs compétences sociales et éducatives.

Si toutes les communes financent des actions concrètes, en particulier en allouant des subventions, certaines sont, en la matière, plus proactives que d'autres, initiant des expérimentations, avec pour effet des disparités entre territoires dans l'accès à des services, équipements, et plus largement à une offre dédiée. À une logique consumériste, souvent dominante (répondre aux besoins des jeunes) s'oppose une autre logique qui vise à développer la pratique des jeunes, ce que l'on observe en particulier dans le champ de la culture.

Enfin, l'État, comme les collectivités publiques délèguent la gestion de nombre d'actions et de dispositifs à des associations.

Cette géographie, de dispositif nombreux, qui ne sont pas toujours articulés, qui se recouvrent, voire se concurrencent, ne fait pas sens. Outre cette complexité, nombre d'entre eux se caractérisent par une logique descendante, conçus en surplomb des jeunes, ils s'imposent à eux : en d'autres termes, les jeunes doivent entrer dans un cadre souvent normatif.

Animer et coordonner sur son territoire

La Métropole devrait davantage assumer un rôle d'animation et de coordination, ce qui suppose :

- d'établir, à partir de l'inventaire des dispositifs existants, une double cartographie : d'une part, celle de l'offre accessible aux jeunes sur le territoire de la métropole, en précisant le

cadre et le périmètre de chacun de ces dispositifs ; d'autre part, celle des opérateurs de ces dispositifs dont nombre d'entre eux sont des associations, relevant des grands mouvements de l'éducation populaire pour certaines, d'initiative locale pour d'autres, et qui sont parfois délégataires de service public ; certaines ont un périmètre d'intervention resserré, d'autres ont un caractère plus généraliste ;

- de clarifier, pour mieux assurer leur complémentarité, l'articulation entre les actions menées en faveur des jeunes par les communes et la métropole (dans le domaine des loisirs et de l'éducation, en particulier en matière d'accompagnement des parents à la scolarisation) d'une part, par les différents acteurs institutionnels, en fonction de leurs champs de compétence respectifs (le Département pour l'enfance et la jeunesse en danger, la Région pour la formation professionnelle, l'État pour les étudiants, etc.) d'autre part et par les associations agissant par délégation des collectivités publiques ;

- d'organiser, en son sein, une phase d'interconnaissance entre les communes de la métropole sur « leurs jeunes » pour partager leur vision, identifier des problématiques communes (au-delà de celle des quartiers de la géographie prioritaire), identifier les bonnes pratiques, les dispositifs expérimentaux et novateurs ; de mettre en réseau l'ensemble des opérateurs de terrain.

Impulser, avec les communes, dans les champs de compétences reconnus de la Métropole

Désenclaver la politique de la jeunesse des seuls quartiers de la géographie prioritaire

Pour autant, il convient de ne pas abandonner l'effort que poursuit le contrat de ville intercommunal afin de répondre aux attentes des jeunes de banlieue, pour l'inscrire dans une démarche territoriale intégrant les jeunes du collège à 25 ans par bassin de vie.

Développer une politique de mobilité qui prenne en compte les besoins des jeunes

Favoriser l'autonomie des jeunes, c'est leur permettre d'accéder aux ressources et aménités d'un territoire plus large que celui de leur quartier ou de leur commune de résidence. Leurs relations sociales, l'accès à l'emploi, aux loisirs sont largement conditionnés par leur capacité à se déplacer.

L'échelon métropolitain est particulièrement pertinent pour développer une offre de mobilité permettant à tous les jeunes de circuler aisément sur ce territoire et de réduire les inégalités existantes : comment en effet accéder l'offre culturelle toulousaine lorsqu'on habite une commune de la métropole non desservie par les transports en commun le soir ?

Il s'agit donc de concevoir une politique des déplacements urbains qui garantisse à tous, et en particulier aux jeunes, la possibilité d'aller, d'une commune périphérique à l'autre, sans avoir à passer par le centre de Toulouse, de circuler en soirée jusqu'à une heure tardive. Il s'agit aussi de concevoir un maillage de liaisons douces à l'échelle du territoire métropolitain entre les points d'ancrage de la vie des jeunes que sont les établissements scolaires, les espaces sportifs, les spots des jeunes...

Aménager dans tous les quartiers de la métropole des espaces publics qui font place aux jeunes

La place faite aux jeunes, adolescents en particulier, dans la ville et dans ses projets est le plus souvent contrainte par des stéréotypes, le poids du réglementaire et du sécuritaire, voire impensée. Ils sont trop souvent considérés comme une gêne. On leur reproche de faire du bruit, de « squatter » l'espace public, d'être à l'origine de nombre d'incivilités ou de dégradations, avec pour conséquence de les assigner à des espaces dédiés, à l'écart des espaces habités et, de surcroît, souvent genrés, à l'image des « city stades ».

Comment concevoir des espaces publics qui ne discriminent pas les jeunes en les tenant à distance et qui feraient place à des activités de loisirs non marchands, qui autoriseraient « la vie dehors », le rassemblement et qui seraient aménagés avec du mobilier urbain favorisant la cohabitation entre générations ?

Expérimenter des dispositifs innovants

En créant des lieux de partage et d'innovation, pour permettre des passerelles entre les divers mondes de la jeunesse qui s'ignorent, la Métropole pourrait mettre en place des tiers lieux. Conçus avec les jeunes, ils favoriseraient des dynamiques collectives, devraient faire réseau à l'échelle métropolitaine, de manière à répondre aux besoins de générations de plus en plus mobiles, qui circulent sur l'ensemble du territoire métropolitain.

En développant l'intergénérationnel, l'engagement des jeunes, qu'il s'agisse de visiter des personnes âgées isolées ou de s'impliquer dans des actions de prévention santé, de sensibilisation aux outils numériques, aux éco-gestes, etc.

Cette expérimentation pourrait s'appuyer sur le déploiement, à l'échelle métropolitaine, d'un service civique de qualité.

Beaucoup plus qu'un "dispositif", le service civique est une politique publique d'engagement citoyen accessible à tous les jeunes de 16 à 25 ans (30 ans lorsqu'ils sont en situation de handicap) quel que soit leur profil. S'il suscite un certain nombre d'interrogations – il semble bénéficier moins qu'il ne le devrait aux jeunes les plus éloignés de l'insertion - plusieurs études montrent cependant que l'expérience du service civique a des effets positifs sur l'intégration socio-professionnelle des jeunes. Ce n'en est pas le seul bénéficiaire car les projets qu'ils réalisent ont une réelle utilité sociale.

Comment accompagner ces expérimentations ? Certes, en s'appuyant sur les associations et les services jeunesse de proximité qui ont un savoir faire, mais peut-être aussi sur des bénévoles (jeunes en situation de césure, chômeurs, retraités, etc.) qui pourraient, par le biais d'une structure à vocation de service public, être mis en contact avec ces jeunes afin, par exemple, d'aider à les outiller dans cet engagement civique.

En conclusion : vers une autre posture ...

Intégrer la question de la jeunesse dans les politiques sectorielles et territoriales

À plus long terme, on pourrait considérer que l'enjeu pour la Métropole est d'adopter un autre chemin que celui qui consiste à compléter les dispositifs dédiés aux jeunes pour mieux répondre à leurs besoins, en s'efforçant de prendre en compte les jeunes dans les dispositifs de « droit commun » ou « généralistes », ce qui reviendrait à penser la place de la jeunesse de manière transversale en l'intégrant dans les politiques sectorielles et territoriales, en s'assurant de la capacité des jeunes à se saisir de ces ressources en fonction de leurs besoins.

Considérer les jeunes comme des acteurs et non pas comme des consommateurs ou des publics destinataires d'actions

Plutôt que de faire pour les jeunes, quelle que soit la sincérité de l'intention, il conviendrait de faire avec eux, ce qui constitue un droit fondamental comme le stipule la convention internationale des droits de l'enfant (CIDE).

Cela suppose de considérer les jeunes comme une ressource, en s'inspirant de la Charte européenne sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale (2003) qui recommande de « *considérer les jeunes non pas comme un problème à traiter mais comme des acteurs de la société dotés de droits et de responsabilités...une richesse pour leur collectivité et l'ensemble de la société* » ; de rechercher leur participation dans la construction et la mise en œuvre de l'action publique.

Aller vers de nouveaux modes de participation

Pour cela, il faut créer les conditions de leur contribution effective, et en particulier pour ceux qui se tiennent en retrait. Comment aller vers eux, leur donner une place, en évitant les dispositifs habituels, trop rigides, sans chercher à les insérer dans des cadres pré-existants ? Comment imaginer de nouveaux modes de participation, souples dans leur fonctionnement et leur organisation, privilégiant, par exemple, des ateliers ponctuels dans des espaces physiques et/ou numériques novateurs, prenant en compte les modes de communication digitale, leur permettant de développer des projets.

Partir des attentes des jeunes et s'en inspirer

Et si, plutôt que d'adresser aux jeunes ce que la société des adultes attend d'eux, on s'intéressait vraiment à ce que les jeunes attendent de la société et de ses institutions ? La désaffection des jeunes pour les élections signe la perte de confiance dans l'action publique et sa capacité à répondre à leurs attentes dans le même temps où ils interpellent les générations passées, sur leur responsabilité dans la crise écologique actuelle. Leur redonner confiance suppose de prendre au sérieux ce qu'ils adressent « au monde des adultes » en leur donnant les moyens d'agir et de faire « bouger les lignes »...au risque d'être bousculés...