

# Connaissance de l'emploi

Le 4 pages du CEE, mars 2013, numéro

102 *cee*  
CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI

## CHRONIQUE D'UNE RECENTRALISATION : LE FONDS D'EXPÉRIMENTATION POUR LA JEUNESSE

**François Sarfati**  
*CEE et Lise CNRS*

**Jules Simha**  
*CEE et IDHE CNRS*

Inscrite dans la loi généralisant le revenu de solidarité active (RSA), la création du Fonds d'expérimentation pour la Jeunesse (Fej) visait à refonder l'action publique en faveur des 16-25 ans. À l'encontre de la tradition centralisatrice prévalant en France, elle traduisait la volonté d'adopter une démarche interministérielle et transversale (mêlant des problématiques aussi variées que celles de l'insertion sociale et professionnelle, de la formation, de la santé, ou encore du logement et de la protection sociale). Ainsi, sur le mode des appels à projets, le Fej avait-il pour vocation d'impulser et soutenir des initiatives locales innovantes, à charge pour lui ensuite de les faire expérimenter et évaluer avant leur éventuelle généralisation.

Pourtant, au fil des remaniements politiques et institutionnels, ce Fonds a finalement été placé sous la tutelle du ministère de l'Éducation nationale et a dû progressivement abandonner sa dynamique initiale pour se recentrer sur des objectifs uniquement scolaires et périscolaires.

L'expression usuelle d'«État jacobin» illustre le principe de centralité qui prévaut dans la conception des politiques publiques françaises. Elle renvoie au fait que les décisions politiques sont prises au sommet et mises en œuvre à la base, tout en s'appliquant simultanément à l'ensemble du territoire national. Bien que ces deux logiques (verticalité descendante et simultanéité) subissent des remises en question régulières au travers des opérations de décentralisation (1982 puis les textes de 2003-2004), elles demeurent une tendance majeure de l'action publique en France.

Le Fonds d'expérimentation pour la Jeunesse (Fej), qui se voulait un laboratoire des politiques destinées aux jeunes, a tenté de se départir de ces deux logiques en privilégiant une approche

transversale et interministérielle. Il a en effet défendu une vision des politiques non circonscrite aux champs d'action de ministères qui n'abordent les problématiques qu'à l'aune de leurs propres attributions.

Or, le fil des appels à projets et l'analyse des évolutions institutionnelles du Fej nous livrent une histoire au cours de laquelle on observe un double mouvement de recentralisation de l'action publique et de recentrage de la politique de la jeunesse sur les questions d'ordre éducatif. Les lignes qui suivent retracent (cf. encadré) la chronique des expérimentations sociales réalisées entre 2007 et 2012 par le Fonds, chronique qui témoigne de l'effacement progressif de l'approche énoncée par ses concepteurs.

## MÉTHODOLOGIE<sup>1</sup>

À l'appui de ces réflexions, nous avons collecté différents types de matériaux. Après avoir participé à l'évaluation de deux dispositifs expérimentaux, nous avons produit une enquête en ligne auprès de porteurs de projets et d'évaluateurs. Nous avons ainsi procédé à la construction, à la diffusion et à l'analyse d'un questionnaire composé de 35 questions ouvertes et fermées et obtenu 132 réponses exploitables (53 évaluateurs et 79 porteurs de projets). Il s'agissait de comprendre comment sont structurées les interactions entre la sphère politique, les porteurs de projets et les évaluateurs.

Dans un deuxième temps, nous avons réalisé une dizaine d'entretiens semi-directifs auprès d'évaluateurs, de membres du Conseil scientifique et de la Mission d'animation du Fonds d'expérimentation pour la Jeunesse.

Enfin, nous avons procédé à la collecte et à l'analyse de la totalité des appels à projets publiés par le Haut-Commissariat aux Solidarités actives (HCSA) et le Fej entre 2007 et 2012. Ce quatre-pages s'appuie plus particulièrement sur ce dernier matériau pour analyser l'évolution des rattachements institutionnels du Fonds d'expérimentation pour la Jeunesse au cours du temps.

## ● Le Haut-Commissariat et l'esprit du *Livre vert*

Inscrite dans la loi (n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008) généralisant le revenu de solidarité active (RSA), la création du Fej, qui visait à favoriser l'insertion sociale et professionnelle des 16-25 ans en difficulté, peut être considérée comme une manifestation de l'importance accordée à l'expérimentation sociale en matière de politiques publiques. L'expérimentation sociale est de fait présentée comme un outil permettant d'avancer dans la résolution des problèmes rencontrés par une partie de la jeunesse (insertion, logement, emploi, santé, discrimination...)<sup>2</sup>.

À la tête du Fej, Martin Hirsch – Haut-Commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté puis à la Jeunesse – organise, dès sa nomination en 2009, une concertation avec les acteurs des politiques de jeunesse, laquelle donne lieu à la publication d'un *Livre vert*. Écrit en quelques mois et fruit d'un travail collectif, ce dernier propose un agenda de réformes de moyen terme (2010-2015), décliné en douze points et cinquante-sept propositions destinés à refonder la politique de la jeunesse. Participation à la vie citoyenne, santé, insertion professionnelle, logement, patrimoine, protection sociale..., l'éventail des propositions est large.

L'intuition qui traverse le document tient en trois mots d'ordre : adopter une approche transversale (interministérielle) et territoriale (partir du niveau « local »), dans une optique expérimentale. Placé directement sous la responsabilité du Premier ministre, le Haut-Commissariat est en charge de la mise en actes du *Livre vert*. Il est pensé comme en capacité de promouvoir une politique interministérielle impulsant des expérimentations qui visent à tester des mesures, avant de les généraliser en cas de succès (verticalité montante). L'initiative est laissée à celles et ceux qui travaillent localement avec les jeunes en difficulté. Ces trois dimensions vont à l'encontre des logiques de verticalité descendante et de simultanéité qui animent habituellement les politiques publiques françaises.

Le Fej définit l'expérimentation comme « une innovation de politique sociale initiée dans un premier temps à une échelle limitée, compte

tenu des incertitudes existantes sur ses effets, et mise en œuvre dans des conditions qui permettent d'en évaluer les effets dans l'optique d'une généralisation »<sup>3</sup>. Ce caractère innovant réside, pour ses promoteurs (Crépon *et al.*, 2012), au cœur même de l'expérimentation sociale qui associe, avant même que la politique publique ne soit mise en place, un porteur de projet (le concepteur de la politique) et son évaluateur (généralement un chercheur ou un consultant de cabinet d'audit) (cf. encadré).

## ● Le *Livre vert* sur la jeunesse en pratique

En l'espace de huit mois – de juin 2009 à février 2010 – sept appels à projets pluriannuels voient le jour (cf. frise chronologique). Ils correspondent à un budget de 99 millions d'euros et regroupent trente-cinq programmes différents aux thématiques tout aussi nombreuses. Le plus important d'entre eux demeure le premier qui totalise, à lui seul, 65 millions d'euros pour dix-sept programmes.

Indéniablement, la dimension expérimentale est mise en avant par le Haut-Commissaire comme une nouvelle technique au service de l'action publique. À ce titre, l'annonce de la mise à disposition de 150 millions d'euros pour l'ensemble de la période 2009-2012 est autant une manière de financer l'expérimentation des politiques sociales que de continuer à renforcer l'expertise scientifique dans les milieux de l'évaluation. Les conditions de la généralisation du RSA en 2009 avaient en effet laissé pour le moins perplexes les chercheurs qui travaillaient à son évaluation (Gomel et Serverin, 2009)<sup>4</sup>.

En ce qui concerne la dimension territoriale, il s'avère que les associations, les missions locales et les collectivités territoriales sont les structures porteuses qui ont le plus bénéficié des subsides publics dans ce cadre.

Quant à savoir si ces sept appels à projets relèvent plutôt de l'initiative locale ou nationale, il semble que deux dynamiques se superposent, répondant par ailleurs au contexte politique national. En effet, le simple examen des titres donnés à ces appels à projets révèle une dichotomie entre ceux relevant de « l'esprit du *Livre vert* » et ceux réalisés dans un deuxième temps afin de répondre à une conjoncture particulière.

Ainsi, trois appels à projets, respectivement intitulés « Appel à projets n° 1, n° 2 et n° 3 », brassent un éventail considérable de thématiques, parcourant le champ de la politique de la jeunesse et touchant aussi bien à l'orientation scolaire, au logement ou encore à l'« engagement ». À n'en pas douter, ils portent la marque de fabrique du Haut-Commissaire et de son équipe.

Un quatrième appel à projets s'inscrit dans cette tendance puisqu'il reprend expressément la septième proposition du *Livre vert* : le « livret de compétences ». Cependant, il reste à part dans la succession des appels à projets, puisque la liste des établissements participant à l'opération a été définie par arrêté ministériel. Il n'a donc pas suivi la règle de sélection commune aux autres appels à projets.

## ● Les premières dérogations à l'esprit du *Livre vert*

En revanche, les trois appels à projets suivants se distinguent nettement des précédents, en cela qu'ils ciblent spécifiquement un territoire ou une mesure à appliquer. Leurs titres sont,

<sup>1</sup> L'enquête a été réalisée avec Marie-Christine Bureau et Carole Tuchsirer.

<sup>2</sup> L'émergence du « modèle d'action » du Fej et la conception de l'action publique qui le sous-tend font actuellement l'objet d'un travail de doctorat par Jules Simha.

<sup>3</sup> <http://www.experimentation.jeunes.gouv.fr/10-l-experimentation.html>

<sup>4</sup> La loi de 2008 généralisant le RSA a été votée sur la base d'un rapport dont les conclusions restaient pourtant partielles et provisoires.

contrairement aux autres, particulièrement précis et évocateurs : « 10 000 permis pour réussir », « Outre-mer » et « 4 territoires ».

Les deux premiers répondent explicitement à l'arrière-plan politique du moment : l'annonce concomitante par Total en 2008 d'importants bénéfices et de la suppression de 555 postes l'année suivante pousse l'entreprise à afficher son soutien au projet par un abondement de 50 millions d'euros. L'appel à projets dédié aux départements d'outre-mer s'inscrit, quant à lui, dans un contexte marqué par un important taux de suicide de leurs jeunes, mais également par le conflit social en Guadeloupe du début de l'année 2009 (cf. frise chronologique). Ces deux appels relèvent d'une logique descendante, qui s'écarte de l'esprit du *Livre vert*.

Le troisième appel à projets, intitulé « 4 territoires », constitue un cas à part, aussi bien au regard de son contenu que de sa présentation. Cette dernière ne peut que susciter l'interrogation, dans la mesure où le document est dénué de toute référence à sa nature officielle (logo, titre, datation, etc.). Cette particularité lui donne plutôt l'apparence d'un compte rendu, les quatre territoires d'intervention ainsi que le cabinet d'études impliqué ayant été sélectionnés avant même la publication dudit appel à projets. Son objectif est en réalité de « conduire un ensemble d'expérimentations complémentaires les unes aux autres pour aider les jeunes en difficulté sur un territoire donné, sans définir *a priori* de domaine d'intervention ». Les quatre territoires ont été désignés par le Fej, ce qui relève plutôt d'une logique descendante. Cependant, les projets ont été intégralement conçus par les acteurs locaux, dans une logique montante, ce qui tendrait à le rapprocher de l'esprit du *Livre vert*.

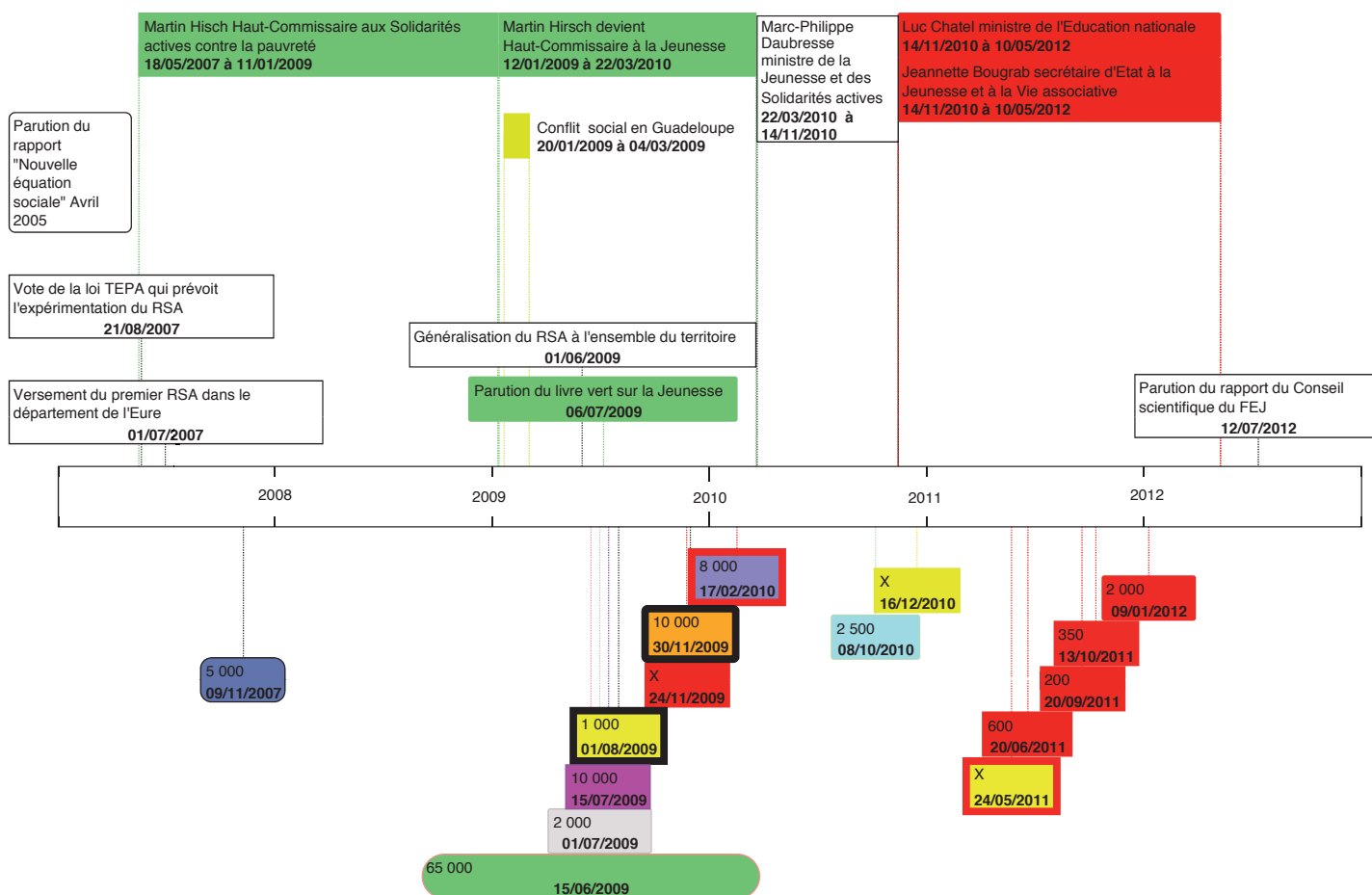
Dans leur globalité, les vagues d'appels à projets lancées au cours de la période où Martin Hirsch dirige le Fej en sa qualité de Haut-Commissaire à la Jeunesse permettent, enfin, de souligner à quel point la dimension interministérielle y a été exacerbée. Du fait de sa position originale, directement placé sous la tutelle du Premier ministre, le Haut-Commissaire a pu effectivement défendre une position transversale.

## ● La tutelle du ministère de la Jeunesse et des Solidarités actives ou le temps de la transition

Le départ de Martin Hirsch du gouvernement en 2010 entraîne la disparition du Haut-Commissariat à la Jeunesse et de la perspective interministérielle dont il se faisait le chantre. Marc-Philippe Daubresse est alors nommé ministre de la Jeunesse et des Solidarités actives et, à ce titre, prend en charge le Fej. Son mandat ne dure que huit mois, au cours desquels l'administration du Fonds entretient, tant que faire se peut, « l'esprit du *Livre vert* » en suivant la mise en œuvre des projets en cours. Parallèlement, le ministre, en déplacement à Marseille le 23 juin 2010, annonce la création de huit laboratoires d'expérimentation pour la jeunesse en région, dont on ne retrouve pas d'autre trace que celle d'un second déplacement à Lille le 15 septembre de la même année. Si la communication faite à la presse à ces occasions mentionne la participation du Fej à hauteur de quatre millions d'euros, elle ne sera pas suivie d'effets.

De fait, la mandature Daubresse n'aura donné lieu qu'à un seul appel à projets de la part du Fej, dont l'objet est de « favoriser les

### Frise chronologique : Contexte politique des appels à projets du HCSA et du Fej



**Légende :** le haut de la frise retrace la chronologie politique et institutionnelle du Fej ainsi que certains éléments de contexte qui lui sont propres. Le bas de la frise se focalise sur les appels à projets du HCSA et du Fej, et présente leurs date et budget respectifs (en milliers d'euros). La typographie des bulles représente la thématique générale de l'appel à projets (une couleur, une thématique).

parcours des jeunes vers l'autonomie par les pratiques artistiques et culturelles». Cet appel vise davantage à combler l'absence de projets à dimension culturelle dans les expérimentations déjà financées par le Haut-Commissariat qu'à manifester une réelle visée politique du ministre. Il est porté par l'administration du Fej qui entretient la continuité de son action, malgré les velléités de son ministère de tutelle.

## ● La tutelle du ministère de l'Éducation nationale ou le recentrage sur les questions éducatives

Cette période de flottement prend fin lors du remaniement ministériel du 14 novembre 2010. À la faveur du départ de Marc-Philippe Daubresse du gouvernement, le Fej est rattaché au ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative sous la responsabilité de Luc Chatel et de Jeannette Bougrab, secrétaire d'État en charge de la Jeunesse et de la Vie associative. Or, au sein de ce ministère, la direction générale de l'enseignement scolaire (Dgesc) a une bonne connaissance des expérimentations sociales, puisqu'elle a déjà développé un pôle d'expertise dans un département « Recherche et développement, innovations et expérimentations ». Le recentrage du Fonds sur les questions éducatives est officialisé par la loi du 29 décembre 2010, qui en définit l'objet comme menant des « programmes expérimentaux tendant à favoriser la réussite scolaire des élèves et améliorer l'insertion sociale et professionnelle des jeunes de moins de 25 ans », alors qu'il avait précédemment la responsabilité de « programmes expérimentaux visant à améliorer l'insertion sociale et professionnelle des jeunes de 16 à 25 ans<sup>5</sup> ».

Le rattachement du Fej à l'Éducation nationale offre à ce ministère l'opportunité de financer des opérations réalisées en son sein. Les appels à projets publiés par le Fej se concentrent alors sur des questions relatives au monde éducatif. À l'appel intitulé « Cours le matin, Sport l'après-midi » vont se succéder les programmes « Sécurisation de l'entrée dans la vie active des jeunes de lycée professionnel », puis « Développement de l'esprit d'entreprendre chez les lycéens », ou encore « Prévention et lutte contre le harcèlement à l'école ». C'est l'État central, et en particulier le ministère de l'Éducation nationale, qui pilote les expérimentations. L'initiative des projets ne vient plus des territoires et des acteurs locaux : l'action publique retrouve les rails de la verticalité descendante. Dans le même temps, le ministère abandonne l'ambition transversale du HCSA en ne finançant que des projets à visées scolaires et périscolaires.

\*\*\*

Ainsi, les débuts du Fej ont fait vivre « l'esprit du *Livre vert* » en privilégiant une logique ascendante et décentralisatrice. L'approche interministérielle envers l'insertion des moins de 25 ans en difficulté – rendue possible par la position particulière du

Haut-Commissaire – cherchait à répondre à un spectre large de problèmes sociaux (décrochage scolaire, insertion professionnelle, mobilité internationale, discriminations, logement...) relatifs à cette catégorie d'âge. La démarche visait en outre à mobiliser les initiatives émanant des territoires. Le Fonds a procédé à des appels à projets locaux, en espérant faire « remonter des solutions innovantes en provenance du terrain ». La pluralité des thématiques voulue par le Haut-commissariat (illustrée par les nombreuses couleurs sur la frise) a laissé la place à l'unicité des problématiques (les cartouches rouges de la frise).

Force est de constater que la mainmise de l'Éducation nationale sur le Fej va porter l'estocade à « l'esprit du *Livre vert* ». Dorénavant, les projets sont portés par le ministère et centrés sur ses propres préoccupations. Ainsi, l'évolution du cadre institutionnel explique le recentrage thématique. Toutefois, l'observation des budgets alloués aux expérimentations sociales révèle que cette logique descendante et centralisatrice ne va l'emporter que sur une faible proportion du budget total du Fonds, puisque 92,9 % des subsides ont été engagés avant le départ de Martin Hirsch, 2,3 % sous la tutelle du ministère de la Jeunesse et 4,8 % sous celle du ministère de l'Éducation nationale.

Cette chronique, au fil de laquelle le principe de l'expérimentation sociale est mis à l'honneur, illustre par ailleurs l'ambiguïté du positionnement des pouvoirs publics à l'égard des acteurs des politiques locales. Le *Livre vert* sur l'insertion des jeunes devait venir nourrir des projets multi-acteurs sur des thématiques larges. Il a été, au terme de cette séquence, vidé de sa substance pour devenir un instrument politique à la main du ministère de l'Éducation nationale sur des enjeux de réforme du seul système scolaire. Cette (re)centralisation vient s'inscrire dans un cadre juridique et une tradition qui tendent à considérer les collectivités territoriales moins comme des espaces légitimes de l'action publique que comme des lieux où il est simplement question de décliner localement des politiques nationales (Bureau, Sarfati, Simha, Tuchsirer, 2013).

## RÉFÉRENCES


**Commission sur la politique de la Jeunesse**, 2009, *Livre vert*, La documentation Française, juillet.

**Crépon B., Duflo E., Gurgand M., Rathelot R. and Zamora P.**, 2012, "Do Labor Market Policies Have Displacement Effect: Evidence from a Clustered Randomized Experiment", *Quarterly Journal of Economics*.

**Gomel B., Serverin E.**, 2009, « Expérimenter pour décider ? Le RSA en débats », *Document de travail*, n° 119, Centre d'études de l'emploi, juin.

**Bureau M.-C., Sarfati F., Simha J., Tuchsirer C.**, à paraître en 2013, « De l'expérimentation à l'action publique. Usages, pratiques et jugements des acteurs », *Travail et Emploi*.

<sup>5</sup> Souligné par les auteurs.

Les actualités du Centre d'études de l'emploi (dernières publications, colloques et séminaires) sont en ligne sur le site : [www.cee-recherche.fr](http://www.cee-recherche.fr)  
Elles sont également disponibles via la lettre électronique [flash.cee](mailto:flash.cee), ainsi que sur le compte Twitter  [@CeeEtudesEmploi](https://twitter.com/CeeEtudesEmploi).

Centre d'études de l'emploi

29, promenade Michel Simon - 93166 Noisy-le-Grand Cedex

Téléphone : 01 45 92 68 00 - Mèl : [cee@cee-recherche.fr](mailto:cee@cee-recherche.fr) - site : [www.cee-recherche.fr](http://www.cee-recherche.fr)

Directeur de publication : Jean-Louis Dayan - Conseillère scientifique : Carole Tuchsirer - Rédactrice en chef : Marie-Madeleine Vennat  
Conception technique et visuelle : Horizon - Imprimerie : Horizon C.P.P.A.P. : 0911 B 07994 - Dépôt légal : 1306-091 - Juin 2013 - ISSN : 1767-3356