



JEUNES RURAUX ET ACTION PUBLIQUE INTERCOMMUNALE

Quelle pertinence du « pays » pour une politique de jeunesse intégrée ?

Cadre d'un projet de territoire issu de la volonté des élus et de la société civile, fédérant une grande diversité d'acteurs, le « pays » pourrait constituer un territoire privilégié pour la mise en œuvre d'une politique de jeunesse intégrée. En s'appuyant sur deux vastes monographies portant sur le pays de Marennes-Oléron et le pays de la Vallée du Lot, cette étude s'intéresse à la pertinence du pays comme territoire de développement local pour une action publique en direction des jeunes ruraux. En coordonnant l'action des communautés de communes ou d'agglomération, et en ouvrant sa gouvernance aux acteurs associatifs ainsi qu'aux jeunes, le pays pourrait être un espace approprié permettant le dépassement de l'approche sectorielle, dominante dans l'action publique intercommunale.

Jean-Pierre Halter,
chercheur associé
à l'INJEP,
et **Francine Labadie**,
coordinatrice de
l'Observatoire à l'INJEP.

La territorialisation de l'action publique en direction des jeunes revient à l'agenda politique du fait du renforcement de l'intercommunalité, comme des régions, dans le contexte de la réforme territoriale de 2015 et de la loi « Égalité et citoyenneté » du 27 janvier 2017. De plus, une attention particulière a été portée à l'offre publique vers les jeunes ruraux dans le cadre des contrats de ruralité en 2016 et celui du lancement d'expérimentations du Programme d'investissement d'avenir (PIA). Un avis récent du Conseil économique, social et environnemental (CESE), « La place des jeunes dans les territoires ruraux », énonce plusieurs préconisations en ce sens, comme

l'obligation de la compétence jeunesse pour les intercommunalités.

Dans le prolongement de ses travaux sur les politiques territoriales de jeunesse, l'INJEP a lancé fin 2015 un chantier de recherche « Intercommunalités et politiques de jeunesse », en privilégiant deux territoires ruraux organisés en intercommunalités, elles-mêmes regroupées en pays. Deux raisons : d'une part, l'opportunité de travailler sur la question de « l'inter-territorialité » [1], car l'action publique

contemporaine est portée de plus en plus par différents échelons territoriaux

L'INJEP a lancé fin 2015 un chantier de recherche « Intercommunalités et politiques de jeunesse », en privilégiant deux territoires ruraux organisés en intercommunalités et en pays.

(communes, communautés de communes, communautés d'agglomérations, métropoles), donnant lieu à une gouvernance « multinationale ».

Cette question de l'articulation entre différents niveaux territoriaux dans la formulation de l'action publique devient prépondérante en ce qui concerne l'organisation politique de la France, et mérite d'être éclairée. D'autre part, il apparaissait que ces pays étaient porteurs d'un projet de politique de développement territorial accordant une place à la dimension jeunesse, en complément de l'action des intercommunalités. L'intérêt, dans ce cas, est de porter

une politique transversale, qualifiée de « transsectorielle » dans de précédents travaux de l'INJEP [2], approche au demeurant peu étudiée.

Deux monographies relatives à des politiques de jeunesse en milieu rural ont donc été conduites, l'une consacrée au pays de Marennes-Oléron, l'autre au pays de la Vallée du Lot. Les premiers enseignements de ces travaux soulignent le chemin qui reste à parcourir pour inscrire la question jeune dans les stratégies de développement territorial en milieu rural.

La situation des jeunes en milieu rural, un impensé des projets de développement territorial

Les jeunes ruraux sont confrontés à trois principales problématiques, qui génèrent de fortes inégalités entre jeunes et entre territoires.

La première résulte d'offres de formation souvent inadaptées ou insuffisantes à l'échelle du pays : du fait de la faiblesse de l'offre de formation supérieure sur les territoires, les jeunes visant des études au-delà du niveau « baccalauréat + 2 » partent dès 20 ans des communes du pays, généralement de manière définitive. Leur « retour au pays », après la formation, est conditionné par l'existence d'initiatives communales favorisant le logement des jeunes et jeunes couples, ou leur accession à la propriété

sur les réserves communales, ou relève de la solidarité familiale.

La deuxième tient à une insuffisante prise en compte des besoins de mobilité des jeunes, dans un contexte de déficit des transports publics et de faible mutualisation des services à la population : les études comme les témoignages recueillis soulignent combien les carences d'offres de mobilité constituent un handicap majeur, en particulier lors de la recherche d'une formation ou d'un emploi. Face à l'éloignement des services et à la relative absence de dispositifs dédiés à l'accompagnement des jeunes dans la formation et vers l'emploi, la construction des parcours juvéniles dépend alors de la capacité des individus à surmonter les obstacles. Cette capacité renvoie à la fois à leur capital social (ou « capital d'autochtonie »²) et à leur capital de mobilité (ou « motilité » [3]), autrement dit à leurs réseaux sociaux et à l'organisation stratégique de leur mobilité.

La troisième problématique est liée au caractère peu dynamique du marché du travail local, avec une offre prépondérante d'emplois peu qualifiés et précaires : faute d'emplois correspondant à leurs qualifications, les jeunes qui restent acceptent fréquemment un emploi sous-qualifié, lié aux activités saisonnières et souvent trouvé grâce au réseau interfamilial et de convivialité. Cette « intermittence professionnelle » les amène souvent soit à différer ou à

abandonner leur projet de vie, soit à faire le choix de sacrifier leurs aspirations professionnelles à la faveur des possibilités restreintes offertes par le territoire où ils souhaitent vivre.

Ces déficits sont d'ordre structurel et appelleraient des réponses dans un projet de développement territorial intégrant la situation des jeunes au niveau du pays. De fait, la question « jeunes et développement territorial » n'est généralement guère abordée, ou si elle l'est, notamment dans les documents stratégiques existants, comme les contrats découlant du programme européen LEADER ou les contrats de territoire, elle se traduit peu en actions. La question du retour des jeunes partis se former hors du territoire et de leur investissement futur dans les communautés de communes est peu prise en compte, même si elle est souvent évoquée dans les diagnostics locaux et les rapports d'étude comme un appauvrissement en compétences et en qualifications. L'accroissement du déficit démographique entraîné par le départ de ces jeunes n'est souvent pas considéré comme une problématique majeure.

L'implantation des missions locales (ou de leurs antennes ou relais), inégalement réparties sur le territoire, n'en favorise pas l'accès pour les jeunes de ces territoires ruraux arrêtant leurs études entre 16 et 18 ans, et qui ont besoin d'être aidés à se former, à s'orienter et à s'insérer. L'idée que les intercommunalités pourraient contribuer à leur offrir des opportunités pour permettre leur insertion professionnelle sur place est rarement mise en œuvre concrètement : la jeunesse n'est généralement pas pensée comme un acteur pouvant contribuer au développement économique du territoire.

L'absence de prise en compte politique de ces problématiques génère une frustration croissante des jeunes de ces territoires, déçus par ce qu'ils perçoivent comme une forme d'oubli, au point de se sentir « invisibles » aux yeux des décideurs locaux. Nos résultats confirment ainsi l'invisibilité sociale et politique de la jeunesse rurale, soulignée par le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale de 2016 [4]. Pour nombre d'élus ruraux, la jeunesse est considérée comme une génération absente et peu investie dans le territoire, et elle



définitions

PAYS

Le « pays » est un territoire cohérent sur le plan géographique, culturel, économique ou social, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'un bassin d'emploi, visant le développement territorial. Il exprime la communauté d'intérêts économiques des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui le composent. En 2013, les pays recouvraient plus de 80 % du territoire et regroupaient 48 % de la population.

PÔLES D'ÉQUILIBRE TERRITORIAUX ET RURAUX (PETR)

Créés par la loi du 27 janvier 2014, ils ont vocation à être un outil de coopération entre EPCI sur les territoires situés hors métropoles, ruraux ou non. Cette loi donne par ailleurs une assise juridique au Conseil de développement, organe composé des acteurs socio-économiques du territoire. Il est consulté en particulier sur les principales orientations du Pôle et sur le projet de territoire.

CONTRAT DE RURALITÉ

Établi entre l'État et les PETR ou les EPCI, le contrat de ruralité coordonne les moyens financiers et prévoit l'ensemble des actions et des projets à conduire en matière d'accessibilité aux services et aux soins, de développement de l'attractivité, de redynamisation des bourgs-centres, de mobilité, de transition écologique ou, encore, de cohésion sociale.

est de fait très peu sollicitée pour en être un acteur. L'invisibilité politique des jeunes ruraux constituerait ainsi l'un des principaux moteurs du manque d'offres institutionnelles à leur égard.

Les jeunes majeurs, un public oublié de l'action publique mais pas des associations

C'est principalement au niveau des communautés de communes ou d'agglomérations que se déclinent les politiques d'enfance et de jeunesse, non au niveau du pays. Tous territoires confondus, huit intercommunalités sur neuf ont pris cette compétence optionnelle, le plus souvent sous l'incitation de la Caisse d'allocations familiales (CAF) et de la Mutuelle sociale agricole (MSA), en vue d'améliorer le maillage des équipements et des services, et d'assurer une meilleure cohérence de la politique en direction de la famille et de l'enfance. L'élaboration des contrats « enfance et jeunesse » de la CAF a généralement donné lieu à des diagnostics enfance-jeunesse qui permettent d'avoir une meilleure connaissance des équipements et, surtout, des besoins des parents des enfants autant que des jeunes. Rares sont cependant les diagnostics qui évoquent la population des 17 ans et plus.

L'action publique reste ainsi souvent pensée de façon sectorielle, et cantonnée à des domaines traditionnels comme l'éducation périscolaire (contrats éducatifs locaux, CEL), les loisirs, en particulier sportifs, ou à des actions visant des jeunes vivant dans des quartiers de la politique de la ville. De ce fait, il n'existe pas ou très peu dans ces territoires de politiques de jeunesse intercommunales au-delà de 17 ans, sauf certains dispositifs ou initiatives qui sont pris localement pour renforcer l'information des jeunes (bureau information jeunesse, BIJ) ou le logement des jeunes par le Comité local pour le logement autonome des jeunes (CLLAJ), notamment dans le pays de Marennes-Oléron, ou ceux pris par les associations pour faciliter la mobilité résidentielle des jeunes (aide au permis de conduire, mise à disposition de véhicules) dans le pays de la Vallée du Lot. En termes budgétaires, la part consacrée à l'enfance et à la petite enfance

méthode

Méthodologie de l'étude

L'étude qualitative sur le territoire du pays de Marennes-Oléron a été réalisée entre janvier et septembre 2015. Elle a donné lieu à 1 analyse précise des études et documents produits sur le territoire des deux communautés de communes constituant le pays, 6 entretiens conduits auprès des élus des intercommunalités, 29 entretiens auprès des responsables d'établissements, de services ou d'association, et 6 entretiens collectifs auprès de groupes de jeunes de 16 à 30 ans, représentant en totalité 54 jeunes.

Celle portant sur la Vallée du Lot a été conduite entre novembre 2015 et août 2016, selon les mêmes modalités : analyse des documents, données et études sur le pays et ses intercommunalités, entretiens auprès de 9 élus, de 29 professionnels de la jeunesse et de l'éducation ou responsables associatifs, 4 entretiens collectifs auprès de jeunes lycéens, étudiants ou actifs, représentant 62 jeunes.

Les rapports d'étude détaillés sont disponibles en ligne sur le site de l'INJEP : www.injep.fr

concentre entre 75 et 90% des moyens et des financements de l'ensemble des intercommunalités. La part budgétaire consacrée à la jeunesse est largement minoritaire et concerne principalement l'aide au mouvement associatif.

L'approche globale des questions de jeunesse repose dès lors dans l'un et l'autre pays moins sur une volonté politique affirmée que sur la mobilisation d'un réseau de professionnels qui coopèrent sur des actions souvent innovantes ou originales.

À Marennes-Oléron, ce réseau est ainsi à l'origine d'un festival vidéo de jeunes, d'une télévision participative qui forme des web-reporters, d'une initiative « Entreprendre à Apprendre », accompagnant les jeunes dans la création d'une entreprise et la réalisation d'un produit, ou encore d'échanges de saisonniers avec le Québec. Les objectifs affichés sont de valoriser l'expression des jeunes, de favoriser leur implication dans la vie locale et de contribuer à construire une identité du territoire différente de ses représentations traditionnelles, ostréicoles et touristiques. Le pays de la Vallée du Lot s'est doté d'une mission jeunesse, concrétisée par une animation territoriale « Apprendre à entreprendre », destinée aux jeunes entre 16 et 25 ans et visant à les accompagner dans la réalisation d'un projet pouvant leur donner l'envie d'entreprendre. Cette initiative et la mission jeunesse ont ainsi permis la mobilisation des professionnels de jeunesse, notamment dans des fonctions de tutorat, l'émergence d'une dynamique

inter-associative et intercommunale, jusqu'alors inexistante, autour de la discussion d'un « projet innovant en faveur de la jeunesse » (PIA 411), ou encore la création d'un collectif de jeunes revendiquant la reconnaissance de la place de la jeunesse dans la stratégie de développement territorial du pays.

Le pays, un territoire pertinent pour une politique de jeunesse intégrée ?

La vocation d'un pays est d'être le cadre d'un projet de territoire issu de la volonté des élus et de la société civile, fédérant élus, entreprises, associations et habitants dans la perspective de son aménagement et de son développement. C'est un territoire privilégié de partenariat et de contractualisation, qui correspond aussi au vécu des jeunes, à leurs mobilités, ce qui contribue à penser le territoire comme un bassin de vie ouvert et élargi aux influences d'autres territoires.

À l'inverse, fortes de leurs compétences acquises en matière de politique enfance-jeunesse, on constate que les communautés de communes, pourtant parties prenantes du pays, ont tendance à circonscrire leur action dans les limites strictes de leur intercommunalité, ce qui a pour effet une faible coopération entre elles dans le cadre du pays.

De plus, dans les deux pays étudiés, l'absence d'un projet de territoire élaboré avec l'ensemble des acteurs et la mise en sommeil des conseils de développement constituent un handicap à



repères

Rapide portrait des deux pays

Situé sur la façade littorale de la Charente-Maritime, le pays de Marennes-Oléron est constitué de deux communautés de communes (île d'Oléron et bassin de Marennes) regroupant 15 communes s'étendant sur 357 km² et comptant 37 152 habitants en 2013. Sur l'ensemble du pays, la part des 15-29 ans représente 12 % de ses habitants, variant entre 12,9 % dans la communauté de communes du bassin de Marennes, et moins de 11 % dans celle de l'île d'Oléron. L'évolution de cette population sur l'ensemble du pays, entre deux recensements, est négative (-0,2 %).

Le pays de la Vallée du Lot est situé dans le département du Lot-et-Garonne, au nord-est de la ville d'Agen. Il est constitué, en 2017, de cinq communautés de communes et d'une communauté d'agglomération regroupant 132 communes à majorité rurale³. Le pays accueille plus de 115 000 habitants, soit plus d'un tiers de la population du département. Une seule commune compte plus de 20 000 habitants, Villeneuve-sur-Lot. Les 15-29 ans représentent 13,3 % de la population du pays et constituent la tranche d'âge la plus faible dans toutes les intercommunalités. Son évolution est à la baisse : en 2008, les 15-29 ans représentaient 13,6 % de la population du « pays ».

la participation de la société civile. Les analyses de la situation des jeunes et de l'offre publique soulignent la difficulté à inscrire la question jeune dans les stratégies de développement territorial, notamment à travers une offre de services à la population. Sur ces bases, la réponse à la question de la pertinence du pays pour développer une politique de jeunesse intégrée est, pour le moment, plutôt négative.

Toutefois, d'autres facteurs sont susceptibles de constituer des leviers de changement. D'abord, une nouvelle donne en termes de développement territorial sur les territoires concernés se met en place : ainsi, le projet de développement

du Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) de Marennes-Oléron 2015 intègre la constitution d'un conseil de développement comme un des éléments majeurs de « la force d'une gouvernance partagée entre l'ensemble de ces acteurs ». Dans le pays de la Vallée du Lot, une dynamique de réflexion et de coopération entre acteurs a vu le jour dans le cadre de la réponse à l'appel à projets du Programme d'investissement d'avenir (PIA). Ainsi, l'élaboration d'un nouveau projet de territoire et la mise en place de ce conseil, demandées autant par les acteurs économiques, les associations et les jeunes, amorcent une réflexion globale et collective sur

le développement local et l'avenir du pays. Il reste à déterminer quelle place serait attribuée à la jeunesse dans ces projets et dans ces instances participatives, et de quelle manière seraient pris en compte leurs avis et leurs initiatives, déjà nombreuses et créatives, en particulier au sein des associations locales. Ensuite, le contexte institutionnel peut aussi offrir de nouvelles opportunités : le principal financeur de l'offre existante, à savoir la CAF, propose de nouvelles orientations en direction des jeunes majeurs, qui constitue une chance à saisir pour développer une action publique territoriale. Par ailleurs, du côté des nouvelles régions, la définition des priorités des politiques territoriales pourrait relancer les pays. Enfin, la désignation des régions comme chefs de file en matière de jeunesse devrait porter une recherche de cohérence, de mutualisation ainsi que de régulation des inégalités territoriales.

1. Le modèle « transsectoriel » ou encore « mainstream » de politique de jeunesse renvoie à une approche où la question de la jeunesse est intégrée dans toutes les politiques publiques d'une collectivité publique. L'enjeu est que tous les services d'une collectivité soient attentifs aux conséquences de leurs interventions sur la population jeune. Le modèle « transsectoriel » se différencie notamment du modèle « intersectoriel », qui repose sur la collaboration de tous les secteurs d'action publique autour d'un projet commun.
2. Le capital d'autochtonie « est l'ensemble des ressources que procure l'appartenance à des réseaux de relations localisés. Il s'agit de ressources symboliques, qui tiennent d'une notoriété acquise et entretenue sur un territoire singulier » (Renahy, 2010).
3. Au moment de l'enquête, il existait une communauté de communes supplémentaire, qui a disparu par fusion le 1^{er} janvier 2017.



sources bibliographiques

- [1] Vanier M., *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*, Paris, Anthropos, coll. Anthropos Géographie, 2008.
- [2] Halter J.-P., avec la collaboration de Dumollard M., *Villes et jeunes, rapport d'études INJEP*, 2014.
- [3] Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *L'invisibilité sociale, une responsabilité collective*, rapport 2016.
- [4] Renahy N., *Les Gars du coin. Enquête sur une jeunesse rurale*, Paris, La Découverte/Poche, 2010.

ET AUSSI...

- Coquard B., *Qui sont les jeunes ruraux ? Revue de littérature*, rapport d'études INJEP, 2015.
- Douillet A.-C., Faure A., Halpern C., Leresche J.-P. (dir.), *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*. L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », Paris, 2012.
- Even D. et Coly B., *Place des jeunes dans des territoires ruraux*. Avis du CESE, 2017-02, CESE, La Documentation française, 2017.
- Labadie F. (dir.), *Parcours de jeunes et territoires. Rapport de l'Observatoire de la jeunesse 2014*, La Documentation française/INJEP, Paris, 2014.
- Loncle P., « La jeunesse au local : sociologie des systèmes locaux d'action publique », *Sociologie*, pp. 129-147, 2011/2.

INJEP ANALYSES & SYNTHÈSES figure dès sa parution sur le site internet de l'INJEP : www.injep.fr (rubrique « publications »)

Directeur de la publication : Thibaut de Saint Pol. Comité éditorial : Aude Kerivel, Francine Labadie, Laurent Lardeux, Geoffrey Lefebvre. Rédacteur en chef : Roch Sonnet. Correction : Sabrina Bendersky. Mise en page : Catherine Hossard. Impression : Centr'imprim - Issoudun. ISSN : en cours.

