

■ Février 2019  
■ INJEPR-2019/02

# La prise en compte des jeunes ruraux et périurbains par les intercommunalités et les pays

Analyse transversale

de quatre monographies de territoire

JORDAN PARISSÉ

■ Chargé d'études et de recherche INJEP



# **La prise en compte des jeunes ruraux et périurbains par les intercommunalités et les pays**

**Analyse transversale de quatre  
monographies de territoire**

*Jordan Parisse*

[Pour citer ce document](#)

PARISSE J., 2019, *La prise en compte des jeunes ruraux et périurbains par les intercommunalités et les pays. Analyse transversale de quatre monographies de territoire*, INJEP Notes & rapports/Note thématique

---

## SOMMAIRE

<b>1. RETOUR SUR LES ENJEUX D'UN PROGRAMME DE RECHERCHE .....</b>	<b>5</b>
<b>2. PRÉSENTATION DES QUATRE TERRITOIRES ÉTUDIÉS .....</b>	<b>7</b>
<b>3. ANALYSE TRANSVERSALE AU NIVEAU DES PAYS : DES ENJEUX RELATIFS À LA JEUNESSE DIVERSEMMENT PRIS EN COMPTE.....</b>	<b>10</b>
La place de la jeunesse dans les projets de territoire des pays .....	11
Une ingénierie des pays en matière de jeunesse aussi décisive que fragile .....	13
La place marginale des conseils de développement, à l'exception du Pays basque .....	16
<b>4. ANALYSE TRANSVERSALE AU NIVEAU DES INTERCOMMUNALITÉS : DES LOGIQUES DIFFERENCIÉES D'ACTION PUBLIQUE.....</b>	<b>17</b>
Une logique d'intervention en régie directe à Moselle et Madon.....	18
Une logique de contractualisation multiniveau dans le Pays de Colombey .....	20
En Pays basque intérieur, l'action publique par les associations de jeunes.....	21
<b>5. CONCLUSION ET PERSPECTIVES.....</b>	<b>23</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>26</b>



# 1. Retour sur les enjeux du programme de recherche de l'INJEP

---

Dans le sillage de ses précédents travaux portant sur les politiques municipales de jeunesse (Halter et Dumollard, 2014, 2015), l'INJEP a déployé, entre 2015 et 2018, un programme de recherche visant à mieux comprendre le rôle joué par les intercommunalités et par les pays (formés par le regroupement d'intercommunalités) vis-à-vis des jeunes. Alors que ces deux entités ont connu un important développement depuis le milieu des années 1990, il s'est agi, plus spécifiquement, d'analyser dans quelle mesure celles-ci constituaient, et pouvaient constituer, un cadre de formulation et de mise en œuvre d'une action publique en direction de la jeunesse – entendue ici comme la tranche d'âge des 15-30 ans. Ce programme de recherche s'est, en outre, focalisé plus spécifiquement sur les territoires ruraux et périurbains, auparavant peu étudiés sous l'angle de l'action publique en direction des jeunes<sup>1</sup>.

À un niveau plus fin, la démarche d'analyse a consisté à identifier les principaux facteurs politiques et administratifs influant sur la prise en compte des jeunes à l'échelle des intercommunalités et des pays. Elle a cherché, en outre, à identifier comment leur situation était appréhendée comme enjeu de politiques publiques et de développement territorial, ainsi qu'à analyser leur place au sein des systèmes d'acteurs. En toile de fond de ces questionnements, il s'est agi également d'interroger, à partir de nos cas d'études empiriques, la capacité des politiques territoriales – comprises ici comme les politiques impulsées par les collectivités territoriales – à articuler, voire à redéfinir, les frontières sectorielles et institutionnelles structurant l'action publique en direction des jeunes en France.

Ce programme de recherche a ainsi donné lieu à la réalisation de quatre monographies territoriales (que nous présentons plus en détail ci-dessous) : le pays de Marennes-Oléron (Halter, 2016), le pays de la Vallée du Lot (Halter, 2017), le pays Terres de Lorraine (Halter, 2018) et la communauté d'agglomération du Pays basque (Parisse, 2018) – qui disposait du statut de pays jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Deux niveaux d'observation ont été mobilisés dans le cadre de programme de recherche : l'échelle du pays d'une part, en tant qu'entité interterritoriale de projet fédérant plusieurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), et l'échelle de l'intercommunalité d'autre part<sup>2</sup>. La présente synthèse se propose ainsi d'analyser de manière transversale, les principaux résultats de recherche portant successivement sur chacun de ces deux niveaux.

Les quatre monographies réalisées fournissent ainsi, de manière transversale, plusieurs résultats sur la manière dont chacune de ces échelles d'action publique se saisit des enjeux relatifs à la jeunesse. À travers ce prisme spécifique, ces travaux permettent, parallèlement, de mieux comprendre le rôle et

---

<sup>1</sup> Il est à noter plusieurs travaux, parmi lesquels ceux de Nicolas Renahy (Renahy, 2010) et de Benoît Coquard (Coquard, 2014, 2015), qui ont pris pour objet la situation et les trajectoires de vie de jeunes ruraux, principalement des garçons, dans le cadre d'enquêtes ethnographiques au long cours. Des recherches actuellement en cours au sein de l'INJEP portent plus spécifiquement sur la situation des jeunes filles.

<sup>2</sup> Pour des raisons tant matérielles que temporelles, nous n'avons pu étudier de manière approfondie les politiques mises en œuvre par l'ensemble des intercommunalités composant les quatre pays étudiés, eux-mêmes de tailles très diverses. Nous avons ainsi privilégié une approche plus ciblée portant sur une sélection d'intercommunalités au sein de chaque monographie territoriale.

les modalités d'intervention de ces structures interterritoriales et intercommunales, ainsi que les rapports qu'elles peuvent entretenir entre elles.

La lecture croisée des quatre monographies révèle, en ce sens, que les pays jouent un rôle non négligeable dans la conception et l'animation des politiques de développement territorial en milieu rural et périurbain, mais qu'à leur niveau, les enjeux spécifiques à la jeunesse restent – à certaines exceptions près sur lesquelles nous reviendrons – diversement pris en compte. En outre, l'analyse des actions mises en place en direction des jeunes à l'échelle des EPCI fait ressortir des modalités différenciées d'organisation et de ciblage de l'action publique locale en la matière. Il convient de préciser, enfin, que ces résultats n'ont pas de caractère exhaustif pour l'ensemble des pays et intercommunalités à l'échelle nationale ou transposable linéairement d'un territoire à l'autre, mais ils donnent cependant à voir des éléments de compréhension de portée plus générale, à partir de situations localisées.

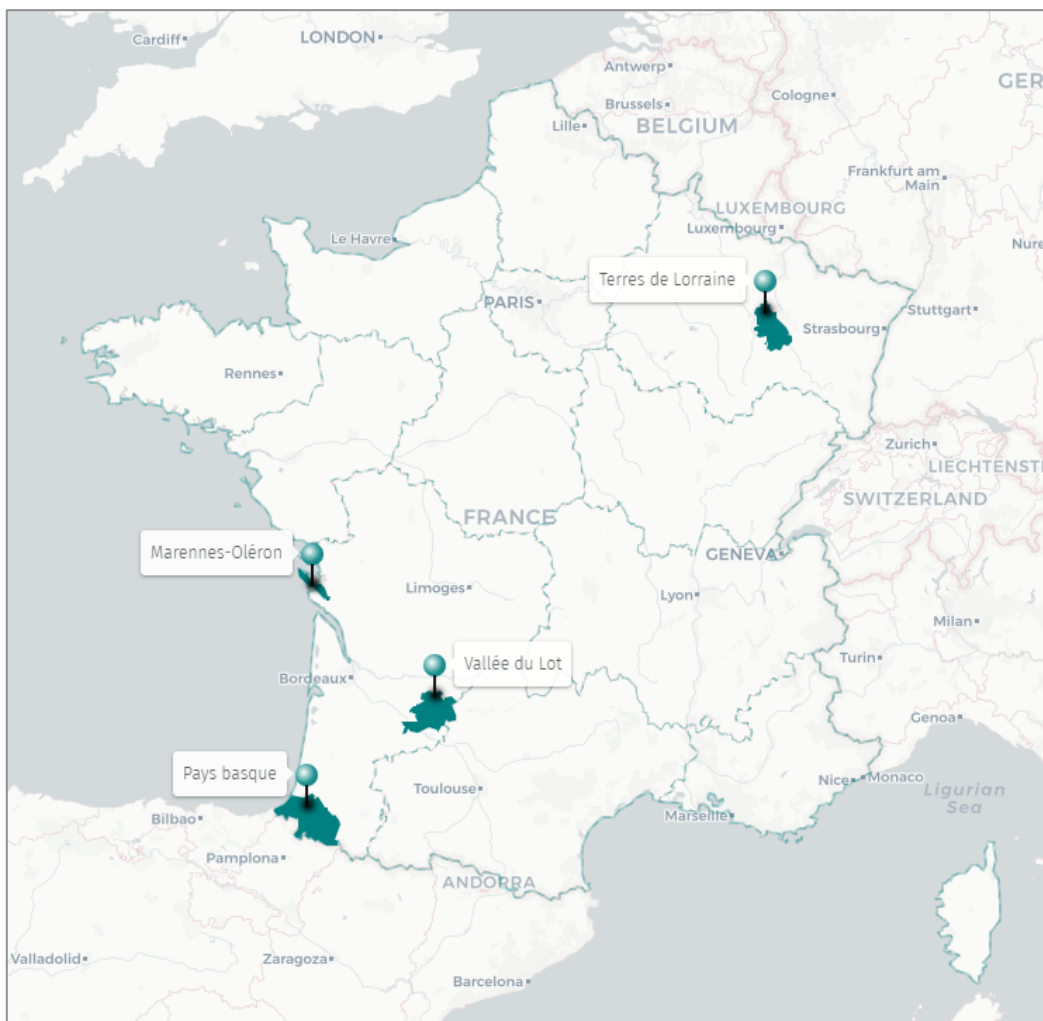
## LA SITUATION DES JEUNES DANS LES TERRITOIRES RURAUX

Malgré les difficultés méthodologiques propres à la délimitation et à la qualification des espaces ruraux et périurbains, plusieurs tendances structurelles relatives à la situation des jeunes en leur sein se dégagent (Even, Coly, 2017). Sur la base d'une approche restrictive reposant sur les cantons dont la densité de population est inférieure à 25 habitants/km<sup>2</sup> (soit des territoires ruraux très peu denses), le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) souligne la forte sous-représentation démographique des jeunes de 18 à 29 ans dans ces territoires, où ils ne représentent que 9,7 % contre 14,7 % à l'échelle nationale (Métayer, 2014). En outre, les jeunes vivant dans les espaces ruraux habitent plus souvent au domicile parental (38,6 %) ou en couple dans un logement autonome (40,1 %) que l'ensemble des jeunes (respectivement 35,6 % et 33,1 %). Ils sont, par rapport aux jeunes urbains de même tranche d'âge, moins diplômés : 9,4 % d'entre eux ont un niveau bac général contre 16,8 % pour les urbains. En outre, la part de jeunes titulaires d'un diplôme de second ou de troisième cycle y est également nettement plus faible (7,3 % contre 15,4 %). Les jeunes ruraux tendent, dès lors, à entrer plus tôt dans l'activité : deux tiers d'entre eux sont en emploi, en apprentissage ou en stage rémunéré contre seulement 56 % de jeunes urbains, et ce, plus souvent dans les domaines de l'agriculture, de la construction et du commerce. Ces tendances à l'échelle des territoires très peu denses tendent à se confirmer sur des périmètres d'observation du monde rural moins restrictifs, à l'image des données de l'INSEE fondées sur la typologie en aire urbaine (Brutel, 2010). Plus largement, il apparaît que les jeunes ruraux se trouvent confrontés à la faiblesse de l'offre de formation supérieure (fortement concentrée dans les pôles urbains), au caractère peu dynamique et faiblement qualifié du marché de l'emploi local, ainsi qu'à des enjeux de mobilité particulièrement prégnants (Coquard, 2014 ; Halter, Labadie, 2017).

## 2. Présentation des quatre territoires étudiés

Le pays de Marennes-Oléron, situé en Charente-Maritime, au sein de la région Nouvelle-Aquitaine, est un syndicat mixte créé en 2006, devenu, au 1<sup>er</sup> janvier 2015, un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR). Il regroupe deux communautés de communes : celle de l'Île d'Oléron (CCIO), créée en 1996, comptant huit communes pour une population de 22 208 habitants (Recensement de la population [RP] 2015), dont le siège est situé à Saint-Pierre d'Oléron ; et celle du Bassin de Marennes (CCBM), créée en 1997, comptant sept communes et totalisant 15 384 habitants (RP 2015), dont le siège se trouve à Marennes. Le pays regroupe ainsi quinze communes et deux EPCI, pour une population totale s'élevant à 37 592 habitants (RP 2015). Ses compétences portent sur trois domaines principaux : l'aménagement et l'urbanisme ; la gestion des programmes européens ; et le développement local (qui recouvre, plus spécifiquement, le développement culturel et le développement économique, de l'emploi et des services). Les deux communautés de communes disposent, en outre, d'une compétence enfance-jeunesse : depuis 2003 pour la CCBM et depuis 2011 pour la CCIO.

### Localisation des territoires étudiés



Sources : OpenStreetMap – CartoDB (fond) ; OSM Boundaries Map 4.2 (périmètres).



Le pays de la Vallée du Lot, situé dans le département du Lot-et-Garonne, au sein de la région Nouvelle-Aquitaine, est également, comme le pays de Marennes-Oléron, un syndicat mixte. Créé en 1996, il se dénomme officiellement Syndicat mixte pour l'aménagement de la Vallée du Lot (SMAVOLT 47). Son siège est localisé à Castelmoron-sur-Lot. Au moment de la réalisation de l'étude, il regroupait sept intercommunalités : la CA du Grand Villeneuvois (19 communes, 50 361 habitants en 2013), la CC de Lot et Tolzac (15 communes, 7 437 habitants en 2013), la CC des Bastides en Haut Agenais Périgord (43 communes, 17 791 habitants en 2013), la CC de Fumel Communauté (19 communes, 19 048 habitants en 2013), la CC de Penne d'Agenais (8 communes, 6 725 habitants en 2013), la CC du Confluent (18 communes, 13 265 habitants en 2013), et la CC du Canton de Prayssas (10 communes, 4 969 habitants en 2013). Ces périmètres ont, depuis, évolué. Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, les CC de Fumel Communauté et de Penne d'Agenais ont fusionné, créant ainsi la CC de Fumel Vallée du Lot (27 communes, 24 507 habitants au RP 2015). Il en est de même pour les CC du Confluent et du Canton de Prayssas, dont la fusion a formé, à la même date, la CC du Confluent et des Coteaux de Prayssas (28 communes, 18 288 habitants au RP 2015). En 2018, le pays de la Vallée du Lot regroupe ainsi 132 communes et cinq EPCI, pour une population totale de 115 225 habitants (RP 2015). En 2016, lors de la réalisation de l'étude, le pays disposait de quatre missions principales : tourisme ; haut débit internet ; rivière ; et développement local (comprenant une mission jeunesse, voir *infra*). Entre-temps, en 2017, la compétence sur le haut débit internet a été transférée à un syndicat *ad hoc* et les missions « tourisme et jeunesse » ont pris fin, tandis qu'en 2018, la compétence « rivière » s'est élargie dans le cadre de la nouvelle compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et de la protection des inondations (GEMAPI), issue de la réforme territoriale de 2014-2015.

Le pays Terres de Lorraine, situé en Meurthe-et-Moselle, au sein de la région Grand Est, est, quant à lui, une association loi 1901, créée en 2005, dont le siège est situé à Colombey-les-Belles. Lors de la réalisation de l'étude, le pays regroupait cinq communautés de communes : la CC du Pays de Colombey et du Sud Toulinois (39 communes, 11 579 habitants), la CC de Moselle et Madon (19 communes, 29 606 habitants), la CC du Pays du Saintois (55 communes 14 507 habitants), la CC du Toulinois (34 communes, 37 230 habitants) et la CC de Hazelle-en-Haye (9 communes, 7 855 habitants). Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, les CC du Toulinois et de Hazelle-en-Haye ont fusionné pour former la CC Terres Toulaises (42 communes, 45 013 habitants au RP 2015). Le pays regroupe donc aujourd'hui 156 communes et quatre EPCI, pour une population totale s'élevant à 100 867 habitants. Il exerce, en outre, des missions dans le domaine du développement local (plus spécifiquement en matière d'économie, d'emploi et de formation, de tourisme, d'information sur les énergies et d'urbanisme), de la prospective et du dialogue territorial (via son conseil de développement). Un focus spécifique a été réalisé, dans le cadre de l'étude, sur les territoires des CC de Moselle et Madon, d'une part, et de la CC du Pays de Colombey et du Sud Toulinois, d'autre part.

Enfin, le Pays basque français est le seul territoire disposant, au moment de l'étude, du statut de communauté d'agglomération, et ce, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017. La création de cette nouvelle entité résulte de la fusion de dix intercommunalités (deux communautés d'agglomération et huit communautés de communes), auparavant regroupées en pays depuis 1997. Le pays Pays basque disposait alors d'un système de gouvernance bicéphale, composé d'un conseil de développement – organe de représentation de la société civile et de production d'expertise avec l'appui duquel a été réalisée l'étude – et d'un conseil des élus. La communauté d'agglomération du Pays basque (CAPB) regroupe aujourd'hui 158 communes – soit la plus importante intercommunalité française par le

nombre de communes –, pour une population totale de 302 980 habitants au RP 2015. Par rapport aux trois autres territoires enquêtés, celui de la CAPB se caractérise notamment par la grande diversité de ses configurations socio-spatiales, mêlant rural, périurbain, et urbain-littoral. Au moment de la réalisation de l'étude, fin 2017, les compétences de la CAPB – notamment s'agissant des compétences optionnelles et facultatives – étaient encore en cours de définition. Dans un souci de comparaison transversale pertinente avec les autres territoires, nous n'intégrerons à la présente analyse que les données portant plus spécifiquement sur les parties rurales et périurbaines de ce territoire.

### 3. Analyse transversale au niveau des pays : des enjeux relatifs à la jeunesse diversement pris en compte

Institué par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADT) du 4 février 1995 (loi Pasqua), puis renforcé par loi du même nom du 25 juin 1999 (loi Voynet), le pays est une entité politico-administrative interterritoriale regroupant plusieurs intercommunalités, dont la délimitation est considérée comme présentant « une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale » (article 22). Sa vocation double consiste à exprimer la « communauté d'intérêts » de ses membres et à favoriser l'élaboration et la mise en œuvre, à son échelle, de projets de développement territorial. Le pays peut, en outre, prendre plusieurs formes juridiques (syndicat mixte, association, groupement d'intérêt public), et son financement repose à la fois sur les contributions de ses membres, mais également sur l'inscription dans des démarches contractuelles de cofinancements avec les départements, les régions, l'État et ses agences, ou encore l'Union européenne (via, notamment, le programme LEADER<sup>3</sup>).

À l'origine, la création des pays s'est inscrite dans une volonté d'adapter les politiques de développement local aux « territoires vécus » – notamment identifiés par les « bassins de vie », définis à partir du milieu des années 1990 par la DATAR<sup>4</sup> et l'INSEE<sup>5</sup> –, en partant d'une logique « ascendante » et partenariale d'élaboration des projets de territoire. Dans cette perspective, le pays est alors « positionné comme un cadre optimal pour conduire une réflexion stratégique d'aménagement et de développement territorial, [qui] ne doit pas faire directement mais faire faire » (Taulelle, 2010, p. 20). Alors que les pays ont connu un développement rapide au cours des années 2000, la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 a, dans le sillage des propositions du comité pour la réforme des collectivités locales présidé par Édouard Balladur, abrogé leur support législatif et empêché toute nouvelle création (au motif de la simplification territoriale), tout en permettant à ceux déjà existants de poursuivre leur activité sous leur statut propre (syndicat mixte, association, groupement d'intérêt public, etc.). Par la suite, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 a créé le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR)<sup>6</sup>, dont les objectifs et la logique de fonctionnement sont très proches (Lepicier *et al.*, 2014).

D'après les données collectées par l'Association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des pays (ANPP), il se maintient dès lors, aujourd'hui, une diversité des formes de « territoires de projets<sup>7</sup> », avec néanmoins une prédominance significative pour la forme syndicale au détriment de la

<sup>3</sup> Acronyme de « Liaison entre actions de développement de l'économie rurale ».

<sup>4</sup> Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

<sup>5</sup> Institut national de la statistique et des études économiques.

<sup>6</sup> La loi prévoit, en outre, que les pays auparavant organisés en syndicat mixte et composés uniquement d'EPCI sont automatiquement transformés en PETR, tandis que les pays auparavant organisés sous forme de syndicat mixte ouvert ou fermés, d'association ou de groupement d'intérêt public peuvent également être reconnus comme PETR par simple délibération concordante (sans que cela n'ait de caractère obligatoire ou automatique).

<sup>7</sup> Dénomination désignant, selon l'ANPP, « des territoires non intégrés sur le plan intercommunal dans une seule communauté de communes ou d'agglomération, mais qui regroupent plusieurs communautés autour d'un projet de territoire » (ANPP, 2018).

forme associative, du groupement d'intérêt public (GIP) ou de la structuration informelle (ANPP, 2018<sup>8</sup>). Au total, selon l'ANPP, on dénombre, au 1<sup>er</sup> janvier 2017, 282 territoires de projets en France (pays, PETR et CDDRA<sup>9</sup> compris), qui couvrent 70 % du territoire métropolitain et concernent 45 % de la population française (ANPP, 2018). En outre, le développement des pays aux cours des années 2000 s'est accompagné d'une diversification de leur composition en termes de configuration sociospatiale (urbaine, périurbaine, rurale), et a été marqué par le fort accroissement des pays à dominante urbaine (qui sont aujourd'hui les plus nombreux par rapport aux pays à dominante périurbaine ou rurale) (Lepicier, Doré et Diallo, 2014).

La lecture croisée des quatre monographies réalisées par l'INJEP met en évidence une triple nature du pays en tant qu'échelon des politiques publiques. Celui-ci est à la fois une entité de planification stratégique, une entité d'ingénierie technique au service de ses membres et des acteurs du territoire, et une entité de représentation des intérêts (tant politiques que de la société civile organisée). Nous verrons ainsi que la prise en compte des enjeux propres à la jeunesse se joue à chacun de ces niveaux d'action.

## La place de la jeunesse dans les projets de territoire des pays

La première dimension caractéristique de l'action publique portée par les pays dans les quatre monographies ici mobilisées est celle de la planification stratégique. Cela se traduit par l'élaboration de projets de territoire ou par la mise en place de démarches de prospective territoriale, qui visent à déterminer, à travers un processus plus ou moins ouvert, les principales orientations stratégiques d'intervention partagées par les acteurs territoriaux.

Les quatre pays étudiés se sont ainsi dotés de projets stratégiques de ce type, selon des modalités différentes. Au sein des pays de Marennes-Oléron et de la Vallée du Lot, les projets de territoire respectifs s'inscrivent, plus spécifiquement, dans le cadre du programme européen LEADER, tandis qu'au sein du pays Terres de Lorraine, le projet de territoire s'inscrit dans la démarche de l'Agenda 21. De leur côté, les démarches de prospective territoriales successives mises en place au Pays basque français apparaissent singulières par rapport aux trois autres territoires étudiés, tant du fait de leur antériorité – la première démarche, « Pays basque 2010 », datant du milieu des années 1990 – et de leur ampleur, que de leur inscription dans l'histoire sociopolitique locale, marquée par l'importance de la revendication autonomiste – sur laquelle la monographie revient longuement.

La place qu'occupent les enjeux relatifs à la jeunesse dans les projets des quatre territoires apparaît, en outre, très diverse. Si elle s'avère très marginale, voire inexistante, dans le projet du pays de Marennes-Oléron, elle est davantage présente dans les projets des pays Terres de Lorraine et de la Vallée du Lot. Structuré autour de trois axes principaux – « produire dans la mondialisation », « positiver l'économie des ressources » et « ancrer la République sociale » –, le projet de territoire du pays Terres de Lorraine évoque la jeunesse à travers deux propositions : la première consiste à « accompagner les jeunes acteurs de leur projet (création d'entreprises, projets collaboratifs, engagement social...) » ; la seconde

<sup>8</sup> Ressource en ligne, disponible à l'adresse : <http://anpp.fr/wp-content/uploads/2016/03/Panorama-des-Pays-2017.pdf> [consultée le 06/09/2018].

<sup>9</sup> Contrats de développement durable en Rhône-Alpes.

visé, quant à elle, à « faire du service civique une priorité d'action locale (exploration des besoins, aide au portage pour les petites structures...) ».

En suivant une logique relativement proche, le pays de la Vallée du Lot a, quant à lui, fait de la jeunesse l'un des quatre axes prioritaires de son programme LEADER pour la période 2016-2020, à travers deux orientations qui visent, d'une part, à « soutenir les initiatives portées *par* les jeunes » – qui concernent les « actions d'entrepreneuriat des jeunes » ainsi que les « initiatives innovantes de coordination/mutualisation des actions menées par les jeunes » – et, d'autre part, à « soutenir les initiatives portées *pour* les jeunes » – à savoir, les « initiatives innovantes d'accompagnement des jeunes dans leurs projets et de coordination des actions jeunesse ». En Vallée du Lot, l'inscription du « soutien à la jeunesse » comme axe prioritaire du programme LEADER fait suite, comme nous le verrons plus loin, à la mise en place, entre 2012 et 2014, dans le cadre du précédent programme (2009-2014), d'une expérimentation – dénommée « Apprendre à entreprendre » – visant à susciter et à accompagner les projets d'entrepreneuriat portés par les jeunes.

Tant au sein du pays Terres de Lorraine que du pays de la Vallée du Lot, les enjeux relatifs à la jeunesse sont donc présents dans les projets de territoire respectifs, mais se limitent à une approche relativement restreinte. Celle-ci se centre, en effet, sur l'accompagnement des projets portés par les jeunes, ainsi que sur la mise en cohérence des actions qui leur sont destinées (dans le cas du projet du pays de la Vallée du Lot), sans évoquer l'articulation avec d'autres dimensions telles que la mobilité, le logement, l'emploi (au-delà de sa dimension entrepreneuriale), la formation ou encore la santé, pourtant structurantes de la situation de vie des jeunes en milieu rural et périurbain. Autrement dit, les enjeux propres à la jeunesse ne sont pas pensés, à l'échelle des projets évoqués, comme un élément structurant d'une stratégie de développement territorial intégré.

À cet égard, les démarches de prospective élaborées au Pays basque français font exception par rapport aux trois autres terrains d'études. En effet, dès le début des années 1990, en réponse à la montée en puissance de la revendication autonomiste, un système de gouvernance territoriale associatif se met en place autour d'un conseil des élus (représentant les élus locaux) et d'un conseil de développement (représentant la société civile organisée), préfigurant la création du pays Pays basque en 1997 puis, plus récemment, au 1<sup>er</sup> janvier 2017, de la communauté d'agglomération du même nom. Une première démarche de prospective est parallèlement lancée en 1993, dénommée « Pays basque 2010 », dans laquelle la situation des jeunes est évoquée de manière diffuse, à partir du constat de leur déperdition démographique : entre 20 et 30 ans, ils sont alors plus nombreux à quitter le territoire qu'à s'y installer. L'enjeu est donc ici cadré sous l'angle de l'attractivité démographique du territoire, qui doit passer, comme le propose alors le schéma d'aménagement et de développement adopté en 1996, par le développement de l'offre de formation (dont l'objectif est d'offrir des débouchés locaux pour les jeunes).

Par la suite, au milieu des années 2000, l'élaboration d'une nouvelle démarche de prospective – dénommée « Pays basque 2020 » – va participer, localement, à l'identification de la jeunesse comme objet d'action publique et, *a fortiori*, de développement territorial. Un « chantier jeunes » est alors lancé dans le cadre de la démarche, et plusieurs travaux, relativement approfondis, sont réalisés : une analyse statistique de la situation des jeunes, une enquête qualitative sur les besoins des 16-30 ans suivie de l'élaboration de nombreuses propositions d'actions, ainsi qu'un projet pédagogique visant à compléter l'étude des programmes scolaires par des illustrations thématiques tirées de cas locaux.

Cette démarche débouche sur l'inscription au contrat territorial 2007-2013 d'un programme visant à créer un « dispositif jeunesse Pays basque », qui permet alors au conseil de développement de financer, entre 2009 et 2012, un « mission jeunesse » dotée d'une ingénierie propre. Au cours de cette mission (sur laquelle nous reviendrons plus loin), un travail conséquent de diagnostic et d'identification de propositions sera à nouveau réalisé de manière approfondie.

Contrairement aux autres territoires étudiés, qu'il s'agisse des pays de Marennes-Oléron, de la Vallée du Lot ou de Terres de Lorraine, les démarches de prospective élaborées au Pays basque au cours des années 2000 et jusqu'en 2012, font de la jeunesse un enjeu saillant de la stratégie de développement territorial. En outre, l'approche développée s'attache, dans les préconisations formulées, à articuler plusieurs dimensions : développement de l'offre d'enseignement supérieur, valorisation de la création d'entreprise, mobilisation des acteurs sur les problématiques de logement et de transport, déploiement des politiques de prévention en zone rurale, mise en place d'un conseil des associations de jeunes, organisation d'un système de suivi partenarial des jeunes bénéficiant d'un accompagnement, développement de l'apprentissage de la langue basque, etc.

La lecture croisée des quatre monographies souligne ainsi les différenciations à l'œuvre entre les territoires en termes d'intégration cognitive des enjeux relatifs à la jeunesse, c'est-à-dire à la fois dans la manière dont se les représentent les acteurs impliqués dans la définition des projets de territoire, mais également dans la place qu'occupent ces enjeux dans la façon de penser plus largement le développement des territoires.

## Une ingénierie des pays en matière de jeunesse aussi décisive que fragile

Parallèlement à la définition d'un projet de territoire, l'action publique portée par les pays se déploie à travers la mise en place d'une ingénierie technique propre, au service de ses membres. Les quatre pays étudiés en disposent, sous des formes diverses. Le pays de Marennes-Oléron s'est ainsi doté de sa propre ingénierie dans les domaines de l'aménagement et l'urbanisme, de l'animation des programmes européens (dont le programme LEADER), et du développement local. Le pays a par exemple mis en place des outils au service de ses membres et de ses habitants, tels qu'un portail cartographique en ligne. De son côté, le pays de la Vallée du Lot met en œuvre quatre missions principales, dans les domaines du tourisme, du haut débit internet, de la gestion des rivières et du développement local. C'est au sein de cette dernière qu'a été intégrée une mission spécifique sur la jeunesse, sur laquelle nous reviendrons plus loin.

En Terres de Lorraine, le pays dispose également de sa propre ingénierie, notamment pour l'animation du programme LEADER et pour le projet de territoire, mais cela se caractérise par le fait qu'il dispose de plusieurs structures spécialisées, dont la gestion est mutualisée, à son échelle, par les communautés de communes, parmi lesquelles une maison de l'emploi, une maison du tourisme, une mission locale, un espace info énergie, une agence de développement et une agence d'urbanisme. Si le pays ne pilote pas en tant que telles ces différentes structures (qui disposent chacune d'une organisation propre), il forme cependant un espace de mutualisation des ressources entre les communautés de communes.

Au Pays basque, l'ingénierie s'est quant à elle principalement déployée depuis le milieu des années 2000 au sein du conseil de développement. En lien avec le conseil des élus – aujourd'hui disparu depuis la création de la communauté d'agglomération Pays basque (CAPB) au 1<sup>er</sup> janvier 2017 –, et parallèlement à sa fonction de représentation des intérêts de la société civile organisée basque (voir *infra*), il a joué un rôle important en matière de production d'expertise, tant sur les enjeux de gouvernance – particulièrement saillants localement – que sur différents domaines sectoriels tels que l'environnement, le climat et l'énergie, l'économie et l'emploi, le dialogue social, la santé, les transports, l'urbanisme, la formation, l'enseignement supérieur et la recherche, la langue basque, les nouvelles technologies, la culture ou encore la jeunesse. Bien qu'une partie de ses moyens d'ingénierie aient été, depuis, intégrés au sein des services de la nouvelle communauté d'agglomération, le conseil de développement dispose toujours d'une équipe technique propre.

Parmi les quatre territoires étudiés, les pays de la Vallée du Lot et le Pays basque se distinguent, en outre, par la mise en place – entre 2011 et 2014 pour le premier et entre 2009 et 2012 pour le second – d'une ingénierie spécifiquement dédiée à la jeunesse, sous la forme d'une « mission jeunesse », avec cependant plusieurs différences entre elles. Le premier type de différence a ainsi concerné leur positionnement. Au Pays basque, le déploiement de la mission a fait suite à l'inscription de l'enjeu jeunesse comme axe prioritaire au sein du contrat territorial 2007-2013 (voir *supra*), qui a permis son financement. Deux chargées de mission à temps plein, intégrées à l'équipe technique du conseil de développement, se sont ainsi succédé pour l'animer entre 2009 et 2012. En Vallée du Lot, la mise en place d'une ingénierie spécifique a, quant à elle, fait l'objet d'un montage plus complexe : une chargée de mission salariée d'un bureau d'études indépendant animait à temps plein la mission dans le cadre d'une convention annuelle avec le pays, tout en étant néanmoins intégrée dans l'organigramme de ce dernier (au sein du service en charge du développement local). Bien qu'externalisée, cette ingénierie était donc cependant étroitement associée à l'action du pays.

Au-delà de leurs positionnements respectifs, les deux missions ne disposaient pas du même périmètre. Au sein du conseil de développement du Pays basque, ce périmètre se voulait relativement large, la mission étant structurée autour de trois objectifs principaux, à savoir : développer la connaissance du territoire auprès des jeunes ; mieux connaître et accompagner la jeunesse ; et faire participer les jeunes au développement du territoire. En suivant ces trois axes, plusieurs actions ont ainsi été conduites. Le dispositif pédagogique « Enseigner le Pays basque » a, notamment été développé en lien avec les services de l'Éducation nationale. En outre, un travail de structuration et d'animation d'un réseau d'une cinquantaine d'acteurs de la jeunesse a été mené, et des liens ont été noués plus étroitement avec les associations portées par les jeunes. Cela a donné lieu à l'organisation de groupes de travail thématiques, ainsi que de plusieurs événements (rencontre des acteurs de la jeunesse, salon des initiatives portées par les jeunes, etc.). Un film a également été produit. Enfin, comme nous l'avons déjà évoqué plus haut, un important diagnostic sur la situation des jeunes et de l'action publique a été réalisé, donnant lieu à l'élaboration de plusieurs préconisations.

À l'inverse, la mission jeunesse du pays de la Vallée du Lot s'inscrivait initialement dans une ambition plus limitée, qui visait à mettre en œuvre, dans le cadre du programme LEADER, un dispositif de sensibilisation et d'accompagnement à l'entrepreneuriat des jeunes, dénommé « Apprendre à entreprendre ». Celui-ci a consisté en l'organisation d'un réseau de tutorat entre des jeunes ayant un projet de création d'activité et des acteurs du territoire (chef d'entreprises, responsables de structures,



etc.), ainsi qu'à proposer aux jeunes concernés un soutien personnalisé dans leur démarche, sur une période de dix mois. Lancé sous forme expérimentale, ce dispositif a ainsi concerné environ 130 jeunes lycéens et étudiants du territoire sur la période 2012-2013. Suite à cette expérimentation, un travail visant la pérennisation de la mission a été engagé. Il s'est traduit par la réalisation d'un diagnostic sur la situation des jeunes à l'échelle du pays puis, comme nous l'avons vu plus haut, par l'inscription de la jeunesse comme axe prioritaire du programme LEADER 2016-2020. Une candidature du pays à l'appel à projets du programme d'investissement d'avenir (PIA) a également été élaborée en lien avec les acteurs du territoire. Néanmoins, malgré la dynamique partenariale suscitée par la mobilisation autour de cette candidature – à la fois interinstitutionnelle, interprofessionnelle et interterritoriale –, celle-ci n'a finalement pas été retenue par le comité de sélection.

Suite à cet échec, la convention annuelle entre le pays et le bureau d'études porteur de la mission n'a finalement pas été renouvelée, mettant ainsi fin à la dynamique amorcée. Cette situation, au-delà de ses facteurs externes d'explication liés au mécanisme concurrentiel propre au système de l'appel à projets national, révèle, en creux, les difficultés rencontrées dans le portage de la mission jeunesse. En restant externalisée par le pays, et malgré la mise en œuvre du dispositif « Apprendre à entreprendre », celle-ci apparaît avoir manqué de légitimité auprès des élus du pays. Cité dans la monographie, un élu du pays considère ainsi que la candidature à l'appel à projets a « vu trop grand » par rapport à une ambition initialement plus limitée (Halter, 2017, p. 69), qui tendait à ne l'envisager que comme un moyen de pérenniser le dispositif d'accompagnement à l'entrepreneuriat. En ce sens, si l'autonomie laissée à la chargée de mission dans le pilotage de la candidature lui a permis de susciter la mobilisation des acteurs associatifs – qui y ont vu une opportunité nouvelle et ont proposé de nombreuses actions –, elle a parallèlement limité ses possibilités d'appui en interne au sein du pays. Ce dernier s'est, en ce sens, révélé davantage comme un frein au processus qu'un facilitateur. Dans cette perspective, on repère donc autant le caractère décisif de l'ingénierie, sans la présence de laquelle la candidature à l'appel à projets n'aurait vraisemblablement pas vu le jour, que sa fragilité – et avec elle celle de la prise en compte des enjeux propres à la jeunesse –, tant au regard de son positionnement institutionnel que de sa dépendance existentielle à des financements externes au pays.

Au conseil de développement du Pays basque la fin de la mission jeunesse en 2012 a marqué également le reflux d'une dynamique amorcée plusieurs années auparavant. Malgré le travail de diagnostic conséquent, les préconisations n'ont pas trouvé alors de débouché opérationnel. Le relais avec les autres acteurs tels que les services de l'État ou le conseil régional ne s'est pas opéré, tandis que le conseil départemental a lancé en parallèle sa propre mission jeunesse. En outre, la fin de la mission a correspondu à une période au cours de laquelle les débats autour de la création d'une collectivité à statut particulier au Pays basque français ont mobilisé fortement le conseil de développement et, plus largement, l'ensemble des acteurs territoriaux. Ce facteur a contribué à remettre à l'arrière-plan le thème de la jeunesse. Par la suite, alors que le projet de création d'une collectivité à statut particulier est abandonné en 2013 suite au refus de l'État, une solution visant à créer une communauté d'agglomération à l'échelle du Pays basque français est proposée par la préfecture en 2015 puis entérinée l'année suivante, suite à un processus de concertation. Entre temps, sollicité par les associations de jeunes alors en pleine réflexion sur les modalités de leur financement, le conseil de développement les consulte et les réunit sans pouvoir néanmoins donner de suites concrètes. Cela s'explique notamment par l'absence d'ingénierie dédiée, mais aussi par la prégnance des enjeux liés à



la place du conseil de développement lui-même au sein de la nouvelle communauté d'agglomération créée au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

## La place marginale des conseils de développement, sauf au Pays basque

Parallèlement à leur rôle de planification stratégique et d'ingénierie, les pays ont également vocation, historiquement, à impliquer la société civile et à lui offrir un espace de représentation au travers des conseils de développement, institués en 1999 par la loi Voynet, déjà évoquée plus haut. À l'échelle des pays ici observés, il s'avère cependant que leur rôle, hormis au Pays basque, est très faible. Ainsi, au niveau du pays Terres de Lorraine, il apparaît – d'après les entretiens réalisés – que si le conseil de développement (composé de 60 membres répartis en trois collèges) a joué un rôle au moment de l'élaboration du projet LEADER 2014-2020 et du projet de territoire 2016-2020, il se trouve, depuis lors, en sommeil. En Vallée du Lot, il ressort que le conseil de développement n'a été mobilisé qu'à deux reprises depuis sa création en 2003. L'une des raisons pouvant expliquer cette faible implication relève en l'occurrence d'une forme de confusion avec le groupe d'action locale (GAL), impliquant des partenaires publics et privés, autour duquel s'organise l'animation du programme LEADER. La même raison paraît également expliquer la faible activité du conseil de développement du pays de Marennes-Oléron, dans lequel le programme LEADER occupe, comme nous l'avons identifié plus haut, une place importante. Faiblement mobilisés dans les pays Terres de Lorraine, Vallée du Lot et Marennes-Oléron, les conseils de développement n'y sont pas, dès lors, spécifiquement porteurs d'une prise en compte des enjeux relatifs à la jeunesse.

Au regard de cet état des lieux, la situation du Pays basque fait exception, comme nous l'avons vu précédemment. Le conseil de développement y apparaît, en effet, comme l'espace politico-institutionnel par lequel la jeunesse est devenue, localement, un objet d'action publique identifié comme tel, en particulier au travers des démarches de prospective territoriale successivement mises en œuvre au cours des années 1990 et 2000, et par l'hébergement d'une mission dédiée entre 2009 et 2012. Ce rôle central du conseil de développement s'explique non seulement par son antériorité – sa création date de 1994, soit plusieurs années avant l'inscription dans la loi de cette forme institutionnelle –, mais également par la place qu'il a occupée dans l'espace sociopolitique basque. En effet, alors que la revendication pour la reconnaissance institutionnelle d'un département basque français s'est constamment renforcée depuis les années 1970, tant au sein du mouvement indépendantiste basque de gauche (ou « abertzale<sup>10</sup> ») que dans celui des milieux économiques d'affiliation centriste, le conseil de développement a constitué un espace commun d'échange et de représentation impliquant l'État, et étant, de surcroît, politiquement légitimé par son rattachement au conseil des élus. Ce rôle joué historiquement par le conseil de développement dans l'espace institutionnel basque ainsi que l'autonomie relative dont il dispose expliquent ainsi sa capacité à investir des enjeux tels que la jeunesse.

<sup>10</sup> « Abertzale » signifie littéralement « patriote » en basque. Le mouvement du même nom, politiquement situé à gauche, défend l'autonomie politique du Pays basque.

## 4. Analyse transversale au niveau des intercommunalités : des logiques différenciées d'action publique

Parallèlement à leur focalisation sur l'échelle des pays, les quatre monographies réalisées par l'INJEP se sont également intéressées à la façon dont les intercommunalités qui les composent appréhendaient les enjeux relatifs à la jeunesse à l'échelle de leur territoire. La lecture croisée de ces travaux met ainsi en évidence la diversité des modalités de déploiement d'une action publique à l'échelle des structures intercommunales observées, dans un contexte historique plus large qui les a vues se développer de manière importante depuis le milieu des années 1990, en particulier dans les espaces ruraux et périurbains, où leur émergence – autrement que sous la forme syndicale de gestion et de service – s'est faite plus tardivement qu'en milieu urbain (Frinault, 2012).

C'est, en effet, à la faveur de la loi relative à l'administration territoriale de la République (ATR) du 6 février 1992 que sont créées, entre autres<sup>11</sup>, les communautés de communes, dont le nombre va croître rapidement tout au long des années 1990. En 1999, la loi Chevènement relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale réorganise les structures existantes en trois catégories : les communautés de communes (pour les ensembles inférieurs à 50 000 habitants), les communautés d'agglomération (pour les ensembles d'au moins 50 000 habitants autour d'une commune centre d'au moins 15 000 habitants) et les communautés urbaines (pour les ensembles regroupant au moins 500 000 habitants).

Cette loi suscite alors un processus de généralisation de l'intercommunalité sur l'ensemble du territoire, avant que la réforme territoriale de 2010 n'amorce un mouvement tendant à accroître la taille des périmètres intercommunaux existants, jugés alors trop limités par ses promoteurs. Bien qu'ayant alors des effets contrastés en termes de redimensionnement, le mouvement enclenché se trouve être par la suite au cœur des réformes engagées en 2014-2015, et plus particulièrement de la loi NOTRe du 7 août 2015, qui porte le seuil démographique minimal de constitution d'une intercommunalité de 5 000 à 15 000 habitants. Suite à cette réforme, la carte intercommunale se trouve, à l'échelle nationale, largement modifiée : au 1<sup>er</sup> janvier 2017 (date d'entrée en vigueur de la loi), on dénombre ainsi 1 266 intercommunalités contre 2 062 un an auparavant, faisant passer le nombre moyen de communes par intercommunalité de 17 à 28, et le nombre d'habitants de 38 000 à 53 000 (ADCF, 2018). Néanmoins, malgré son ampleur historique, ce mouvement reste, comme le souligne une étude récente de l'Association des communautés de France (ADCF), fortement différencié selon les territoires : à l'échelle de neuf départements, la mue du tissu des intercommunalités s'était déjà opérée ; à l'échelle d'une vingtaine d'entre eux, seule la moitié des structures a évolué ; enfin, à l'échelle de dix-sept autres, la recomposition a été notable, puisque seules une à trois communautés préexistantes ont subsisté après le mouvement réformateur (ADCF, 2018).

<sup>11</sup> La loi prévoit également la création des communautés de villes, destinées aux ensembles d'au moins 20 000 habitants, mais s'avère être un échec. Ce statut n'a pas trouvé son positionnement, notamment vis-à-vis des districts, créés en janvier 1959, qui connaîtront un certain succès : on en dénombre jusqu'à 317 en 1997 (Frinault, 2012, p. 128).

Cependant, en raison de la période de réalisation antérieure à la mise en œuvre de la réforme de deux des monographies intégrées à notre analyse – en 2015 pour le territoire de Marennes-Oléron et en 2016 pour celui de la Vallée du Lot –, mais également de la diversité observée dans son déploiement à l'échelle nationale – qui, en l'occurrence, n'a pas impacté la communauté de communes de Moselle et Madon ni celle du Pays de Colombey et du Sud Toulousain<sup>12</sup> –, le mouvement évoqué n'a, dès lors, substantiellement affecté nos observations que dans le cas du Pays basque. Ce dernier étant par ailleurs lui-même caractérisé par son exceptionnalité à l'échelle nationale, dans la mesure où le « pays » Pays basque – tel que nous l'avons analysé plus haut – s'est transformé en la plus importante communauté d'agglomération française par le nombre de communes regroupées (158). De surcroît, sur ce territoire, comme nous le verrons plus loin, les intercommunalités rurales préexistantes à la création de la nouvelle communauté d'agglomération ne jouaient qu'un rôle marginal en termes de portage local des interventions en direction des jeunes. En ce sens, malgré l'importance du mouvement actuel de réforme touchant l'échelle intercommunale, celui-ci n'a eu qu'une incidence relativement limitée sur nos observations, à l'exception du Pays basque, dont la monographie revient longuement sur les enjeux liés à la création de la communauté d'agglomération.

Au-delà des enjeux propres à la réforme territoriale, l'analyse croisée des quatre monographies relève une importante diversité des logiques d'intervention en direction des jeunes à l'échelle intercommunale, et ce, parfois même à l'échelle de deux territoires voisins, comme dans le cas lorrain. Au sein du pays Terres de Lorraine, en effet, l'analyse approfondie des interventions des communautés de communes voisines de Moselle et Madon d'une part, et du Pays de Colombey et du Sud Toulousain d'autre part, met ainsi en évidence deux formes institutionnelles d'intervention portant, chacune, des approches spécifiques.

## Une logique d'intervention en régie directe à Moselle et Madon

Sur le territoire de Moselle et Madon, la communauté de communes déploie elle-même, en régie, une intervention en direction des jeunes. Ne disposant pas, cependant, de compétence enfance-jeunesse, son action s'inscrit alors dans le cadre de sa compétence de coordination en matière de cohésion sociale d'une part, et dans celui de son conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD) d'autre part, dont elle assure le pilotage. Dans ce cadre, la communauté de communes porte ainsi deux actions principales.

La première consiste en la mise en place, dans douze communes, d'une animation pour les 11-18 ans (de l'accueil de fin d'après-midi au montage de projets). Cette action mobilise six animateurs permanents, dont deux éducateurs. La seconde est une action de prévention portée par le CISPD sur l'ensemble du territoire de la communauté de communes, portant sur la tranche d'âge des 10-25 ans. Depuis 2016, cette action de prévention se déploie sur toute l'année (et non plus seulement sur la période des vacances d'été), en s'appuyant sur une équipe de vacataires. Comme le souligne la monographie consacrée à ce territoire, « les interventions combinent approche de prévention et d'animation collective, [telles que] le travail de rue, l'accompagnement individuel des jeunes, les

<sup>12</sup> Cette dernière ne regroupant pourtant qu'un peu plus de 11 000 habitants.

groupes de prévention, l'organisation de chantiers éducatifs, d'animation et de sorties » (Halter, 2018, p. 43).

En parallèle à la mise en place de ces actions, un « groupe prévention » se réunit tous les deux mois. Il s'agit d'une instance de partage des informations, de coopération mutuelle et d'élaboration de projets communs entre les professionnels et les acteurs associatifs. Il se compose des associations d'éducation populaire, des écoles, de deux collèges, du lycée professionnel, de la mission locale, de la maison départementale des solidarités, de plusieurs structures de prévention (brigade de prévention de la délinquance juvénile de la gendarmerie, ANPAA pour les addictions, association Roues libres pour la sécurité routière, AIDES, Planning familial, maison LGBT, maison des adolescents de Nancy, etc.). Le groupe partenarial est animé par le responsable de l'équipe prévention-animation de la communauté de communes, dans le respect de la charte déontologique élaborée au sein du groupe.

Cette forme d'intervention – tant s'agissant de l'animation pour les 11-18 ans que de la politique de prévention – offre ainsi une certaine souplesse d'organisation, dans le cadre d'un pilotage partenarial reposant sur le volontarisme des acteurs impliqués autour d'objectifs partagés. Paradoxalement, néanmoins, c'est aussi cela qui en constitue la principale limite à plus long terme et, comme le souligne la monographie, « l'absence de compétence jeunesse au sein de la communauté de communes entraîne ainsi une certaine précarité » (Halter, 2018, p. 44), dans la mesure où la pérennité des actions repose structurellement sur le volontariat. L'un des principaux partenaires impliqués souligne, par ailleurs, que s'« il y a un vrai projet, structuré, lisible », cela « [demande] toutefois un temps de travail considérable de coordination entre les professionnels », dont la gestion peut apparaître « difficile en termes humains » (Halter, 2018, p. 45).

## UNE INTERVENTION DIRECTE DANS LE CADRE D'UNE COMPÉTENCE ENFANCE-JEUNESSE : LE CAS DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DE L'ÎLE D'OLÉRON

À l'image de la communauté de communes de Moselle et Madon, celle de l'Île d'Oléron (CCIO) intervient également de manière directe dans le domaine de la jeunesse, à travers une compétence enfance-jeunesse dont elle s'est dotée en 2011. Cette prise de compétence s'est accompagnée du recrutement d'un responsable de service. Dans ce cadre, un projet éducatif local a été élaboré pour la période 2012-2015 (avec néanmoins certaines difficultés), et plusieurs actions ont été engagées dans le domaine de la jeunesse. Un diagnostic a ainsi été réalisé, tant quantitatif que qualitatif, avant qu'un bureau information jeunesse ne soit créé en 2012. Doté d'un poste d'animateur, celui-ci, outre ses missions propres d'information jeunesse, assure également la coordination des animateurs des accueils jeunes sur le territoire, et forme une tête de réseau partenarial. Le renforcement de ce réseau constitue, enfin, le troisième axe d'intervention de la communauté de communes, qui a développé plusieurs partenariats, notamment avec le Comité local pour le logement autonome des jeunes (CLLAJ) – dont le poste dédié est financé par la CCIO –, avec l'association Marennes-Oléron TV ainsi qu'avec les établissements scolaires. L'Île d'Oléron illustre ainsi le cas d'une intervention directe de l'échelon intercommunal s'appuyant sur la coordination d'un réseau d'acteurs et de financements spécifiques.

## Une logique de contractualisation multiniveau dans le Pays de Colombey

De son côté, la communauté de communes du Pays de Colombey et du Sud Toulinois voit s'organiser, à l'échelle de son territoire, une autre forme institutionnelle d'intervention en direction des jeunes. En effet, les actions en direction des jeunes s'inscrivent, ici, non pas en régie directe, mais dans le cadre d'un contrat d'animation jeunesse territorialisé (CAJT). Ce dispositif, initié à l'échelle départementale au début des années 2000, consiste, à l'échelle d'un territoire intercommunal, en une convention signée entre le conseil départemental de Meurthe-et-Moselle et l'une des cinq fédérations d'associations d'éducation populaire présentes dans le département (Familles rurales, Foyers ruraux, Francas, Ligue de l'enseignement et Fédération des maisons des jeunes et de la culture [MJC]). Les CAJT ont ainsi vocation à soutenir les projets d'éducation et d'animation en direction de la jeunesse proposés par les fédérations d'éducation populaire. Ils s'appuient sur un projet d'animation global pour le territoire concerné, élaboré dans une logique partenariale. En contrepartie, chaque CAJT bénéficie d'une subvention annuelle du conseil départemental, qui participe également au financement des postes consacrés à l'animation auprès des jeunes.

À l'échelle de la communauté de communes du Pays de Colombey et du Sud Toulinois, le CAJT – dénommé « NOOBA » – est animé conjointement par la fédération départementale des MJC et par celle des Foyers ruraux. Celles-ci emploient, à cette fin, deux animateurs qui, souligne la monographie, « ont essentiellement une fonction de coordination et d'animation de la vie associative locale, dans une logique de participation citoyenne » (Halter, 2018, p. 67). Leurs missions sont ainsi précisées dans la convention triennale passée avec le conseil départemental. En outre, le pilotage local du projet NOOBA est assuré par un comité de pilotage, constitué des élus de la commune, des associations et des porteurs du projet. Ce comité se réunit deux fois par an pour définir les actions à mettre en œuvre dans l'année et en faire le bilan. Dans ce cadre, les jeunes sont impliqués dans la définition du programme d'action de NOOBA à l'occasion de deux soirées annuelles dénommées « NOOBA'Night », auxquelles participent de 15 à 20 jeunes âgé-e-s de 11 à 17 ans.

Sur la période 2015-2018, trois axes principaux structurent le projet : « favoriser l'accès des enfants et des jeunes aux loisirs, à la culture et à la citoyenneté », « renforcer la démarche collective des actions menées sur le territoire et le soutien aux dynamiques associatives, et « développer la démarche participative des habitants du territoire dans la politique jeunesse ». Autour de ces trois axes, plusieurs types d'actions se déploient à l'échelle de la communauté de communes : accueils collectifs durant les vacances scolaires pour les adolescents et organisation de camps d'été et de colonies de vacances (pour les enfants et les adolescents), organisation de randonnées, mise en place d'une information sur le BAFA et d'un parcours d'initiation pré-BAFA, accompagnement des projets élaborés par les jeunes, programmation d'un festival de courts-métrages, organisation de rencontres-débats et de sorties culturelles (en lien avec l'agent de développement culturel de la CC), etc. Les actions déployées dans le projet NOOBA, malgré leur diversité, restent principalement centrées sur l'enfance et l'adolescence, plus que sur la jeunesse en tant que telle.

À l'échelle de deux territoires voisins, membres d'un même pays – Terres de Lorraine –, coexistent donc deux logiques distinctes d'intervention auprès des jeunes. Alors que la communauté de communes de Moselle et Madon s'implique directement dans le pilotage et l'animation de sa politique

partenariale de prévention – et ce, malgré l'absence d'une compétence enfance-jeunesse en propre –, la communauté de communes du Pays de Colombey et du Sud Toulinois apparaît, quant à elle, nettement plus en retrait. Si elle est associée à l'animation du projet NOOBA – notamment à travers le rôle de son agent de développement culturel –, ce n'est pas elle qui l'impulse ou le pilote. Au regard de ces deux logiques d'intervention, les deux communautés de communes sont dès lors confrontées à deux types d'enjeux différenciés. En effet, alors qu'au niveau de Moselle et Madon, les critiques portent sur un manque de coopération des professionnels avec les associations d'éducation populaire, au niveau du Pays de Colombey et du Sud Toulinois, en revanche, c'est davantage la fragilité de la dynamique associative – sur laquelle repose fortement la mise en œuvre des actions – qui apparaît comme un enjeu décisif.

## En Pays basque intérieur, l'action publique par les associations de jeunes

À l'échelle du Pays basque français, la situation au regard des politiques de jeunesse apparaît également diverse. Sur la partie littorale et urbanisée du territoire, et jusque dans les espaces périurbanisés de l'arrière-pays littoral, les interventions en direction des jeunes relèvent principalement des communes, à travers la mise en place d'espaces dédiés (de type « espaces jeunes », regroupant plusieurs services) ou le portage d'un bureau (ou d'un point) d'information jeunesse (BIJ), ainsi qu'à travers l'offre d'animation proposée par les centres sociaux. En Pays basque intérieur (à dominante rurale et montagnarde), en revanche, les communes ne jouent pas ce rôle en matière de déploiement d'actions et de services en direction des jeunes. En outre, peu d'acteurs institutionnels sectoriels y sont implantés, hormis la mission locale, qui dispose de plusieurs antennes et permanences. De leur côté, les dix intercommunalités qui composaient le Pays basque français avant leur fusion en une communauté d'agglomération unique au 1<sup>er</sup> janvier 2017, et notamment celles situées en zone rurale, n'avaient pas développé d'interventions spécifiques en direction des jeunes.

En l'absence de portage intercommunal, les activités conduites par les associations de jeunes jouent, dès lors, un rôle central – si ce n'est de substitution – en la matière. En effet, pour les jeunes basques, la participation associative constitue, plus largement, une expérience courante. Celle-ci se traduit, notamment, par la participation au comité des fêtes de la commune, dont l'objet est d'organiser la fête annuelle se déroulant sur un week-end. Fonctionnant selon un ensemble de règles informelles, s'agissant tant de la distribution des responsabilités que de la transmission générationnelle, ces comités structurent, localement, une socialisation à l'engagement des jeunes au sein de collectifs organisés. Parallèlement, les « *gaztetxe* » (« maison des jeunes » en basque) rassemblent des jeunes issus du mouvement « *abertzale* », et s'inscrivent, contrairement aux comités des fêtes, dans un registre militant qui revendique sa dimension politique. Les *gaztetxe* organisent divers événements (soirées-débats, concerts, projections, etc.) et actions militantes (occupations de lieux abandonnés ou de places) qui contribuent ainsi à la dynamique associative.

À côté des comités des fêtes et des *gaztetxe*, plusieurs associations portées et animées par des jeunes – Azia, Amikuzeko Laminak et Euskaldun Gazteria – développent des actions s'inscrivant plus spécifiquement dans une logique de développement local, notamment dans les domaines de l'emploi et de l'activité économique, du logement, et de l'information et la formation. Dans le domaine de

l'emploi, ces associations ont, dès les années 2000, initié l'organisation de plusieurs forums des métiers et bourses de l'emploi. Plus récemment, l'une d'entre elles a réalisé un guide de l'emploi à destination des jeunes du territoire, incluant un diagnostic quantitatif sur la situation des emplois disponibles, ainsi que des portraits de jeunes actifs locaux selon différentes familles de métiers. En outre, ces associations ont développé un système d'épargne solidaire – dénommé « comité d'épargne pour l'emploi des jeunes » (CLEJ) – permettant d'accorder des prêts à taux zéro à des jeunes de moins de 30 ans qui créent ou reprennent une activité pourvoyant au moins un emploi (y compris le leur). Depuis 2000, neuf CLEJ – sept par Azia, deux par Euskaldun Gazteria – ont ainsi été mis en place en Pays basque intérieur, permettant de soutenir plus d'une soixantaine de projets.

Dans le domaine du logement, Euskaldun Gazteria a également initié un projet de réhabilitation d'appartements de petite taille à loyer modéré, destinés à des jeunes vivant en Pays basque intérieur ou souhaitant s'y installer. Un diagnostic préalablement réalisé au cours des années 2000 avait en effet souligné la difficulté, pour les jeunes, de louer des logements de petite surface, pourtant adaptés à leur besoin. Une société civile immobilière a ainsi été créée, dont le capital de départ a été collecté auprès de la population locale, via un système de cotisation aux parts sociales de la SCI. Les emprunts rendus possibles par la disponibilité de ce capital initial et par la garantie financière de la communauté de communes ont ainsi permis l'achat d'une bâtisse dans laquelle ont été créés plusieurs appartements. Leur création et la rénovation globale du bâtiment ont du surcroît été soutenues par des subventions de l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (ANAH). Les finitions ont, quant à elles, été pour partie réalisées dans le cadre d'un chantier réunissant un groupe de jeunes de l'association. Depuis 2009, les appartements ainsi créés sont continuellement occupés.

Enfin, les associations de jeunes du Pays basque intérieur jouent également un rôle important en matière d'information des jeunes. Deux d'entre elles, Azia et Amikuzeko Laminak, ont ainsi été labellisées « points information jeunesse » ; elles assurent, dès lors, un service public porté ailleurs par les communes ou les intercommunalités. Cette labellisation a formalisé institutionnellement leur action en la matière et leur a assuré une source nouvelle de financement. Pour autant, si cela leur donne une certaine visibilité, la responsabilité du PIJ constitue aussi une charge importante qui limite le temps disponible au développement de projets. Chacune se positionne d'ailleurs différemment : alors que l'une fait du PIJ une dimension centrale de son activité, l'autre en fait plutôt une activité secondaire, peu investie.

Le cas du Pays basque intérieur illustre ainsi une situation dans laquelle les politiques de jeunesse propres au territoire reposent exclusivement sur les initiatives portées par les associations de jeunes. Si cela s'inscrit dans un territoire où la socialisation à l'engagement apparaît forte – du fait, notamment, de son histoire sociopolitique et des pratiques militantes qui s'y déploient (Lacroix, 2013) –, la place centrale occupée par ces dynamiques associatives pose cependant la question de leur soutien et de leur accompagnement dans le temps – tant technique que financier – par les acteurs publics (collectivités, État, MSA, CAF, etc.). L'histoire de ces associations révèle, en effet, l'importance de l'accompagnement dont elles ont pu bénéficier au moment de leur création à la fin des années 1990 et au début des années 2000, notamment de la part d'une élue et d'une assistance sociale de la Mutualité sociale agricole (MSA), dont l'investissement dans la structuration des groupes de jeunes et la recherche de financement s'est avéré, avec le recul, décisif.



## 5. Conclusion et perspectives

---

L'analyse transversale des quatre monographies réalisées montre, en conclusion, que différents types d'intervention en direction des jeunes sont mises en œuvre dans les territoires observés, tant au niveau des pays que des intercommunalités.

Ces interventions consistent, tout d'abord, en des formes d'accompagnement des projets et des dynamiques associatives portés par les jeunes, soit collectivement (projet « NOOBA » à Colombey-les-Belles, salon des initiatives des jeunes au Pays basque, festival de court-métrage à Marennes-Oléron, etc.), soit individuellement (programme « Apprendre à entreprendre » en Vallée du Lot, comité local d'épargne pour l'emploi des jeunes au Pays basque, etc.). Plus largement, la plupart des projets de territoire intégrant les enjeux jeunesse y font référence (en Vallée du Lot, en Terres de Lorraine et au Pays basque, notamment). Les interventions consistent, ensuite, à déployer une offre de service aux jeunes, en particulier dans les domaines de l'information jeunesse (sur l'Île d'Oléron et au Pays basque notamment), de l'accompagnement à la prise d'autonomie résidentielle (sur l'Île d'Oléron, via le Comité local pour le logement autonome des jeunes et au Pays basque, à travers le projet de société civile immobilière solidaire), ou encore de l'animation périscolaire (accueils de loisirs à Colombey-les-Belles et à Moselle et Madon, etc.). Enfin, les interventions dans le domaine de la jeunesse se traduisent également par la structuration des jeux d'acteurs locaux, à l'image du « groupe prévention » mis en place à Moselle et Madon, de la mission jeunesse portée par le conseil de développement du Pays basque, par le rôle d'ensemblier joué par le bureau information jeunesse de l'Île d'Oléron, ou encore par l'organisation d'une réponse partenariale à l'appel à projets PIA jeunesse en Vallée du Lot (finalement non retenue).

Parallèlement à ces différents types d'intervention, il ressort également de l'analyse transversale une diversité des formes de portage institutionnel, notamment au niveau des intercommunalités. Alors que certaines opèrent directement, à l'image de Moselle et Madon, de l'Île d'Oléron ou de Marennes (qui dispose d'une compétence enfance-jeunesse), d'autres s'inscrivent dans des dispositifs contractualisés multiniveaux, à l'image de la CC du Pays de Colombey et du Sud Toulousain, où les interventions se déploient dans le cadre d'une contractualisation entre le conseil départemental et deux fédérations d'éducation populaire. Le cas du Pays basque illustre enfin une situation dans laquelle les intercommunalités ne portent pas directement d'actions en direction des jeunes, et où ce sont les activités des associations de jeunes qui forment la politique de jeunesse de ce territoire. On retrouve également cette diversité, à l'échelle des deux pays qui se sont investis directement dans le domaine de la jeunesse. En Vallée du Lot, le pays a ainsi externalisé le portage de sa mission jeunesse à un bureau d'études dans le cadre d'une convention *ad hoc*, tandis qu'au Pays basque, la mission jeunesse et plus largement les travaux en la matière, ont été internalisés au sein du conseil de développement – qui est par ailleurs le seul, à l'échelle des quatre territoires étudiés, à être véritablement actif et à disposer d'une capacité d'action propre.

Pourtant, malgré la diversité des interventions et des formes de portage institutionnel que nous avons pu observer, il apparaît, plus largement, que les deux niveaux d'action publique que sont les pays et les intercommunalités ne constituent pas, à ce jour, des entités porteuses d'une politique transversale et globale – au sens cohérent du terme – en direction des jeunes, à même de répondre aux enjeux



structurants que sont la formation, l'emploi, le logement ou encore la mobilité. On constate, en ce sens, que les projets de territoire prennent marginalement en compte ces enjeux, et se limitent à une approche relativement restrictive, le plus souvent limitée à l'accompagnement de projets qui, bien qu'essentielle, ne saurait constituer à elle seule une politique de jeunesse. En effet, hormis dans le cas du Pays basque, aucun des projets de territoire ne place la jeunesse comme un enjeu central du développement territorial, alors même qu'elle est, en milieu rural, démographiquement sous-représentée. En outre, on remarque que les moyens techniques et humains déployés restent limités, et l'ingénierie mise en œuvre, notamment au niveau des pays, est précaire : tant au Pays basque qu'en Vallée du Lot, les postes dédiés à l'animation d'une mission jeunesse sont restés dépendants de financement ponctuels et n'ont eu, en conséquence, qu'une durée de vie limitée. En Vallée du Lot, l'échec de la candidature à l'appel à projets du programme d'investissement d'avenir pour la jeunesse et l'arrêt consécutif de la mission jeunesse illustrent pleinement cette faiblesse.

Parallèlement, le sommeil dans lequel se trouvent la plupart des conseils de développement ne favorise pas l'entretien d'une dynamique de mobilisation de la société civile, pourtant en capacité – comme l'illustre le cas basque – de porter des enjeux tels que la jeunesse. De ce point de vue, en effet, la situation du Pays basque fait également exception, dans la mesure où c'est à travers le conseil de développement qu'ont été investis à l'échelle du territoire, dans une perspective transversale, les enjeux jeunesse. Pourtant, même au Pays basque, malgré la dynamique engagée en termes de formulation de préconisations et de mise en réseau des acteurs, aucune traduction opérationnelle tangible n'a cependant pu s'opérer, laissant à ce jour « en jachère » un chantier de plusieurs années.

La situation du pays Terres de Lorraine révèle, quant à elle, une situation *a priori* propice à la structuration d'une politique de jeunesse ancrée dans une logique de développement territorial, mais qui ne connaît pas, là non plus, de déclinaison concrète. En effet, ce territoire dispose, à son échelle, de plusieurs outils tels qu'une mission locale, une maison de l'emploi, ou encore une agence de développement, qui pourraient constituer, en lien avec les intercommunalités, le socle d'une politique intégrée. Pourtant celle-ci apparaît aujourd'hui comme un impensé.

Au niveau des intercommunalités, le constat est quelque peu à nuancer dans la mesure où s'y déploie, contrairement aux pays, une offre de service en direction des jeunes, parfois dans une logique d'animation transversale, comme on peut l'observer sur l'Île d'Oléron où l'action du BIJ va au-delà de l'information jeunesse. À l'échelle de Moselle et Madon, qui ne dispose pas de compétence propre, une dynamique est également engagée de longue date autour du « groupe prévention ». Pour autant, l'approche par la prévention spécialisée reste en elle-même limitée par rapport à la transversalité des enjeux auxquels sont confrontés les jeunes dans leur trajectoire d'autonomisation. De même, dans le cas de la communauté de communes du Pays de Colombey et du Sud Toulousain, le projet « NOOBA », malgré son importance, reste essentiellement un projet d'animation et de loisirs centré sur l'adolescence davantage que sur la jeunesse.

Le Pays basque intérieur illustre enfin une situation originale dans laquelle les associations de jeunes, par leur action et en l'absence d'intervention des intercommunalités – aujourd'hui fusionnées dans un nouvel ensemble –, construisent et animent une politique de jeunesse dans les domaines de l'emploi et de l'activité économique, mais également du logement et de l'information jeunesse. L'engagement des jeunes en leur sein constitue de surcroît, pour eux, un levier de formation à la prise de responsabilités. Cette situation souligne ainsi tout l'enjeu que représente le soutien aux dynamiques

associatives, dans une logique de développement territorial. En effet, dans le cas ici observé, les actions mises en œuvre n'auraient pu voir le jour sans un accompagnement actif de la Mutualité sociale agricole (MSA), qui a structuré le groupe de jeunes initial et l'a aidé à mettre en forme ses projets. En se positionnant ainsi, les intercommunalités rurales et périurbaines pourraient jouer un rôle accru dans la formulation d'une politique territoriale de jeunesse.

En termes de recherche, il conviendra, enfin, d'observer les conséquences induites par les fusions d'intercommunalités opérées dans le cadre de la loi NOTRe du 7 août 2015. Un tel processus de changement d'échelle de l'action publique vient, en effet, modifier les équilibres de pouvoir actuels, en affectant non seulement les périmètres géographiques, mais également les périmètres institutionnels (les compétences et les modes d'organisation internes), ainsi que le fonctionnement des systèmes d'acteurs locaux (Faure *et al.*, 2007). Il s'amorce ainsi des processus de redéfinition des projets territoriaux et des relations partenariales propices à l'intégration de nouveaux enjeux tels que la jeunesse.

En outre, la loi relative à l'égalité et la citoyenneté du 27 janvier 2017<sup>13</sup> engage une dynamique redéfinition du cadre de formulation institutionnelle des politiques de jeunesse, autour de trois dimensions : l'affirmation d'un rôle de « chef de file » dévolu aux conseils régionaux dans le domaine de la jeunesse ; le transfert, à ces derniers, de la compétence de coordination du réseau des structures de l'information jeunesse (les services de l'État gardant la compétence en matière de labellisation des structures) ; et enfin, l'organisation, au sein de chaque région, d'une démarche de dialogue structuré territorial associant les jeunes, les représentants de la société civile et les pouvoirs publics, et portant « sur l'établissement d'orientations stratégiques et sur l'articulation et la coordination de ces stratégies entre les différents niveaux de collectivités et l'État » (article 54). Ces évolutions peuvent, dès lors, influencer sur les modalités d'intervention des intercommunalités et des territoires de projet en matière de politique de jeunesse.

---

<sup>13</sup> Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

## Bibliographie

---

- Assemblée des communautés de France (ADCF), 2018, *Fusions 2017. Bilan des SDCI et nouvelle typologie des communautés*, Paris, ADCF ([www.adcf.org/files/Public--publications/typologie\\_communautes\\_web\\_pour\\_mise\\_en\\_ligne.pdf](http://www.adcf.org/files/Public--publications/typologie_communautes_web_pour_mise_en_ligne.pdf)).
- Association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des pays (ANPP), 2018, « Panorama des pôles territoriaux et des Pays 2017 » (<https://anpp.fr/wp-content/uploads/2016/03/Panorama-des-Pays-2017.pdf>).
- Brutel C., 2010, « Jeunes et territoires. L'attractivité des villes étudiantes et des pôles d'activité », *INSEE Première*, n° 1275 ([www.insee.fr/fr/statistiques/1281261](http://www.insee.fr/fr/statistiques/1281261)).
- Coquard B., 2014, « Partir ou rester ? Le dilemme des jeunes ruraux », in Labadie F. (dir.), *Parcours de jeunes et territoires. Rapport de l'Observatoire de la jeunesse 2014*, Paris, La Documentation française, p. 199-211.
- Coquard B., 2015, *Que sait-on des jeunes ruraux ? Revue de littérature*, Paris, INJEP/Rapport d'étude, 46 p (<http://injep.fr/wp-content/uploads/2018/09/rapport-2015-03.pdf>).
- Even, D., Coly, B. (dirs.), 2017, *Place des jeunes dans les territoires ruraux*, Paris, Conseil économique, social et environnemental / Les avis du CESE ([www.lecese.fr/travaux-publies/place-des-jeunes-dans-les-territoires-ruraux](http://www.lecese.fr/travaux-publies/place-des-jeunes-dans-les-territoires-ruraux)).
- Faure, A., Leresche J.-P., Muller P., Nahrath S. (dir.), 2007, *Action publique et changements d'échelles. Les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan.
- Frinault T., 2012, *Le pouvoir territorialisé en France*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Halter J.-P., 2016, *Politiques de jeunesse et intercommunalités. Monographies des communautés de communes du bassin de Marennes et de l'île d'Oléron*, INJEP/Rapport d'étude ([http://injep.fr/wp-content/uploads/2018/09/jph\\_marennes\\_def\\_ok.pdf](http://injep.fr/wp-content/uploads/2018/09/jph_marennes_def_ok.pdf)).
- Halter J.-P., 2017, *Monographie de la politique de jeunesse du Pays de la Vallée du Lot*, INJEP/Rapport d'étude, 90 p (<http://injep.fr/publication/monographie-de-la-politique-de-jeunesse-du-pays-de-la-vallee-du-lot/>).
- Halter J.-P., 2018, *Une politique de jeunesse en territoire rural et périurbain. Monographie en Terres de Lorraine*, INJEP/Rapport d'étude, 102 p (<http://injep.fr/publication/monographie-de-la-politique-de-jeunesse-du-pays-de-la-vallee-du-lot/>).
- Halter J.-P., Dumollard M., 2014, *Villes et jeunes. Nouvelles configurations de l'action publique locale en matière de jeunesse*, INJEP/Rapport d'étude, 94 p (<http://injep.fr/publication/villes-et-jeunes/>).
- Halter J.-P., Dumollard M., 2015, « Quatre clés de compréhension des politiques municipales de jeunesse », *INJEP - Études et synthèses*, n° 26 (<http://injep.fr/publication/quatre-cles-de-comprehension-des-politiques-municipales-de-jeunesse/>).
- Halter J.-P., Labadie F., 2017, « Jeunes ruraux et action publique intercommunale. Quelle pertinence du "pays" pour une politique de jeunesse intégrée ? », *INJEP analyses & synthèses*, n° 2 (<http://injep.fr/publication/jeunes-ruraux-et-action-publique-intercommunale/>).
- Lacroix I., 2013, « "C'est du vingt-quatre heures sur vingt-quatre !" Les ressorts du maintien de l'engagement dans la cause basque en France », *Politix*, n° 102, p. 35-61.
- Lepicier D., Doré G., Diallo A., 2014, « Pays et intercommunalité, quelles conséquences de la réforme des collectivités territoriales ? », *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires*, n° 344, p. 61-74 (<https://journals.openedition.org/economierurale/4521>).
- Métayer C., 2014, « Les jeunes dans les territoires ruraux », *CGET Les dossiers d'observation*, n° 2 ([www.cget.gouv.fr/sites/cget.gouv.fr/files/atoms/dossierobsnov2014jeunesterritoiresruraux.pdf](http://www.cget.gouv.fr/sites/cget.gouv.fr/files/atoms/dossierobsnov2014jeunesterritoiresruraux.pdf)).

Parisse J., 2018, *Des secteurs au territoire ? Les enjeux de la construction d'une politique de jeunesse intercommunale au Pays basque français*, INJEP, 138 p (<http://injep.fr/publication/des-secteurs-au-territoire/>).

Renahy N., 2010, *Les gars du coin. Enquête sur une jeunesse rurale*, Paris, La Découverte.

Taulelle F., 2010, « Vers la fin des pays ? », *L'information géographique*, n° 74, p. 17-28 ([www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2010-4-page-17.htm](http://www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2010-4-page-17.htm)).

■ Février 2019

■ INJEPR-2019/02

## LA PRISE EN COMPTE DES JEUNES RURAUX ET PÉRIURBAINS PAR LES INTERCOMMUNALITÉS ET LES PAYS. ANALYSE TRANSVERSALE DE QUATRE MONOGRAPHIES DE TERRITOIRE

Entre 2015 et 2018, l'INJEP a déployé un programme de recherche visant à mieux comprendre le rôle joué par les intercommunalités et par les pays (formés par le regroupement d'intercommunalités) vis-à-vis des jeunes vivant en milieu rural et périurbain. Alors que ces deux entités ont connu un important développement depuis le milieu des années 1990, il s'est agi, plus spécifiquement, d'analyser dans quelle mesure celles-ci constituaient, et pouvaient constituer, un cadre de formulation et de mise en œuvre d'une action publique en direction de la jeunesse – entendue ici comme la tranche d'âge des 15-30 ans.

Ce programme de recherche a donné lieu à la réalisation de quatre monographies territoriales : le pays de Marennes-Oléron, le pays de la Vallée du Lot, le pays Terres de Lorraine et la communauté d'agglomération du Pays basque – qui disposait du statut de pays jusqu'au 1er janvier 2017. Deux niveaux d'observation ont été mobilisés : l'échelle du pays d'une part, en tant qu'entité interterritoriale de projet fédérant plusieurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), et l'échelle de l'intercommunalité d'autre part.

La présente note thématique analyse de manière transversale, les principaux résultats de recherche issus de ces quatre monographies, en se focalisant successivement sur chacun de ces deux niveaux d'action publique.