

JANVIER 2017

RAPPORT D'ÉTUDE

INJEPR-2017/01

Monographie de la politique de jeunesse du pays de la vallée du Lot

Jean-Pierre HALTER

Commanditaire : INJEP



Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire

Observatoire de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative

95 avenue de France - 75650 Paris Cedex 13 - Tél. : 01 70 98 94 00 - www.injep.fr/

[Pour citer ce rapport](#)

Halter J.-P., *Monographie de la politique de jeunesse de la vallée du Lot*, INJEP/ Rapport d'étude, janvier 2017.

Contexte de l'étude

La monographie du pays de la Vallée du Lot constitue le second volet d'un ensemble d'études consacrées aux politiques de jeunesse mises en œuvre dans des territoires à dominante rurale organisés en intercommunalité. Le pays de la vallée du Lot est une entité territoriale importante, peuplée de plus de 115 000 habitants, qui regroupe six communautés de communes et une communauté d'agglomération.

Comité de suivi

Francine Labadie, cheffe de projet Observatoire, INJEP.

Méthodologie et problématique

Cette monographie a donné lieu d'une part à une analyse approfondie des documents relatifs au pays et à ses intercommunalités, ainsi que des études portant sur les questions de politiques publiques et de jeunesse ; d'autre part elle repose sur l'analyse d'une quarantaine d'entretiens auprès d'élus des différents collectivités locales (pays, région, département, intercommunalité), de professionnels et de bénévoles agissant dans les domaines de la jeunesse, de l'éducation et de l'économie sociale. Des entretiens collectifs ou individuels ont également été réalisés auprès d'une soixantaine de jeunes, lycéens, étudiants ou jeunes actifs.

La problématique centrale de cette monographie est d'interroger la pertinence d'un pays à être l'élément moteur d'un projet de politique de jeunesse à cette échelle territoriale. Si cette dimension et les enjeux du développement local permettent de dépasser les limites politico-administratives des intercommunalités traditionnelles et de proposer des initiatives innovantes, ils illustrent aussi les difficultés à inscrire la question jeune comme compétence spécifique ou comme mission élargie dans la stratégie du développement du territoire.

Résumé

Cette monographie s'organise autour de cinq parties : la première a pour objet d'analyser les spécificités de ce pays, principalement au regard de son évolution sociodémographique, de l'organisation du pays en syndicat mixte « ouvert » et des actions mises en œuvre auprès des jeunes. La seconde dresse le portrait de la jeunesse du pays de la vallée du Lot au travers de sa diversité, de ses représentations et de son engagement. La troisième interroge la pertinence de l'échelle du « pays » pour mettre en œuvre une politique de jeunesse. La quatrième analyse le mode de gouvernance du pays et la question de la démocratie, la monographie se concluant par une interrogation récurrente sur la pérennité de la politique de jeunesse amorcée par la mission Jeunesse du pays.

Auteur

Jean Pierre Halter est sociologue, chercheur associé à l'INJEP. Les parties 1 et 2 de ce rapport ont été rédigées avec la collaboration de Jules Donzelot, sociologue, chargé d'étude à l'INJEP.

Mots-clés : COLLECTIVITE TERRITORIALE ; INTERCOMMUNALITE ; JEUNESSE ; POLITIQUE DE LA JEUNESSE ; DEVELOPPEMENT LOCAL ; POLITIQUE PUBLIQUE LOCALE ; RELATION INTERGENERATIONNELLE ; PARTICIPATION DES HABITANTS ; INITIATIVE LOCALE ; REPRESENTATION SOCIALE ; JEUNE RURAL.

Rapport remis en novembre 2016.

SOMMAIRE

SOMMAIRE.....	5
INTRODUCTION.....	7
L'objet de la monographie et les problématiques	7
La démarche méthodologique.....	9
1. PRESENTATION DU PAYS, DES INTERCOMMUNALITES ET DU SMAVLOT 47	11
Le pays de la vallée du Lot.....	11
Synthèse du diagnostic territorial.....	13
Les caractéristiques démographiques et socioéconomiques.....	13
Les traits liés aux problématiques de jeunesse	17
Les actions en direction de la jeunesse des communautés de communes, le SMAVLot et la mission Jeunesse	21
Une approche traditionnellement étroite des actions pour la jeunesse dans l'ensemble du pays.....	21
Le SMAVLot 47, la mission Jeunesse et les contractualisations du pays.....	24
2. LA JEUNESSE DU PAYS DE LA VALLEE DU LOT : DIVERSITE, REPRESENTATION, ENGAGEMENT	31
Besoins et attentes des jeunes du pays : les constats convergents des diagnostics	31
La question de l'invisibilité des jeunes ruraux	33
Les jeunes et l'attractivité du territoire	34
La faiblesse numérique et l'insuffisante diversité des formations supérieures	34
Des lieux de vie et d'activités peu attractifs.....	35
Le capital de mobilité, une clé de compréhension des pratiques des jeunes ruraux.....	36
Les représentations de la jeunesse chez les élus et les techniciens : le décalage des valeurs	37
Le Mouvement Jeunesse : un engagement réel pour l'avenir du pays, mais une représentativité encore faible	40
3. LE PAYS : UNE ÉCHELLE PERTINENTE POUR UNE POLITIQUE DE JEUNESSE ?	43
Les jeunes et le territoire du pays : une appartenance au territoire peu marquée, une génération en mal de reconnaissance	43
Dans leur majorité, les jeunes interrogés se sentent ruraux.....	43
Le vécu des jeunes, plus une question de génération que d'appartenance à un espace	44
Les stratégies des CC et CA dans le domaine de la jeunesse ou les effets d'un système d'action limité aux moins de 17 ans.....	47
L'impensé d'un territoire de projet.....	47
Rapport au territoire et pratiques de mobilité des jeunes	50
Communes, intercommunalités, pays : l'articulation entre ces niveaux de territoire et entre missions et compétences.....	52
En conclusion, le pays, un cadre de référence fédérateur ?	55

4. LA GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DE JEUNESSE A L'ÉCHELLE DU PAYS	57
Une gouvernance reposant sur le bureau et le conseil des élus	57
Élus et jeux de pouvoir, l'entrée en jeu de nouveaux acteurs ?	59
Une société civile fortement impliquée, mais une influence très limitée sur la gouvernance	61
5. L'ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE DE JEUNESSE EN SUSPENS	65
La création d'un partenariat de projet inexistant à cette échelle, mais une dynamique portée par la société civile plus que par des collectivités locales	65
Une méthodologie de projet adaptée mais peu partagée en interne	67
Un projet ambitieux pour un pays insuffisamment préparé	69
Une absence de mise en perspective qui interroge la pérennité de la mission Jeunesse du pays	71
CONCLUSION	73
Annexes	77
Annexe 1. Éléments de diagnostic sur 5 des 7 communautés de communes	77
Communauté d'agglomération du Grand Villeneuvois.....	77
Fumel Communauté.....	79
Communauté de communes Lot et Tolzac	80
Communauté de communes du Confluent	81
Communaute de communes de Penne-d'Agenais	82
Communauté de communes du canton de Prayssas	83
Typologie du territoire – cantons SEGESA – 1999.....	84
Annexe 2. Liste des personnes interviewées (dans l'ordre de la passation des entretiens).....	85
Élus.....	85
Professionnels et bénévoles	85
Groupes de jeunes	86
Annexe 3. Liste de documents consultés.....	87
Bibliographie.....	89

INTRODUCTION

Cette monographie du pays du Lot s'inscrit dans le cadre de la poursuite des recherches et études consacrées à la reconfiguration des politiques publiques en direction des jeunes, en particulier en direction de collectivités locales qui se sont donné la compétence jeunesse dans le cadre d'une intercommunalité.

Le territoire qui fait l'objet de cette étude est celui du pays de la vallée du Lot, défini en syndicat mixte pour l'aménagement de la vallée du Lot (SMAV Lot 47) composé de six communautés de communes et une communauté d'agglomération ; créé en 1996, il s'est doté en 2003 d'une mission de « développement local », au sein de laquelle a été créée une mission spécifique « jeunesse » en 2011.

L'OBJET DE LA MONOGRAPHIE ET LES PROBLÉMATIQUES

La monographie du pays de la vallée du Lot s'inscrit dans une analyse comparative des politiques de jeunesse mises en œuvre par des intercommunalités (communauté de communes ou d'agglomération) qui se sont dotées de cette compétence. La spécificité de ce territoire réside dans son organisation en « pays » qui ne dispose pas à proprement parler d'une compétence Jeunesse, mais s'est donné une « mission Jeunesse » dans le cadre de sa politique de développement social, culturel et économique. Cependant le pays de la vallée du Lot constitue un cas d'espèce puisque son entité administrative (le syndicat mixte de la vallée du Lot, SMAV Lot 47) regroupe un grand nombre de communes (132) et d'intercommunalités (7) dont la plupart se sont dotées de la compétence enfance et jeunesse et, à ce titre, semblent disposer d'une légitimité politique, d'un pouvoir économique et d'un mode d'organisation qui peuvent interroger l'ambition du pays de mettre en place une mission Jeunesse qui n'entre pas en contradiction ou ne se superpose pas aux compétences optionnelles des communautés de communes ou d'agglomération.

L'objet de cette monographie est donc d'analyser les conditions dans lesquelles un pays peut prétendre à assurer durablement une mission spécifique auprès des jeunes du territoire en répondant à la fois aux attentes des jeunes, aux projets de développement du territoire et aux objectifs des politiques publiques dans le domaine de la jeunesse. Elle tente également d'éclairer les difficultés de conception et de mise en œuvre d'une politique de jeunesse au sein d'un pays caractérisé par la diversité de ses territoires et des acteurs publics et privés qui le composent.

Son objet s'articule autour de quatre problématiques :

➔ **La pertinence de la dimension de « pays »** pour concevoir et mettre en œuvre une politique de jeunesse.

Si la « vocation d'un pays n'est pas d'être un nouveau découpage administratif mais le cadre de référence d'un projet de territoire issu de la volonté des élus et de la société civile¹», encore faut-il que ce cadre de référence renvoie à une volonté politique commune, une vision dynamique et évolutive de l'espace et à un projet d'avenir partagé. De plus, ce projet de territoire repose sur des représentations positives de la jeunesse comme acteur potentiel du développement local. C'est donc bien la question du cadre de référence politique et des

¹ Définition issue de la charte de développement 2003 du pays de la vallée du Lot.

intérêts et enjeux qu'il sous-tend, qui détermine la capacité du pays à être ou à devenir l'initiateur et/ou le maître d'ouvrage d'une politique de jeunesse fédérant l'ensemble des acteurs publics et privés.

➔ **La gouvernance.** La diversité du territoire – de la petite commune rurale à l'agglomération urbaine –, la variété des activités économiques (agricoles, commerciales, industrielles, touristiques), l'inflexion démographique globale du territoire vers un vieillissement de sa population ou encore les sensibilités politiques différentes peuvent autant conduire à un repli sur l'identité locale et sa capacité à assurer son propre avenir qu'à faire évoluer cette identité et ce projet avec l'ensemble des territoires du pays. La structure SMAV Lot 47 a pu s'assurer d'une certaine forme de légitimité au travers de ses missions portant sur l'aménagement du Lot et de ses rivières, sur le tourisme ou la revitalisation des centres bourgs, et plus récemment sur le développement local, qui constituent encore aujourd'hui des axes forts de sa stratégie. Mais quel type de gouvernance met en œuvre cette « structure de coopération intercommunale ouverte » et comment intègre-t-elle la toute récente « mission Jeunesse » à sa stratégie de développement ?

Cette interrogation se trouve renforcée par les relations privilégiées qui se sont tissées entre certaines intercommunalités et l'État (politique de la ville) ou les institutions comme les caisses d'allocations familiales (via le contrat Enfance-jeunesse) pour la mise en œuvre de projets en direction de l'enfance et de la jeunesse. De ce fait, la gouvernance de la politique de jeunesse pourrait être un enjeu fort visant la cohérence d'un projet global et commun, mais aussi faire l'objet d'un débat contradictoire entre les différents niveaux de territoire pour définir des coopérations entre les compétences et les interventions de chacun.

➔ **L'engagement des jeunes dans cette politique interterritoriale.** Pour reprendre une des conclusions du rapport « Villes et jeunesse. Nouvelles configurations de l'action publique en matière de jeunesse² », la question de la place des jeunes a sans doute un effet déterminant sur le type de transversalité de la politique mise en œuvre, les jeux d'acteurs et les stratégies, la gouvernance et l'appréhension du territoire. La contribution des jeunes à la conception de cette politique dépend étroitement de la place qu'ils occupent au sein du projet, entre négociation et revendication d'un droit à agir sur le territoire et sur leur propre avenir. Elle suppose leur représentation dans les instances de décision et d'orientation de cette politique, mais aussi une conception du projet prenant en compte la diversité de la jeunesse, l'émergence d'une volonté commune d'agir sur l'ensemble du territoire, enfin la reconnaissance par les acteurs institutionnels ou associatifs de leur capacité à co-construire le projet de développement du territoire.

Or, d'une part, les différents diagnostics réalisés sur certaines intercommunalités mettent en évidence l'absence de dispositifs et encore plus de projets en direction de la jeunesse à partir de 16 ans. D'autre part, des études plus générales mettent en évidence que sur ces territoires ruraux ou rurbains faiblement pourvus ou très uniformes en formations supérieures et en perspective d'emploi, la visibilité d'une jeunesse homogène et intégrée est faible. Il y a « ceux qui partent pour de bon » à l'issue de leurs études, « ceux qui partent et reviennent » sous condition d'attractivité du territoire, et « ceux qui restent », souvent faute de mieux. L'engagement des jeunes dans une politique de développement du pays est donc soumis à une double contrainte : celle d'une absence de continuité générationnelle dans les politiques de jeunesse

² www.injep.fr/sites/default/files/documents/villes-et-jeunesses-rapport-INJEP-2014.pdf

jusqu'à-là menées ; celle d'une mobilité plus souvent contrainte que projective qui réduirait leur capacité à s'investir dans un projet sur le territoire du pays. Le « Mouvement Jeunesse³ » récemment créé est-il suffisamment entendu et reconnu pour convaincre les décideurs et les acteurs locaux d'articuler politique de jeunesse et projet de développement du territoire ?

➔ **La mobilisation que peut susciter la décision du pays de répondre à un appel d'offre public majeur dessinant l'ambition d'un projet de politique de jeunesse à cette échelle.** Notre enquête a coïncidé avec l'élaboration d'un projet de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine dit « projet ANRU », dans le cadre de l'appel à candidature du programme d'investissement d'avenir (PIA) programme 411 « projets innovants en faveur de la jeunesse ». Cette candidature vise à contribuer à redessiner les contours de l'action territoriale et les fondements de la mission Jeunesse que le pays entend ainsi renforcer et développer. Il s'agit pour le pays de créer une dynamique partenariale et interterritoriale jusqu'alors relativement absente en particulier dans le domaine de la jeunesse. Une telle démarche peut-elle avoir pour effet l'émergence d'un véritable partenariat interterritorial ?

Pour autant, la « fabrique » de ce projet depuis sa conception jusqu'à sa rédaction finale a révélé des tendances parfois contradictoires, qui ne distinguent pas uniquement ceux qui y participent et ceux qui ne voit pas l'intérêt d'un tel projet, mais aussi ceux qui y voient le renforcement de moyens d'agir sur leur municipalité, de ceux qui envisagent leur projet à l'échelle du pays.

On peut dès lors se poser la question de l'avenir de la mission Jeunesse du pays en fonction de deux hypothèses : si la candidature du pays est retenue par l'ANRU, comment maintenir la dynamique partenariale créée entre territoires, institutions, associations, entre élus et professionnels ; comment assurer la gouvernance et la cohérence du projet en limitant les effets pervers mentionnés et se doter d'une vraie gouvernance à la fois politique et technique du projet ? Dans le cas où cette candidature ne serait pas retenue, quel type d'initiative pourrait contribuer à perpétuer cette dynamique territoriale et ce partenariat et quel serait l'intérêt du pays à poursuivre sa mission Jeunesse ?

Plus généralement cette problématique évoque la question de l'opportunité d'un pays à se doter d'une mission élargie qui redessine la tendance des politiques de jeunesse à s'inscrire dans un local délimité dans des frontières politico-administratives précises, qui détermine lui-même un droit d'entrée à des cofinancements de l'État de la région ou de l'Union européenne, permettant d'abonder les moyens et de définir des objectifs conventionnels avec ces partenaires. Elle pourrait se résumer à la question : quelle politique de jeunesse pour quel territoire ?

LA DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

La convention entre l'INJEP et le SMAV Lot 47 portant sur cette étude a été signée au début du mois de novembre 2015. Sa finalisation a donné lieu à deux rencontres, l'une en avril 2015, l'autre en septembre

³ Voir présentation dans la partie 3.

2015 permettant de faire avaliser l'étude par le conseil de pays et de définir les modalités de déroulement de l'étude et le phasage des entretiens.

Les modalités de l'étude sont définies :

➤ d'une part en termes d'analyses des documents portant sur le pays, les différentes communautés de communes qui le composent, ainsi que des rapports et études des structures ou organismes qui interviennent auprès des jeunes du territoire (mission locale, bureau Information Jeunesse [BIJ], accueil de jeunes, établissements scolaires...). L'existence de ces documents et leur actualisation est effective lorsque les territoires bénéficient de dispositifs spécifiques portés par l'État (politique de la ville) ou par des institutions publiques comme les caisses d'allocations familiales (avec le contrat Enfance-jeunesse) qui conditionnent des financements, mais elle est rare lorsqu'il s'agit de collectivités locales notamment rurales où les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ne se sont pas dotés de la compétence enfance et jeunesse. Cette analyse documentaire locale a été complétée par le traitement de données de l'INSEE portant en particulier sur les différents EPCI qui composent le territoire du pays, lorsque ces données existent. Enfin des démarches n'ont pas pu aboutir dans le calendrier de l'étude auprès de la Mutualité sociale agricole (MSA) en vue de la transmission d'un certain nombre de données chiffrées sur les territoires ruraux, qui représentent 80 % des espaces du pays et près de la moitié de sa population ;

➤ d'autre part, elle repose sur une série d'entretiens menés auprès des principaux professionnels de la jeunesse issus de ces structures, mais aussi d'élus du pays ou des collectivités locales chargés des questions de jeunesse, ou encore de jeunes lycéens, actifs ou étudiants, organisés ou non dans le Mouvement Jeunesse et auditionnés individuellement ou en groupe. Ces entretiens ont été effectués entre novembre 2015 et mai 2016, en face à face et une vingtaine d'entre eux a fait l'objet d'une retranscription écrite. Ce sont ainsi 39 entretiens individuels et 3 entretiens collectifs qui ont été menés⁴. Nous avons assisté aussi à une réunion du conseil de pays regroupant la majorité des représentants des 132 communes et à une réunion de travail des porteurs de projet impliqués dans la réponse à l'appel à projet PIA 411 d'initiatives en faveur de la jeunesse de l'ANRU.

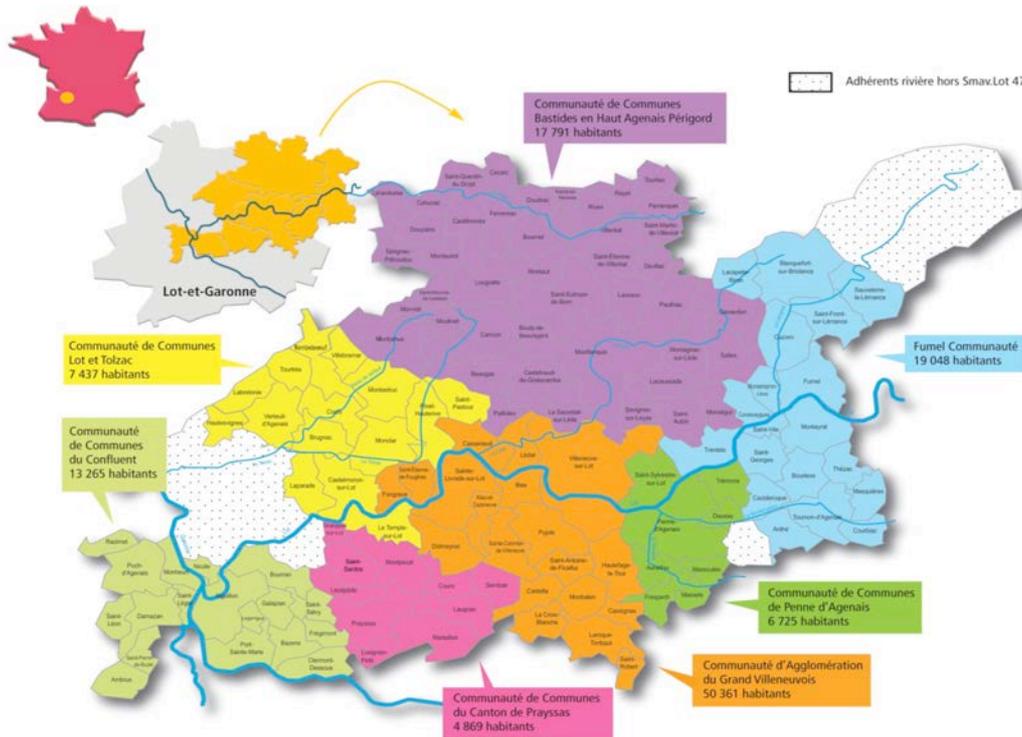
➤ Il faut enfin noter qu'afin d'éviter le biais d'une surreprésentation des structures participant à l'élaboration de ce projet, nous avons équilibré ces entretiens en prenant en compte quatre critères : celui de l'appartenance territoriale (rural, urbain), celui de la nature de la structure (collectivité locale, association, établissement public), celui du statut ou de la catégorie de la personne interrogée (élu, professionnel, bénévole, jeune), enfin celui de l'implication dans le programme Apprendre à entreprendre qui représente l'initiative première de la mission Jeunesse au niveau du pays, et dont l'élaboration dans le cadre d'un projet ANRU semble constituer la continuité et l'aboutissement.

⁴ La liste des personnes interviewées figure en annexe 2.

1. PRESENTATION DU PAYS, DES INTERCOMMUNALITES ET DU SMAVLOT 47

LE PAYS DE LA VALLEE DU LOT

Carte 1. Le pays de la vallée du Lot et ses 7 intercommunalités



Source : Document de présentation du pays de la vallée du Lot, SMAV Lot 47, 2016.

RAPPEL SUR LA NOTION DE PAYS

La notion de pays en tant que territoire de projet, a été introduite dès 1995 dans le cadre de la loi d'orientation du territoire du 4 février 1995 dite loi Pasqua. Cette loi a induit plusieurs innovations :

- possibilité de s'organiser en dehors des périmètres administratifs ;
- association obligatoire des socioprofessionnels et de la société civile ;
- complémentarité entre monde rural et pôle urbain.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999 renforce la notion de pays en lui donnant une reconnaissance législative par le biais d'un contrat de pays au titre du volet territorial du contrat de plan État-région, à condition :

- d'être un pays constaté et reconnu par le préfet de région ;
- d'être structuré en syndicat mixte ou en GIP (groupement d'intérêt public) ;
- de constituer un conseil de développement ;
- d'avoir élaboré une charte de développement territorial.

Le titre V de la loi du 2 juillet 2003 Urbanisme et habitat a confirmé la nécessité de mettre en place une charte de développement en association avec le conseil de développement librement organisé.

Le pays de la vallée du Lot est situé au nord-est du Lot-et-Garonne, c'est l'un des cinq pays du département (date de reconnaissance : 1996).

Le pays de la vallée du Lot 47 est vaste (2 112 km²) et essentiellement rural. Il s'étend sur 132 communes, dont une seule de plus de 20 000 habitants, Villeneuve-sur-Lot. Il accueille plus de 115 000 habitants soit plus d'un tiers de la population du département.

D'un seul tenant, le pays couvre la partie nord-est du Lot-et-Garonne dont il représente près de 40 % du territoire. Les villes principales sont : Villeneuve-sur-Lot, Fumel, Saint-Étienne-de-Fougères, Aiguillon, Penne-d'Agenais, Monflanquin. Au fur et à mesure de l'évolution des intercommunalités, son périmètre s'est élargi : il intégrait 103 communes en 2003, puis 109 en 2013 et enfin 132 en 2014, désormais réunies au sein de six communautés de communes et une communauté d'agglomération.

Le pays regroupe sept établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour un total de 132 communes :

- ✓ communauté d'agglomération du Grand Villeneuvois ;
- ✓ Fumel Communauté ;
- ✓ communauté de communes des Bastides en Haut Agenais Périgord ;
- ✓ communauté de communes Lot et Tolzac ;
- ✓ communauté de communes du Confluent ;
- ✓ communauté de communes de Penne-d'Agenais ;
- ✓ communauté de communes du canton de Prayssas ;

Il convient de noter qu'à partir du 1^{er} janvier 2017 les communautés de communes du Confluent et celles du canton de Prayssas vont fusionner⁵.

La définition du pays est inscrite dans la charte de développement de 2003. C'est « un territoire avec une cohésion géographique, économique, culturelle et sociale. Un projet qui fédère communes, groupements de commune, socioprofessionnels, entreprises, associations... Un niveau privilégié de partenariat et de contractualisation. Un pays est un cadre de projet et non un nouveau découpage administratif ».

Il vise à « soutenir l'activité économique et l'emploi, et mettre en valeur les potentialités du territoire. Il vise à préserver les équilibres de peuplement et de cohésion sociale, à améliorer l'offre de services collectifs et leur accessibilité et à renforcer les solidarités et complémentarités entre espaces ruraux et urbains⁶».

⁵ Voir les éléments de diagnostic sur 5 des 7 communautés de communes ou d'agglomération en annexe 1.

⁶ Extraits de la charte de développement du pays 2003. Nous n'avons pas retrouvé de document plus actuel que celui-ci, mais nous soulignons certains éléments qui feront l'objet d'une analyse par la suite.

DESCRIPTION GEOGRAPHIQUE DU PAYS DE LA VALLEE DU LOT

Au nord, des territoires ruraux agricoles vieilliss et peu denses : leur caractéristique principale tient à la proportion d'agriculteurs exploitants de 29 %, c'est-à-dire plus du double de la moyenne observée dans l'ensemble des cantons français, et plus que la part des ouvriers dans la population active. L'emploi dépend essentiellement des activités locales. Dans ces territoires, la densité est faible (20 hab/km²) et la démographie particulièrement marquée par un vieillissement de la population (d'ores et déjà les plus de 75 ans représentent 13 % de l'ensemble) et un faible taux de natalité. Le parc immobilier ne se renouvelle pas.

À l'est, des territoires ruraux et ouvriers : ils sont d'abord caractérisés par la présence de 43 % d'ouvriers dans la population active. Ils y sont cinq fois plus nombreux que les agriculteurs, et nous sommes pourtant bien dans des cantons ruraux dont la densité n'est que de 70 habitants au km² avec une moyenne de l'ordre de 12 000 habitants. Les structures démographiques sont plutôt normales mais les indices économiques traduisent une situation de crise : chômage, faible équipement des ménages et faible renouvellement le parc immobilier. Les indices d'évolution montrent que la population stagne, bien que la montée du chômage soit moindre qu'ailleurs.

À l'ouest et au sud : une petite ville rurale et des territoires ruraux en transition.

Autour du pays :

- au sud, la ville d'Agen et son territoire périurbain ;
- à l'ouest, des petites villes rurales et du rural en transition ;
- au nord, du rural agricole vieilli et peu dense ;
- à l'est, du rural agricole vieilli et peu dense.

SYNTHÈSE DU DIAGNOSTIC TERRITORIAL⁷

Douze traits principaux caractérisent le territoire couvert par le pays. On examinera successivement les traits généraux, puis ceux liés plus spécifiquement à la jeunesse.

Les caractéristiques démographiques et socioéconomiques

Une croissance de la population portée par le solde migratoire

Des EPCI dont la population varie fortement, entre 4 700 habitants (canton de Prayssas) et 48 000 habitants (Grand Villeneuvois). **Tous les EPCI gagnent des habitants entre 1999 et 2012, à l'exception de la communauté de communes (CC) de Fumel Communauté.** La plus forte croissance a eu lieu dans la CC du canton de Prayssas, suivie par celle de Penne d'Agenais (soit les deux EPCI les plus petits du pays). La CC de Fumel a perdu 2,7 % (500 habitants) de sa population de 1999.

La croissance de la population se trouve essentiellement portée par le solde migratoire – positif dans tous les EPCI –, tandis que le solde naturel est négatif dans la plupart des EPCI, à l'exception de ceux du canton de Prayssas (+ 0,1) et de la communauté d'agglomération (CA) du Grand Villeneuvois (0). Cette croissance démographique est néanmoins moindre qu'à l'échelle régionale (de l'ancienne région

⁷ Synthèse effectuée avec la collaboration de Jules Donzelot, chargé d'étude et de recherche à l'INJEP.

Aquitaine) mais inégalement répartie sur le territoire : les communes du sud du pays (CAGV hors Villeneuve sur Lot), de l'extrême ouest (CC du Confluent et de Prayssas) et certaines communes du Nord (CC des Bastides en Haut Agenais).

La nature de la croissance de la population est un des traits distinctifs du pays de la vallée du Lot, terre d'immigration depuis plus d'un siècle pour de nombreuses nationalités et communautés, qui s'installent ou passent, et qui contribuent à la fois à la diversité de son peuplement et à l'évolution de son développement économique démographique et social.

Trois types de sous-territoires

C'est le Grand Villeneuvois qui est doté de la plus forte densité de population. Les autres territoires (en communautés de communes) connaissent une densité moins élevée due à une plus grande ruralité. Le Villeneuvois accueille ainsi 60 % de la population totale de la vallée du Lot.

En croisant les données démographiques (population et densité), il est possible de déterminer trois types de sous-territoires :

- **urbain** (caractérisé par une plus forte densité, un réseau de circulation important et la présence d'activités économiques commerciale ou industrielle) ; néanmoins, le sud de la communauté d'agglomération du grand Villeneuvois est marqué par une forte ruralité ;
- **intermédiaire** (territoire péri-urbain ou sous influence urbaine, avec un développement de l'habitat en périphérie des zones urbaines) ;
- **rural** (faible densité du bâti, faible densité humaine, surreprésentation de l'agriculture en surface).

Des ménages entre profil urbain et profil rural

C'est en ville (CA du Grand Villeneuvois) et dans le rural profond (CC de Fumel Communauté) que l'on trouve le plus de jeunes vivant seul(e)s, une tendance qui vaut aussi bien chez les 20-24 ans que chez les 25-39 ans. **Les trois EPCI se situant dans le secteur périurbain de Villeneuve-sur-Lot (et/ou d'Agen) concentrent les ménages avec enfant(s)** : la CC du Confluent (47,5 % de ménages avec enfant[s]), la CC de Penne d'Agenais (45,3 %) et la CA du Grand Villeneuvois (45,3 %). Notons au passage la surreprésentation de familles nombreuses (trois enfants et plus) dans la CC du Confluent (8,4 %) et dans la CA du Grand Villeneuvois (8 %).

Une répartition différenciée des jeunes

On notera enfin que les enfants (2 à 10 ans) sont surreprésentés dans la CC du Canton de Prayssas (38,5 % des 2-29 ans) et dans celle de Penne d'Agenais (38 %) ; les adolescents (11-17 ans) le sont dans la CC de Fumel Communauté, (30,1 %), dans celles du Canton de Prayssas (30 %) et de Lot et Tolzac (29,6 %). Enfin, les jeunes adultes (18-29 ans) sont surreprésentés dans la CC du Confluent (37,8 %) et dans la CA du Grand Villeneuvois (37,1 %).

EPCI	Surreprésentation des enfants (2-10 ans)	Surreprésentation des adolescents (11-17 ans)	Surreprésentation des jeunes adultes (18-30 ans)
CC du Confluent			
CC du canton de Prayssas			
CC Lot et Tolzac			
CC de Penne d'Agenais			
CC Fumel Communauté			
CA du Grand Villeneuvois			
CA des Bastides en Haut Agenais			

Un rééquilibrage des logements en faveur des EPCI les plus ruraux

On observe une croissance des résidences principales dans tous les EPCI, plus rapide dans les EPCI les moins peuplés, à l'exception de la CC de Fumel ; une croissance généralisée des résidences secondaires (sauf à Grand Villeneuvois) et souvent plus rapide que celle des résidences principales. Les croissances les plus significatives ont eu lieu dans la CC du Canton de Prayssas (+ 27,4 %) et de Fumel Communauté (+ 28,3 %). À l'inverse, la CA du Grand Villeneuvois a perdu 3 % des résidences secondaires qu'elle comptait en 1999.

Dans son ensemble, le pays compte un nombre anormalement élevé de logements vacants, variant de 10 % à 14 % du parc, soit bien au-delà de ce qui est considéré comme normal (environ 5 %). Le taux de logements vacants augmente rapidement depuis 1999, notamment dans la CA du Grand Villeneuvois (+ 65 %) et celle de Penne d'Agenais. L'augmentation la plus faible est enregistrée dans la CC Fumel Communauté. Ce rééquilibrage au profit des territoires plus ruraux ou situés en périphérie des centres urbains aussi bien pour les résidences principales que pour les résidences secondaires pose à la fois la question de l'attractivité des villes et de la difficulté pour les jeunes et les jeunes couples à s'installer à proximité des zones d'activités économiques, sociales et culturelles.

Une attractivité résidentielle avant tout locale

Entre 7,5 et 10 % des habitants sont entrés dans leur commune actuelle de résidence au cours de l'année passée. La plupart des nouveaux entrants viennent d'une autre commune du même département, notamment ceux intégrant un EPCI rural faiblement peuplé. Dans les deux EPCI comptabilisant plus de 15 000 habitants en revanche, les entrants extérieurs au département représentent plus de 3 % des migrations.

Une mobilité géographique plus forte chez les moins de 30 ans

61 % des partants du territoire ont moins de 35 ans, ce qui s'explique en particulier par un choix réduit en matière de formations supérieures (trois formations post baccalauréat sur le territoire), la faiblesse de l'offre d'emplois qualifiés et un taux de chômage plus élevé (11,8 %) que dans la moyenne régionale (9,9 %). Les

nouveaux arrivants dans le pays viennent principalement des alentours et s'installent à la périphérie des villes. Ce sont en majorité des actifs (52 %), principalement des employés, des ouvriers et des professions intermédiaires, ce qui illustre bien le type d'emploi proposé dans le pays.

Un profil socioéconomique plutôt défavorisé

Les retraités représentent entre 31 et 40 % de la population de plus de 15 ans. Ils sont particulièrement nombreux dans la CC de Fumel Communauté (39 %) et dans celle de Penne d'Agenais (39,5 %).

Deux EPCI se caractérisent par une surreprésentation des ouvriers : la CC du Confluent (38 % des actifs) et celle de Fumel Communauté (32 %). **Deux EPCI se caractérisent par une forte présence des agriculteurs** : la CC Lot et Tolzac (10,5 % des actifs) et la CC du canton de Prayssas (8,2 %). **Deux EPCI se caractérisent par une présence significative de catégories supérieures** (artisans, commerçants, cadres, professions intermédiaires) : la CC du Canton de Prayssas (45,7 % des actifs) et celle de Penne d'Agenais (39,5 %).

Une économie résidentielle en mutation, marquée par le développement du commerce, de l'agroalimentaire et des services à la personne

Dominant au plan démographique, le Grand Villeneuvois l'est aussi économiquement : à lui seul, il **concentre 62 % des grandes surfaces**, 82 % du commerce lié à l'habillement et 60 % de celui lié à l'automobile... Seul le commerce alimentaire de proximité y est moins présent que dans le reste du pays⁸.

Pour l'ensemble de ce territoire les autres activités se concentrent autour **de l'agroalimentaire** (qui est la seule filière de l'agriculture créatrice d'emploi entre 2000 et 2012 et qui représente 18 % des emplois), de **l'industrie métallurgique** qui représente 12 % en termes d'emplois (contre 20 % en 1990) ; **des services à la personne (8 %)** avec de nouvelles installations résidentielles de retraités, tandis que le tourisme (dont la croissance a plus que doublé en 10 ans) ne génère encore que 3 % des emplois (mais 12 % des revenus), et demeure saisonnier et très localisé sur les sites touristiques de la vallée du Lot et des Bastides.

Dans l'ensemble, le dynamisme économique du pays repose principalement sur **des activités commerciales** (de gros et de détail), sur **l'industrie agroalimentaire** qui s'appuie principalement sur quelques grandes entreprises, et sur les activités de **service à la personne** liées à l'accroissement du nombre de retraités (+ 45 % entre 1990 et 2012) qui représentent aujourd'hui le tiers de la population. L'agriculture, la métallurgie et l'industrie du bois représentent les activités économiques en déclin, bien que l'agriculture biologique et certaines entreprises de métallurgie de pointe soient en plein essor, mais emploient encore peu de personnes.

Le schéma de développement économique du département du Lot-et-Garonne définit la vallée du Lot comme un pays en conversion « où, malgré l'existence et l'ancrage local de groupes industriels tout à fait remarquables, y compris au plan national (GIFI, dans la distribution, Maître Prunille dans l'agroalimentaire), les bassins d'emplois de Villeneuve-sur-Lot et surtout de Fumel (voir les menaces pesant sur les Fumel D, et sur les parquets Marty, soit plus de 700 emplois au total) sont réellement sur le "fil du rasoir" ».

Le pays se trouve ainsi confronté à un risque de triple déséquilibre :

⁸ Source : diagnostic de territoire du dossier de candidature LEADER 2015-2020, du pays de la vallée du Lot et des Bastides.

- sociogéographique, par la concentration et une polarisation des activités à forte valeur marchande dans le Grand Villeneuvois au détriment des autres territoires du pays ;
- démographique, par un vieillissement de sa population et le départ de nombreux jeunes diplômés après leurs études ;
- économique, par des revenus qui proviennent des retraites (24 %) ou des prestations sociales (16 %) plus que de la production locale (19 %)⁹, et par un tissu économique parfois fragilisé par les reconversions industrielles et par des risques de délocalisation.

Les traits liés aux problématiques de jeunesse

La part des jeunes en recul dans la population générale

La population jeune (0-29 ans) compte pour 30,3 % de la population globale du pays, une part en léger recul par rapport à 1999 et surtout largement inférieure à la moyenne nationale (36,7 %). À l'inverse, les plus de 60 ans représentent 32,5 % de la population, contre 23,6 % au niveau national.

Une part des 15-29 ans de plus en plus faible

Selon les chiffres de 2013, les 15-29 ans représentent 13,3 % de la population du pays et constituent la tranche d'âge la plus faible dans l'ensemble des intercommunalités, variant de 15,1 % dans la CC du Confluent à 11,3 % dans celle de Penne-d'Agenais. Son évolution est à la baisse : en 2008, les 15-29 ans représentaient 13,6 % de la population du pays.

Des jeunes actifs aux profils peu qualifiés

Lorsqu'ils sont en emploi, les jeunes actifs du pays occupent avant tout des positions d'ouvriers – ils sont environ 50 % dans cette situation, surreprésentés dans la CC du Confluent (57,7 %) et dans la CC de Penne d'Agenais (55,8 %).

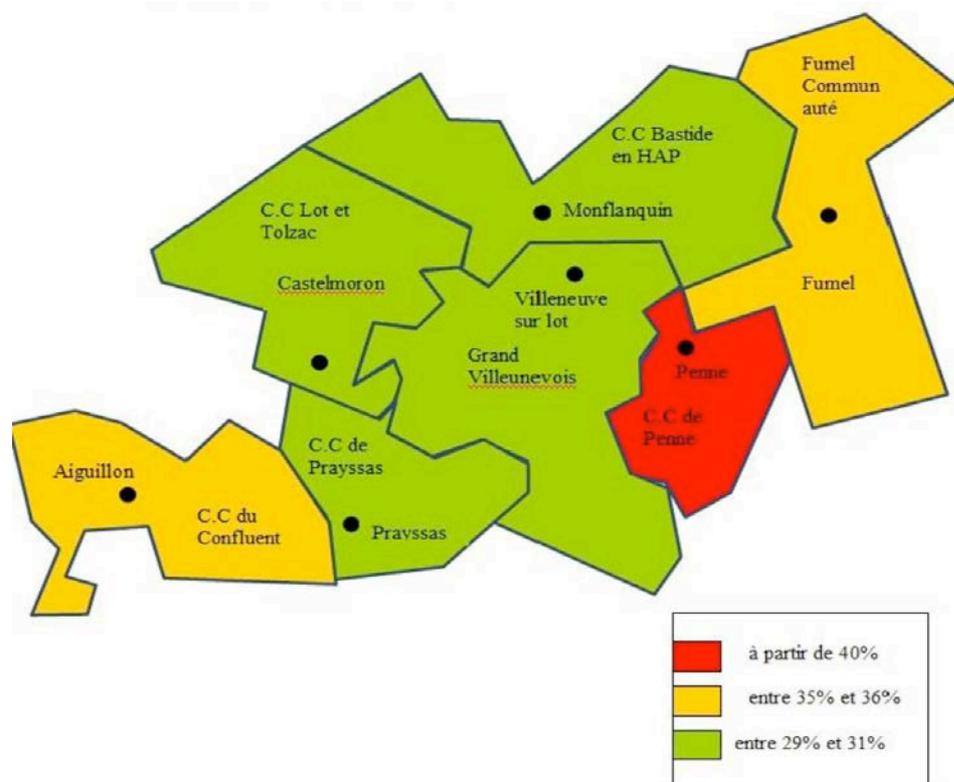
Les jeunes de la CA du Grand Villeneuvois présentent des profils plus diversifiés. Mais c'est dans les CC du canton de Prayssas et dans celle du Lot et Tolzac que les jeunes accèdent le plus aux catégories supérieures, avec environ 25 % de professions intermédiaires dans ces deux EPCI.

Un taux de chômage des jeunes important dans certaines communautés de communes, les étudiants faiblement présents

Si le taux de chômage des 16-29 ans¹⁰ est fort sur l'ensemble du territoire, ce sont dans les communautés de communes de l'ouest et de l'est du pays, les plus excentrées par rapport aux pôles urbains, que ce problème est le plus manifeste. Le moindre taux de chômage dans la partie centrale du pays s'explique par « la surreprésentation des commerces et des centres commerciaux dans la périphérie de Villeneuve sur Lot et par la présence du siège commercial de la plus grosse entreprise du pays, GIFI... » (conseillère Pôle emploi).

⁹ Source : JLJECO, base COMETE – calcul économie résidentielle.

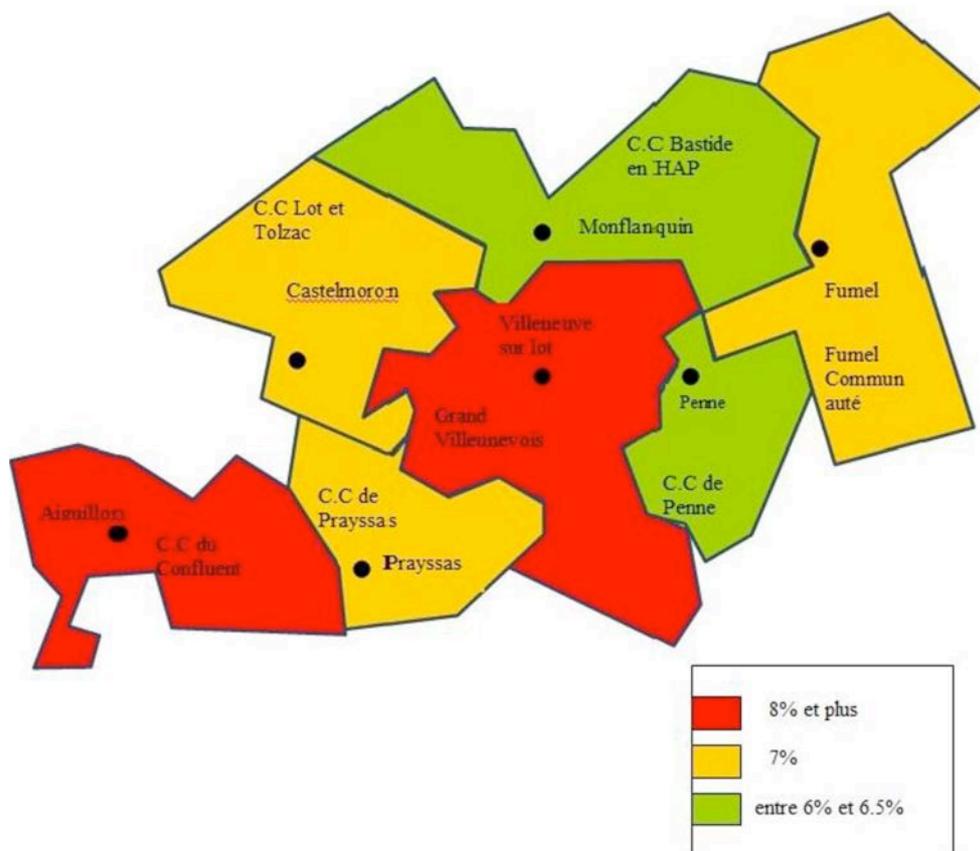
¹⁰ Source : étude diagnostique du pays de la vallée du Lot 47 – Cabinet d'étude Arts Gos –, janvier 2015, sur la pérennisation d'Apprendre à entreprendre.

Carte 2. Taux de chômage des jeunes (15-29 ans)

Source : étude diagnostique du pays de la vallée du Lot 47 – Cabinet d'étude Arts Gos –, janvier 2015, sur la pérennisation d'Apprendre à entreprendre.

Outre la faiblesse de l'offre, cet important taux de chômage s'explique aussi par le faible niveau de qualification, mais la tendance évolue du fait d'un niveau de qualification supérieur des jeunes sortant de scolarité et de la présence d'un appareil de formation plus adapté :

« On a à peu près 25 % au niveau CAP, 18 % en dessous du CAP et le restant se répartit sur les autres tranches. Ce qu'il y a de positif, c'est que ce chiffre a tendance à s'inverser, au vu des derniers résultats sur les enquêtes de la Région ou autre, ils montrent qu'on a monté en niveau de qualification des personnes du territoire. Ça veut dire qu'il y a des actions de formation qui permettent d'accéder à des qualifications qui sont en progression. » (Conseillère Pôle emploi.)

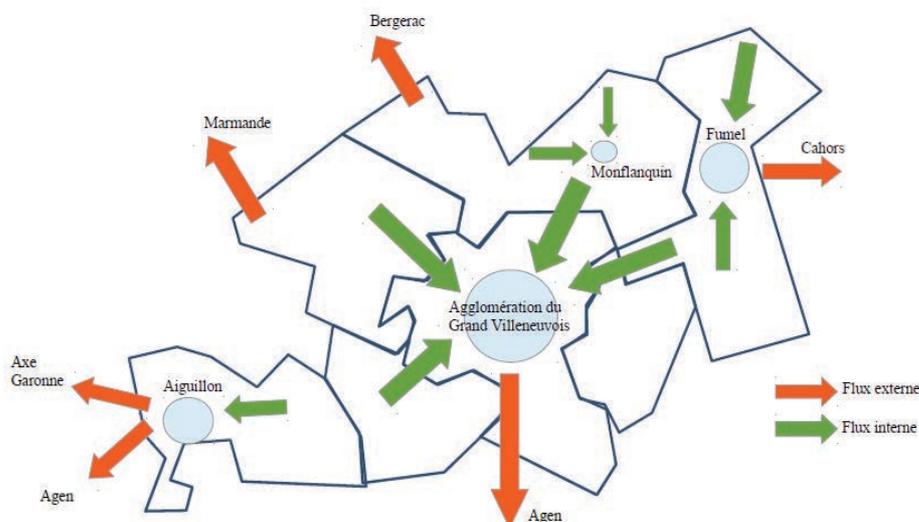
Carte 3. Proportion d'étudiants âgés de 15 à 29 ans dans la population générale selon les territoires

Source : étude diagnostique du pays de la vallée du Lot47 – Cabinet d'étude Arts Gos – janvier 2015 sur la pérennisation d'Apprendre à entreprendre.

À l'inverse de la forte proportion de jeunes demandeurs d'emploi, la part des étudiants dans le pays est faible et assez également répartie sur l'ensemble du territoire. La carte 3 illustre l'insuffisance de structures d'enseignement supérieur précédemment mentionnée, la limitation de leur présence liée à des études jusqu'à bac + 2, et le départ de la majorité des étudiants vers les centres universitaires d'Agen et plus encore de Bordeaux ou Toulouse où ils résident pour la plupart.

✚ Des flux de déplacement vers les centres « urbains », mais surtout à l'extérieur du pays

Pour schématiser qu'elle soit, la carte 4 illustre que les déplacements internes de l'ensemble de la population (quotidiens et hebdomadaires pour le travail, le commerce, les loisirs et les études) s'effectuent vers les villes, avec une forte polarisation vers l'agglomération du Grand Villeneuvois. Il est très vraisemblable qu'il en va de même pour les jeunes de 16 à 30 ans, notamment ceux qui poursuivent leurs études ou qui travaillent sur le territoire du pays.

Carte 4. Polarités internes et externes

Source : étude diagnostique du pays de la vallée du Lot47 – Cabinet d'étude Arts Gos –, janvier 2015, sur la pérennisation d'Apprendre à entreprendre.

L'intensité des flux de sortants du territoire est cependant bien supérieure à ce que représente cette carte, si l'on tient compte par exemple des déplacements pour le travail. D'après les chiffres de 2010, ce sont en effet 9 600 résidents du pays qui vont travailler à l'extérieur de ce territoire, tandis que près de 4 000 actifs résidant à l'extérieur y rentrent.

Hormis cette carte, nous n'avons trouvé dans les documents qui nous ont été transmis aucune approche en termes de bassins de vie constitutifs du pays, approche pourtant essentielle à la lecture et à la compréhension des dynamiques d'attraction et de déplacement significatives de la vie sur ce territoire. Elle permet néanmoins de donner une idée des dynamiques internes et externes qui esquisseraient des bassins de vie. Le premier s'organise autour de l'agglomération du Grand Villeneuvois et a une influence sur les communautés de communes du sud-est des Bastides, du sud de Lot et Tolzac et du Fumelois, l'influence externe étant principalement celle d'Agen. C'est le bassin de vie principal qui draine la majeure partie des activités du pays. Un second bassin de vie se dessine à l'ouest, autour de la CC du Confluent, fortement tournée vers l'Agenais et les villes de l'axe Garonne. Le troisième est celui du nord de la CC des Bastides et de la CC de Lot et Tolzac, également fortement tourné vers le Marmandais et Bergerac. Enfin le dernier bassin, celui du Fumelois est marqué par des flux sortants vers Cahors¹¹. Cette approche introduit également certaines problématiques comme l'attractivité des structures et des lieux dédiés à la jeunesse ou encore celle de la mobilité.

¹¹ Sources : donnée INSEE 2012, Observatoire des territoires, portail GEOCLIP.

Conclusion : synthèse des éléments constitutifs du pays par intercommunalité

	Territoire/activités/économie	Mobilité/polarité	Démographie (surreprésentation relative en 2012)
Grand Villeneuvois	Concentre 60 % de l'activité du pays hors agriculture.	Territoire enclavé, mais bénéficiant d'un bon niveau de transports en commun. Polarité centrale.	Surreprésentation des jeunes adultes (18-29 ans) .
Fumelois	Ancien territoire industriel en reconversion difficile. Petites entreprises performantes.	Territoire enclavé disposant d'une gare et trains pour sortir du territoire.	Surreprésentation des adolescents (11-17 ans) .
Confluent	Bassin de vie et d'emploi tourné vers l'Agenais. Chômage des jeunes important.	Territoire ouvert sur l'axe polarisé par Agen et Marmande. Pas de transports en commun.	Surreprésentation des jeunes adultes (18-29 ans)
Pennois	Majorité de professions intermédiaires, peu de cadres et de professions agricoles. Chômage des jeunes important.	Territoire polarisé par Villeneuve et Fumel. Présence d'une gare.	Surreprésentation des enfants (1-10 ans) .
Canton de Praysac	Faible activité économique (territoire dépendant du Villeneuvois ou du Confluent.	Mal desservi en transport. Absence de route nationale.	Surreprésentation des enfants (1-10 ans) .
Lot et Tolzac	Activité agricole prédominante.	Territoire isolé, polarisé par le marmandais. Pas de moyen de transports collectifs.	Surreprésentation des adolescents (11-17 ans) .
Bastides en Haut Agenais Périgord	Activité agricole prédominante. Attractivité touristique.	Territoire mal desservi moyens de transport individuel, polarisé par Villeneuve sur Lot et Bergerac au Nord.	Surreprésentation des enfants (1-10 ans) .

Ce document a été établi à partir du tableau de synthèse réalisé dans le cadre de l'étude diagnostique du pays de la vallée du lot47 pour la pérennisation d'Apprendre à entreprendre, par le cabinet Arts Gos en janvier 2015. Nous y avons apporté des modifications en fonction de nos propres analyses et observations.

LES ACTIONS EN DIRECTION DE LA JEUNESSE DES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES, LE SMAVLOT 47 ET LA MISSION JEUNESSE

Une approche traditionnellement étroite des actions pour la jeunesse dans l'ensemble du pays

Les actions en direction des jeunes sont difficiles à percevoir dans leur ensemble, parce qu'elles sont conduites au niveau des intercommunalités composant le pays. Les sources d'information dont nous avons disposées concernent principalement :

- les diagnostics Enfance-jeunesse pour le renouvellement des CEJ, mais seuls deux de ces diagnostics nous ont été communiqués (communauté d'agglomération du grand Villeneuvois, et communauté de communes du Confluent). Dans les deux cas, si des questionnaires ont été adressés aux jeunes autant sur leur scolarité que sur leurs pratiques, on ne connaît pas le nombre de jeunes enquêtés ni les catégories d'âges ayant répondu à ces enquêtes, toutes les données statistiques étant exprimées sous forme de pourcentage. Au regard des résultats, il semble bien que les réponses obtenues émanent de jeunes entre 15 à 21 ans ;

- le diagnostic effectué dans le cadre de la pérennisation d'Apprendre à entreprendre, effectué auprès d'un nombre connu de jeunes dans l'ensemble du pays, et qui porte sur des tranches d'âge précises (15 à 26 ans), mais les questionnements portent moins sur les pratiques que sur les problèmes auxquels sont confrontés les jeunes.

Cette dernière « étude diagnostique » montre la voie d'une approche cognitive indispensable pour connaître les problématiques de la jeunesse à l'échelle de tous les territoires qui composent le pays. Mais on doit souligner que cette approche est insuffisante et encore trop parcellaire pour produire une vision globale et fine de la situation des jeunes sur le territoire, de leurs besoins ou de leurs demandes, qui permettrait de suivre l'évolution de l'ensemble de ces problématiques, et par exemple de définir la politique de jeunesse au niveau du territoire du pays dans son ensemble ainsi que les priorités qui se dessinent plus localement au niveau infra.

Quels sont les résultats de ces diagnostics ? Des différentes études consacrées aux jeunes sur le territoire, on peut relever trois éléments qui structurent l'offre d'activité :

➡ Le premier est la forte concentration des structures principalement publiques dédiées à la jeunesse : les équipements sont essentiellement situés sur les trois pôles majeurs du territoire (Villeneuve/Lot, Fumel, Aiguillon). Les structures dédiées à la jeunesse sont celles qui accueillent, orientent et accompagnent les jeunes. La mission locale est ainsi située à Villeneuve-sur-Lot et a maintenu sa présence sur la communauté de communes de Fumel malgré l'absence de financement de cette communauté depuis 2015, ainsi que dans le nord du pays, à Villeréal. La mission locale a suivi plus de 2 100 jeunes en 2015 provenant principalement (63 %) de la communauté d'agglomération du Grand villeneuvois (CAGV), soit proportionnellement beaucoup plus que l'ensemble des jeunes de la tranche d'âge sur le territoire du pays. Le BIJ est également situé à Villeneuve-sur-Lot au sein du centre culturel, « ce qui a considérablement augmenté la connaissance de cette structure et donc la fréquentation des jeunes », selon le responsable du centre culturel. L'antenne du BIJ de Fumel a été fermée en 2015 et ne subsiste que celle de Sainte-Livrade située également au sein de la CAGV. Le réseau Information Jeunesse du pays a accueilli en 2015 plus de 4 000 jeunes entre 15 et 30 ans, sans que l'on puisse dire leur provenance géographique, l'accueil étant anonyme, mais l'effet de proximité a vraisemblablement joué au profit de la jeunesse locale.

Concernant ces deux structures (BIJ ou mission locale), on estime que les jeunes suivis représentent environ 25 % des jeunes de 16 à 25 ans sur le territoire (données croisées de l'INSEE) avec une impossibilité de faire le point sur le nombre de structures accompagnant le même jeune, ni de manière globale le lieu de résidence de ces jeunes. L'éloignement géographique jouerait donc une fonction discriminatoire au regard des questions d'accompagnement des jeunes vers la formation et l'emploi ou, plus généralement, pour tout projet concernant leurs activités ou leur avenir sur le territoire.

➡ Le second est la diversité de nature, et, *a contrario*, l'absence de structures publiques sur les autres communautés de communes : centre social, centres culturels, maison des jeunes et de quartier de Villeneuve-sur-Lot. Maison des jeunes, médiathèque ou encore écoles municipales de musique, d'art, de danse... existent dans cinq des sept communautés de communes, mais le public qui fréquente ces structures est, sauf exception, moins le public des 17-30 ans que celui des 11-16 ans ou des publics adultes. Dans ces structures, l'accueil peut obéir à des critères spécifiques (conditions liées à une problématique, ou à une

spécificité telles que le lieu d'habitation, l'âge, la situation sociale), sauf dans le cas des structures de loisir ou culturelles où il n'y en a aucun. Cette absence des 17-30 ans de l'espace public renvoie à une forme d'invisibilité sociale¹² de cette tranche d'âge, renforcée par l'inégale répartition sur le territoire de ces structures, et en particulier par le délaissement de la question de l'activité des jeunes dans certains espaces ruraux.

➔ À l'opposé du point précédent, le dynamisme associatif semble être une des composantes majeures du territoire du pays, générant une offre privée abondante et diversifiée. On dénombre ainsi plus de 500 associations sportives ou culturelles qui proposent des activités de « danse, mais aussi du foot, du rugby, du vélo, du basket, de l'aviron, du tir à l'arc, de l'équitation, du tennis, de la plongée, du cirque, du théâtre, de la gymnastique, de la photo, du cinéma » (une professionnelle)... un maillage associatif très important et varié accueillant sans discrimination les jeunes du territoire à une seule condition : être adhérent à l'association. Dans certains lieux, la demande associative explose :

« Ici, [à Villeneuve-sur-Lot] on était à une quinzaine d'associations dans les années 2000, on est aujourd'hui à plus d'une cinquantaine ce qui génère à la fois une dynamique de participation, mais aussi des problèmes économiques de financement et des questions de partenariat auxquels on a du mal à répondre de manière cohérente. » (Professionnel.)

Ce sont dans ces activités associatives que l'on « rencontre un nombre important de jeunes qui choisissent les animations qui correspondent à la fois à leur goût et à leurs affinités » (un professionnel).

Synthèse des structures et dispositifs jeunesse par intercommunalité du pays de la vallée du Lot

	Études/ offre d'études	Insertion pro	Action publique	Loisirs/ culture sport
Grand Villeneuvois	5 lycées offre d'études supérieures limitées ou inadaptées (2)	Mission locale Nombreuses structures d'encadrement/formation	Politique de la ville, en périphérie et centre-ville. Présence de structures jeunes ; BIJ Compétence et contrat Enfance-jeunesse (CEJ)	Bon niveau d'équipements culturels sportifs et de loisirs
Fumelois	1 lycée professionnel et général Pas d'études supérieures	Antenne mission locale	Présence de structures jeunes Fermeture du BIJ. Compétence et contrat Enfance-jeunesse (CEJ)	Équipement sportifs et de loisirs
Confluent	Pas d'offre d'études supérieures	Pas de structures d'aide aux jeunes	Compétence et contrat Enfance-jeunesse CEJ Politique de développement du sport	Beaucoup de clubs sportifs
Pennois	Pas d'offre d'études supérieures	Pas de structures d'aide aux jeunes	Faible en direction des jeunes	Bonne offre sportive
Canton de Prayssac	Pas d'offre d'études supérieures	Pas de structures d'aide aux jeunes	Faible en direction des jeunes	Pauvre en activités de loisirs
Lot et Tolzac	Pas d'offre d'études supérieures	Pas de structures d'aide aux jeunes	Compétence et contrat Enfance-jeunesse CEJ	Beaucoup de clubs sportifs
Bastides en Haut Agenais Périgord	Pas d'offre d'études supérieures	Pas de structures d'aide aux jeunes	Compétence et contrat Enfance-jeunesse	Beaucoup d'associations culturelles, résidences de jeunes artistes, accueils d'ados

¹² Voir dans la partie 2 : « Les jeunes et l'attractivité du territoire ».

Le SMAV Lot 47, la mission Jeunesse et les contractualisations du pays

Le SMAV Lot 47¹³

La démarche de pays est portée par le Syndicat mixte pour l'aménagement de la vallée du Lot (SMAV Lot 47). Le syndicat mixte a été créé en 1996 dans le but de favoriser la coopération entre les communes de la vallée du Lot sur la rivière et le tourisme.

Le SMAV Lot 47 est un syndicat d'étude et de concertation. Il négocie des contrats de projets avec les différents financeurs (département, région, État, Europe). Il aide les collectivités locales, mais aussi les associations ou les entreprises privées à monter les projets concernés par les différents contrats portés par le pays. Il n'est pas maître d'ouvrage des projets d'aménagement, excepté le projet de haut débit par ondes hertziennes.

Créé en 2003, le pays de la vallée du Lot a adopté la même année sa charte de développement, projet de territoire pour dix ans. Elle s'est appuyée sur un diagnostic, qui a permis d'identifier les enjeux du territoire et de définir une stratégie d'intervention en faveur du développement durable du pays.

Pour mettre en œuvre cette stratégie, le pays a depuis mobilisé un ensemble d'outils au service des acteurs du territoire :

- En 2003, rédaction de la charte de développement local et création d'une mission « développement local ».
- En 2005, 1^{er} contrat de pays (2005-2007).
- En 2008, mise en service d'un réseau d'antennes pour accéder à Internet en haut débit.
- En 2009, 1^{er} contrat du programme européen de développement rural LEADER¹⁴ (2009-2014) et second contrat de pays (2009-2013).
- En 2010, contrat de rivière « Lot » (2010-2016) et convention Tourisme 2010-2013.
- En 2015, préparation des futurs contrats LEADER et contrat territorial unique (CTU), ces contrats ont été validés par l'Europe et la région en 2016.

¹³ Le « syndicat mixte pour l'aménagement de la vallée du Lot 47 » est une « structure de coopération intercommunale à la carte ». C'est un syndicat mixte « ouvert » : « Les syndicats mixtes, constitués entre des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public (comme des chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture, de métiers..) sont des syndicats mixtes "ouverts". Les syndicats mixtes ont pour objet d'assurer les œuvres ou services présentant une utilité pour chacune des personnes morales associées. » (Source : portail Internet de l'État au service des collectivités.)

¹⁴ LEADER : Liaison entre les actions de développement de l'économie rurale.

LE SYNDICAT MIXTE D'AMENAGEMENT DE LA VALLEE DU LOT 47

Ses missions : le SMAV Lot 47 met aujourd'hui en œuvre quatre missions internes à la structure :

- une mission Tourisme, présente depuis la création du syndicat mixte en 1997 (deux salariés dont la directrice du SMAV Lot 47) ;
- une mission Haut débit Internet (WIMAX) ;
- une mission Rivière (trois salariés animateurs et techniciens de rivières) ;
- une mission Développement local, réalisée par quatre chargés de mission : deux chargés de missions sur le développement local et les programmes LEADER et CTU, un sur l'OCMAC (Organisation collective de modernisation de l'artisanat et du commerce), et enfin une personne détachée d'une association sur la mission Jeunesse.

Son budget : il repose sur une contribution correspondant aux cotisations de ses adhérents selon le choix d'adhérer à une ou plusieurs « cartes » : la carte 1 représente les cotisations « Rivière » pour un montant de 258 K€. Le montant total de la carte 2 (adhésions au développement local, tourisme et Internet à haut débit) représente environ 286 K€.

L'autre partie du budget est représentée par les subventions de l'État de la région ou de l'Europe pour financer les projets votés chaque année. C'est une part variable, comprise entre 300 K€ et 700 K€. Le budget global du pays s'établit donc entre 854 K€ et 1 254 K€. Les missions de la carte 1 dépendent largement de ces subventions. Quant à la mission Jeunesse, elle se monte à 30 K€, soit moins de 3 % du budget global du pays.

* À titre de comparaison, le budget 2014 du pays de Marennes-Oléron s'élevait à 1 400 K€ mais pour une population totale de 37 000 habitants soit trois fois moins nombreuse que dans le pays de la vallée du Lot... Et la médiane du revenu disponible par unité de consommation en 2013 est légèrement supérieure à celle du pays de la vallée du lot – environ 1 K€ (Source : synthèse des chiffres clés de l'INSEE sur les EPCI de chaque pays).

L'organisation politique du pays

Elle se décompose en trois niveaux :

- **La présidence** constituée de 11 membres : le président, 5 vice-présidents représentant la carte 1 (à noter que la mission Jeunesse n'a pas de vice-président attribué) et 5 vice-présidents représentant la mission Rivière (un par commission géographique).
- **Le bureau**, organe de proposition, qui comprend 20 membres, constitué des conseillers généraux, d'un délégué par intercommunalité et d'un délégué par commission géographique. C'est à ce niveau que se situent le conseil de développement et le groupement d'action locale (GAL), « organe consultatif et attributif des subventions LEADER, composé de socioprofessionnels et d'élus ». Il semble que les deux organismes aient fusionné, et qu'il ne subsiste aujourd'hui que le GAL... Nous analyserons dans le chapitre 4 les conséquences de cette fusion sur la gouvernance du pays.
- **Le comité syndical**, organe décisionnel constitué de 156 membres, représentant les membres du bureau et les élus des 132 communes qui composent le pays.

La mission Jeunesse et l'animation territoriale Apprendre à entreprendre

La mission Jeunesse est la plus récente des entités du **SMAV Lot 47** (elle est née en 2011) et s'inscrit dans l'évolution générale de la politique mise en œuvre par les élus du pays : ainsi la charte de développement local de 2003 ne mentionne pas la jeunesse dans ses axes stratégiques, mais affirme sa volonté de soutenir l'entrepreneuriat et l'innovation économique et de « former les acteurs du territoire ». Ce n'est qu'en 2011 et dans le cadre du premier contrat LEADER que l'objectif d'introduire la question de la jeunesse comme

élément du développement local trouve un premier aboutissement dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'opération « Apprendre à entreprendre ». Le contexte et l'historique de cette action permettent, entre autres, d'appréhender de façon claire le cheminement et les choix qui ont conduit à la définition des objectifs et des moyens pédagogiques mis en œuvre.

Les objectifs d'Apprendre à entreprendre sont :

– d'animer et de valoriser des réseaux afin de :

- dynamiser et faciliter l'envie d'entreprendre ;
- valoriser les compétences et les savoir-faire du territoire ;
- créer du lien et plus particulièrement du lien intergénérationnel ;

– de donner à des jeunes du territoire l'envie d'entreprendre afin :

- d'acquérir les outils humains et techniques du cheminement de l'idée au projet, transposable ensuite ;
- d'acquérir les mécanismes de compréhension de l'estime de soi, confiance en soi et confiance en l'autre¹⁵. »

Les moyens mis en œuvre sont principalement ceux d'un tutorat intergénérationnel, et d'un soutien personnalisé auprès d'un jeune pour réaliser un « rêve » qui pourra devenir un projet, par « l'accompagnement par une personnalité bénévole du pays de la vallée du Lot 47 d'un jeune de 16 à 30 ans ». Ce tuteur va mettre à disposition de ce jeune son réseau, ses compétences. Ce cheminement et ce partage se « déroulent sur une période de dix mois dans le cadre de l'animation administrative d'Apprendre à entreprendre ou plus en fonction de chaque binôme, de la rencontre et de la réalisation du rêve dans l'entrepreneuriat associatif, professionnel et économique ».

Cette expérimentation s'est déroulée entre 2012 et 2014 et a concerné près de 130 jeunes, en particulier des lycéens et de jeunes étudiants. Son bilan a conduit à plusieurs constats :

➡ L'importance du projet dans LEADER, seul programme jusqu'alors structurant en termes de politique jeunesse interterritoriale.

« C'est ce programme qui nous a permis de démarrer l'action Apprendre à entreprendre et de concrétiser l'objectif central de la mission Jeunesse : mettre en œuvre une démarche éducative visant à concrétiser les "rêves" et les projets des jeunes, par un accompagnement de tuteurs en capacité d'accompagner les jeunes et de les conseiller. Il y a donc aussi une dimension professionnelle. » (Professionnel du pays.)

« C'est aussi ce qui a permis de donner une assise et de légitimer la mission Jeunesse, ça a été le fil conducteur. » (Professionnel du pays.)

➡ Aux origines du projet, la volonté d'insuffler l'esprit entrepreneurial aux jeunes du territoire, afin que « les entrepreneurs locaux soient de vrais locaux ».

¹⁵ Document de présentation d'Apprendre à entreprendre, 2012.

« Il y a pas mal d'exemples d'entrepreneurs locaux sur le territoire... le premier employeur local est issu d'ici... moi je l'ai aussi été [dans l'agroalimentaire]... le problème c'est moins de transmettre l'entreprise que de diffuser l'esprit qui nous anime. » (Élu du pays.)

➔ Dans la genèse du projet (voyage d'études en Italie portant sur un modèle de reprise d'entreprises agricoles), on retrouve surtout l'idée qu'il fallait « innover pour légitimer et aussi pour éviter le doublon ». (Élu du pays.)

« Au départ, c'est vrai que ça tournait autour des jeunes du monde agricole, savoir ce qu'on pouvait faire comme coopération, ne pas simplement penser en termes de reprise parce qu'il y a déjà des aides pour ça, mais on a rapidement élargi cette réflexion à tous les jeunes, en se posant la question de savoir comment on pouvait les aider à participer au développement du pays. » (Élu du pays.)

➔ L'émergence du modèle de l'élite locale : l'élite locale est constituée de responsables associatifs ou d'entreprises et de personnes de la société civile soucieuses d'associer les jeunes à la démarche d'innovation et d'en faire une force du développement local, par la transmission des savoir-faire et la constitution de réseaux :

« Parmi les tuteurs, on retrouve des profils très différents, mais des qualités communes : ils ont ou ont eu un métier où ils développent des capacités relationnelles, le sens de l'écoute, des connaissances dans les domaines du projet du jeune et, surtout, l'initiative a permis de créer un réseau de tuteurs, au-delà de l'accompagnement individuel du jeune [...], beaucoup se connaissent et restent en relation aujourd'hui ». (Professionnel du pays.)

➔ Les valeurs au cœur du projet : l'entrepreneuriat, mais aussi la convivialité, la reconnaissance, la solidarité entre générations et la bienveillance :

« On en parle beaucoup aujourd'hui, dans le sens de création d'entreprises économiques [...], on n'a pas voulu prendre le problème comme ça, mais plutôt de prendre la question à la base : les jeunes ont tous des rêves de faire quelque chose, mais ne les expriment pas toujours, on a donc voulu permettre aux jeunes de les réaliser, par les conseils et l'accompagnement de tuteurs, qui mettent leur expérience et leur savoir au service du jeune et de son projet [...] Tous les "rêves" n'ont pas été réalisés, mais l'important c'est de transmettre une méthodologie qu'ils pourront mettre à profit par la suite. » (Professionnel du pays.)

➔ On retrouve une dynamique proche de ce que Boris Cyrulnik appelle les « tuteurs de résilience », le fait que le jeune ait pu croiser et s'appuyer sur l'expérience d'un adulte, ou au moins un aîné, qui lui a apporté de l'aide, de l'affection et de l'estime et qui a travaillé avec lui cette « capacité de conscience réflexive », c'est-à-dire la possibilité de réfléchir sur soi-même et sur sa relation constructive aux autres¹⁶.

¹⁶ On retrouve des caractéristiques identiques dans le numéro de juillet 2016 de *Jeunesses, études et synthèses* de l'INJEP, intitulé « L'accompagnement des jeunes à l'entrepreneuriat, un vecteur d'insertion ? » : « Les 16-25 ans constituaient la majorité [du] public (plus de 80 %) [des groupements de créateurs]. La phase d'émergence ou de sensibilisation permet d'abord d'accompagner le jeune dans la validation de son projet dans le cadre d'entretiens individuels et d'ateliers collectifs. L'originalité de cette approche résidait d'une part dans le développement de la confiance en soi du jeune, de la prise d'initiative, de l'autonomie et de la connaissance de lui-même. La méthodologie de projet proposée permettait aux jeunes d'examiner tous les ressorts de leur projet, depuis l'intention jusqu'à la concrétisation de l'activité. »

FOCUS SUR LA PEDAGOGIE DES INITIATIVES DE TYPE APPRENDRE A ENTREPRENDRE

Bien qu'il soit plus spécialement consacré à l'évolution de l'accompagnement entrepreneurial pour la création d'activités économiques, l'article de Caroline Verzat et Olivier Toutain (2015), « Former et accompagner des entrepreneurs potentiels, diktat ou défi ? », consacre une partie de son analyse à la spécificité pédagogique de la démarche générale d'apprendre à entreprendre* et identifie quatre principes pédagogiques fédérateurs : l'apprentissage expérientiel, la responsabilisation, l'apprentissage collaboratif et la réflexivité.

Parmi ceux-ci, deux semblent correspondre à la démarche mise en œuvre par la mission Jeunesse du pays de la vallée du Lot :

– l'apprentissage expérientiel qui consiste à « apprendre par l'expérience de projets innovants en liens avec des besoins réels ». Les points communs avec les méthodes actives sont ceux de la réalisation « d'expériences authentiques, stimulantes, signifiantes et diversifiées renforçant la motivation donc l'engagement cognitif et la persévérance » ;

– la réflexivité qui consiste à « évaluer par une approche formative et la valorisation externe ». Les méthodes actives sont ici fondées sur le « guidage, la facilitation et l'outillage du travail réflexif de chaque apprenant (évaluation formative), mais aussi les attitudes bienveillantes et des espaces de communication protégés pour apprendre des erreurs ou des dysfonctionnements dans l'action ».

* Il ne s'agit pas ici de l'initiative de la mission Jeunesse de la vallée du Lot, mais de la démarche générique « d'Apprendre à entreprendre ».

En résumé, en tant qu'elle met en relation des jeunes et des adultes du territoire, l'expérimentation Apprendre à entreprendre (AàE) se présente moins comme un dispositif que comme une forme d'animation territoriale. Là réside certainement l'originalité de son intervention : la mise en réseau de jeunes, d'adultes, avec le soutien continu d'un pays, vise, au-delà de la seule réalisation des rêves des jeunes, à tisser la base d'une démarche interterritoriale. La légitimité actuelle, globalement reconnue, du SMAV Lot 47 à intervenir sur des enjeux de l'interaction entre la politique de jeunesse et le développement local provient de cette expérience forte et collective de formation d'un réseau intergénérationnel. Il s'agissait d'enclencher une forme d'émulation partagée en faveur d'une élévation des aspirations personnelles et collectives des jeunes du territoire – en interaction avec les moins jeunes – dotés d'une expérience à partager.

Le bilan de cette « animation territoriale » a fait l'objet d'un assentiment partagé. De plus, elle s'est inscrite dans le cadre du programme LEADER 2009-2014 et a favorisé l'appropriation par les acteurs locaux des enjeux d'ingénierie associés à ce type de projet et de financement. Elle a été aussi l'occasion de sensibiliser les techniciens aux enjeux entourant les phases de diagnostic et d'évaluation. De sorte que, aujourd'hui, le contrat territorial unique du pays aussi bien que le nouveau programme LEADER intègre la jeunesse comme priorité. L'étape suivante est apparue aux professionnels de la jeunesse et de l'éducation, aux élus de tous bords, mais aussi et surtout aux jeunes eux-mêmes, comme une évidence : la cohérence d'une intervention globale en faveur des jeunes passe nécessairement par la construction d'un réseau intégré d'acteurs du pays, qui soit le plus lisible possible pour ses bénéficiaires potentiels.

Suite à cette première expérimentation, la mission Jeunesse s'est proposée, en accord avec des élus du territoire, de pérenniser l'action et d'envisager l'élaboration d'une politique de jeunesse à l'échelle du pays, en intégrant la question de la jeunesse dans le développement social, culturel et économique de ce territoire.

La production de ce document sur la pérennisation d'Apprendre à entreprendre aura quatre répercussions :

➔ Il constitue le **premier diagnostic** de la jeunesse du pays à ce niveau de territoire, en recensant aussi bien les besoins des jeunes que les structures dédiées à la jeunesse sur le pays, mettant en évidence en particulier l'absence de collaboration entre les différents acteurs et la faible attractivité du territoire pour les jeunes.

➔ Le **programme LEADER** inclut désormais dans ses axes stratégiques pour la période 2015-2020 la jeunesse comme priorité : il vise à répondre spécifiquement aux besoins des jeunes du territoire (16-30 ans). Il s'agit par ces actions de favoriser l'entrepreneuriat des jeunes et de faire de la jeunesse un levier de développement local. L'objectif 2.1, « Donner aux jeunes l'envie d'entreprendre sur le territoire », inclus dans l'objectif stratégique « Renforcer la cohésion dans les villages et cœurs de villes » se décline en trois types d'actions :

- ✓ le soutien aux initiatives portées par les jeunes ;
- ✓ l'accueil et l'accompagnement individuel et collectif pour les jeunes sur tous types de projets ;
- ✓ les initiatives innovantes de coordination des moyens et des actions auprès des jeunes, visant une mise en cohérence de l'offre globale et regroupant les acteurs publics et privés.

En valorisant les initiatives « jeunesse » du territoire, le programme LEADER visait donc à renforcer l'ancrage des jeunes et leurs moyens d'action sur le territoire, en particulier dans les cœurs des villes et villages. Toutefois, une lecture attentive des sommes allouées à cet objectif opérationnel dans le dossier de candidature indique que 100 K€ lui sont dédiés sur six ans, sur une contribution globale de deux millions d'euros, soit 5 % de la contribution du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Les cofinancements publics (région et département) et privés portent la somme à 236 K€ mais changent très peu la proportionnalité de la somme allouée par rapport à l'ensemble du budget du programme LEADER (5,4 %) ¹⁷.

De plus, les indicateurs spécifiques de réalisation prévoient un nombre très faible de jeunes ou de structures bénéficiaires. Ainsi ces indicateurs estiment à 80 (contre 130 durant les trois précédentes années où était mise en place l'opération Apprendre à entreprendre) le nombre de jeunes accompagnés, à 15 le nombre de projets de jeunes mis en œuvre (soit moins de trois par an), à 3 le nombre d'entreprises créées par les jeunes, et à 10 le nombre d'acteurs impliqués dans les initiatives de coordination/mutualisation.

Dans ces conditions on peut considérer que le programme constitue un apport très marginal « pour faire de la jeunesse un levier de développement local ». Et dans ce contexte, la recherche de fonds complémentaires auprès de la région (CTU) ou de l'État (ANRU) s'est imposée à la chargée de mission du pays comme une nécessité pour construire une politique jeunesse adaptée aux besoins de ce territoire et aux attentes des jeunes.

¹⁷ Source : dossier de candidature du pays au programme LEADER, « sommes éligibles » ne signifie pas qu'elles seront retenues... Et il semblerait que la contribution globale à ce programme soit finalement de 150 K€... Rappelons également que les 16-30 ans représentent 13,3 % de la population du pays et ne cessent de diminuer.

➔ **Le contrat territorial unique** est aujourd'hui signé entre la région et le pays, et la jeunesse en constitue l'un des axes stratégiques. Le diagnostic réalisé précise qu'« actuellement sur le territoire, on observe une carence de structures, de projets et d'initiatives à destination des 16-30 ans. La place de cette jeunesse sur le territoire de la vallée du Lot 47 mérite donc d'être (re)questionnée ». En réponse à ce constat, ce contrat propose trois types d'actions :

- ✓ Coordonner l'animation économique jeunesse : Il recommande en particulier « la mise en place d'une ingénierie spécifique à la « jeunesse » à l'échelle du pays, qui assurera la mise en réseau de l'ensemble des acteurs et des projets concernés par la jeunesse pour favoriser l'émergence et la structuration de politiques de jeunesse.

- ✓ Développer la formation professionnelle en direction des jeunes : « Le pays de la vallée du Lot doit être un territoire capteur et fixateur pour la jeunesse. Proposer un développement de l'offre en formation professionnelle peut être un moyen d'y parvenir. Le pays entend également se positionner sur des offres de formation innovantes et rares permettant au territoire de rayonner à plus grande échelle. Cette stratégie constituera un potentiel de développement économique d'avenir. »

- ✓ Soutenir l'entrepreneuriat des jeunes sur le territoire : « Les jeunes doivent faire partie intégrante de la dynamique économique du territoire. Le pays entend donc encourager les jeunes qui souhaitent s'investir et entreprendre sur le territoire de la vallée du Lot. Ainsi, le pays continuera de soutenir l'installation des jeunes agriculteurs sur son territoire. [...] Les collectivités encourageront également l'émergence d'espaces dédiés à la création, à la mutualisation et à l'innovation comme des lieux de coworking, fablabs, tiers-lieux... Ces espaces collaboratifs d'expérimentation, mis à disposition des jeunes entrepreneurs, seront un terrain fertile à l'émergence d'initiatives économiques d'avenir sur le territoire. »

Nous avons retranscrit de larges extraits de cet axe stratégique 3, car il nous semble répondre précisément dans ses principes aux problématiques qui seront abordées dans cette monographie, en apportant des réponses pertinentes et souvent innovantes. Malheureusement, aucun élément budgétaire venant à l'appui de la réalisation de ces objectifs ne nous a été communiqué. De ce fait, il est difficile d'évaluer l'ampleur et l'effectivité de ces mesures.

➔ Enfin, le programme Apprendre à entreprendre et l'étude sur sa pérennisation sont au **fondement d'un projet dans le cadre de l'ANRU, candidature PIA programme 411 « actions innovantes en faveur de la jeunesse »**, projet dans lequel se sont inscrites une trentaine de structures publiques, associatives ou entreprises économiques, et qui concerne la majeure partie des territoires et des communautés de communes du pays.

2. LA JEUNESSE DU PAYS DE LA VALLEE DU LOT : DIVERSITE, REPRESENTATION, ENGAGEMENT

En complément de l'analyse de l'offre de services à destination des jeunes, il importe de mettre en regard les besoins et attentes des jeunes.

BESOINS ET ATTENTES DES JEUNES DU PAYS : LES CONSTATS CONVERGENTS DES DIAGNOSTICS

La diversité du territoire, son évolution sociale et démographique, la mobilité contrainte de certaines catégories de jeunes (les étudiants en particulier) ajoutent de la complexité dans le regard porté et l'analyse de la jeunesse sur le territoire du pays.

La première difficulté de lecture est sans doute la différence de connaissances de ces publics en fonction de la contractualisation ou non de la collectivité locale avec l'État (politique de la ville) ou des organismes sociaux comme la CAF (CEJ) : certaines collectivités disposent d'études approfondies et actualisées sur « leurs jeunes », d'autres communes non. Ce différentiel de connaissances entre territoires conduit à une forme « d'invisibilité cognitive¹⁸ » des jeunes vivant principalement en milieu rural, cette première forme d'invisibilité se combinant avec d'autres, comme nous aurons l'occasion de le développer dans la partie suivante. La seconde difficulté est sans doute que ces études portent essentiellement sur les enfants et les jeunes jusqu'à 17 ans, mais que peu de connaissances sont mobilisées au-delà de cet âge.

Néanmoins, dans le cadre de sa mission Jeunesse et de la pérennisation de l'opération Apprendre à entreprendre, le SMAV Lot 47 a fait réaliser une étude sur les structures de jeunesse du territoire du pays. Outre son caractère unique à cette échelle, le mérite de cette étude est triple :

- En enquêtant auprès de près de 300 jeunes âgés de 16 à 26 ans, elle comble une lacune sur la connaissance de ces jeunes lycéens, étudiants ou actifs. Elle permet ainsi d'avoir une meilleure vision globale de ces jeunes dont on dit qu'ils sont absents de ce territoire ou en partance. Elle distingue de plus les différentes communautés de communes qui composent le pays, et identifie les différents services offerts aux jeunes dans chaque collectivité.
- Elle a été réalisée par un groupe de jeunes étudiants dans le cadre de leurs études, encadré par les enseignants, et sous la responsabilité du cabinet Artgos, dont est issue la chargée de mission Jeunesse¹⁹, garant de la qualité de la méthodologie appliquée et qui a validé les techniques de l'enquête. Les documents cartographiques et certaines observations qui précèdent dans ce rapport sont ainsi issus de ce diagnostic.

¹⁸ Voir rapport ONPES (Donzelot, 2016, p. 41) « Typologie des formes d'invisibilités sociales ».

¹⁹ Pérennisation d'Apprendre à entreprendre, Étude diagnostique du pays de la vallée du Lot 47 – cabinet d'étude Arts Gos –, janvier 2015.

- De ce fait, elle a été une source de motivation pour créer une association, le Mouvement Jeunesse , qui se propose d'être l'un des interlocuteurs privilégiés du pays et revendique désormais une place dans les projets portés par la mission Jeunesse du pays.

Un grand nombre des constats de cette étude recourent les analyses des bureaux d'étude (BSA en particulier) qui ont effectué les diagnostics « politiques de la ville » ou « CEJ » sur les communautés de communes ou d'agglomération concernées, ou encore l'analyse des entretiens réalisés avec des jeunes lycéens dans trois lycées (agricole, général public, et général et supérieur privé).

Tous ces diagnostics convergent pour faire ressortir les principaux besoins des jeunes du territoire, besoins dont l'ampleur semble largement justifier la mise en place d'un plan d'action d'envergure en direction de cette population au niveau du pays.

Ces diagnostics pointent des difficultés objectives aussi bien que subjectives. Les problèmes des jeunes du pays renvoient d'abord à la réalité socioéconomique du territoire et notamment à la faiblesse de l'offre d'emploi locale. Ils soulignent aussi l'inégale répartition d'équipements sociaux, sportifs et culturels ou, parfois, leur coût excessif d'accès. Dans l'ensemble, il en ressort le portrait d'un territoire qui a su développer une offre conséquente pour « l'enfance », mais qui n'offre que peu de possibilités aux « jeunes » âgés de 16 à 30 ans. Même lorsqu'une offre adaptée existe, elle demeure généralement méconnue d'une grande partie des jeunes. Ces derniers semblent ignorer le maillage public ou associatif du territoire et la diversité de son offre. Ainsi, la dispersion de l'offre, l'absence de coordination, l'information peu adaptée aux publics, la mobilité restreinte, la tarification parfois élevée des activités sont des problèmes récurrents énoncés dans le diagnostic territorial et auxquels le projet de « Portail Jeunesse » élaboré dans le cadre de l'appel à projet de l'ANRU se proposait de répondre.

Plus globalement, les diagnostics mentionnent aussi la frustration croissante des jeunes, déçus par ce qu'ils perçoivent comme une forme d'oubli, au point de se sentir « invisibles » aux yeux des acteurs structurants du territoire. Cette invisibilité se trouve pour ainsi dire renforcée par la visibilité négative d'une partie d'entre eux : les quelques jeunes affichant des comportements dits antisociaux cristallisent l'attention de la population et des acteurs locaux, ce qui a pour effet de déformer la perception de l'ensemble de cette tranche d'âge. Cette visibilité négative contribue souvent à nier leurs problèmes réels et nombreux : de mobilité (physique, sociale et psychique), d'accès au logement, de santé, de qualification et de recherche d'emploi, de départ contraint du territoire pour n'évoquer que ceux-là. L'ensemble de ces constats révèle finalement une forme de cécité du territoire vis-à-vis de sa jeunesse. Une cécité que les démarches initiées par le SMAV Lot 47, au cours des dernières années, visent justement à réduire.

LA QUESTION DE L'INVISIBILITÉ DES JEUNES RURAUX²⁰

Le tout récent rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) sur le thème de « l'invisibilité sociale » a mis en évidence les spécificités du public composé par les jeunes ruraux. Les jeunes ruraux d'aujourd'hui sont très différents de ceux d'hier. Leur profil a évolué de concert avec les mutations des territoires ruraux et notamment leur urbanisation croissante, entre périurbanisation des grandes villes et rururbanisation des petites villes et des villages. Les communes rurales ne sont plus des lieux que l'on fuit à la faveur du développement de l'emploi dans les grandes villes, mais des territoires appréciés pour la qualité de vie qu'ils offrent. Du fait de la porosité croissante entre ces deux mondes, traditionnellement considérés comme distincts, ces processus ont contribué à rapprocher les problématiques urbaines et rurales. Par conséquent, des jeunes ruraux se trouvent aujourd'hui confrontés à des difficultés comparables à celles des jeunes urbains, plus particulièrement celles des jeunes des banlieues.

Les données statistiques disponibles font ressortir l'image d'une jeunesse parfois même plus pénalisée que celle des grandes villes : les jeunes ruraux sont plus souvent orientés vers les filières techniques et professionnelles, moins diplômés que leurs homologues urbains, sont plus rapidement sur le marché du travail et, enfin, occupent des emplois moins qualifiés qu'en milieu urbain. Ces caractéristiques ne sont pas l'effet, comme on pourrait le croire, d'un moindre potentiel scolaire, les élèves du rural ayant même de meilleurs résultats à l'école primaire. Il y va à la fois d'une orientation scolaire « subie » et d'une tendance des jeunes concernés à privilégier le « projet de vie » sur le « projet professionnel ». Souvent, ils font le choix de sacrifier leurs aspirations professionnelles en raison des possibilités restreintes offertes par le territoire où ils souhaitent vivre²¹.

Alors même que les élus des communes rurales expriment le point de vue selon lequel les jeunes de leur territoire vont inéluctablement le quitter, une partie importante de ces mêmes jeunes exprime au contraire le souhait de rester vivre et travailler dans leur territoire d'origine ou bien dans un autre territoire rural. De sorte que les stratégies mises en place par les jeunes afin de rester sur le territoire (par exemple, le choix d'une formation courte adaptée aux emplois disponibles localement) ne trouvent pas toujours de réponse adaptée à leur situation ou à leur choix. Face à la relative absence de dispositifs dédiés à leur accompagnement dans la formation et vers l'emploi, leur réussite dépend alors essentiellement de leur propre capacité à surmonter les obstacles. Cette capacité renvoie à leur capital social (ou « capital d'autochtonie²² ») et à leur capital de mobilité (ou « motilité²³ ») : leurs réseaux sociaux, et l'organisation stratégique de leur mobilité.

²⁰ Contribution de Jules Donzelot : synthèse de la partie du rapport de l'ONPES (Donzelot, 2016) consacrée à l'invisibilité des jeunes ruraux.

²¹ Une enquête menée par le Mouvement rural de jeunesse chrétienne (MRJC, 2007) montrait en 2007 que 92 % des jeunes ruraux avaient une vision positive de leur territoire, que plus de 87 % souhaitaient vivre en milieu rural et 72 % y travailler. Mais dix ans plus tard, ont-ils la même image positive du monde rural ?

²² Le capital d'autochtonie (Renahy, 2010) « 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. »

²³ La motilité peut être définie « comme la manière dont un individu ou un groupe fait sien le champ du possible en matière de mobilité (géographique, sociale, physique et psychique) et en fait usage pour développer des projets » (Kaufmann, Jemelin, 2004).

Le faible intérêt politique général dont les jeunes ruraux semblent être les victimes récurrentes – et qui rejoint ici encore celui des jeunes des quartiers populaires des villes – s’explique aussi par des enjeux de visibilité et d’invisibilité. Les jeunes les plus visibles sont généralement ceux qui présentent des comportements « antisociaux » dans les espaces publics (bruit, violences, deal, etc.), tandis que les moins visibles sont ceux présentant un potentiel scolaire plus élevé. La sous-visibilité des uns et l’hypervisibilité des autres conduisent une partie des décideurs politiques locaux à une interprétation peu conforme à la réalité des besoins des jeunes du territoire, considérant que l’accompagnement de ceux qui vont de toute manière partir n’est pas utile, et que ceux ne partant pas sont de toute façon trop éloignés du monde de l’emploi. L’invisibilité politique des jeunes aussi bien ruraux qu’urbains constituerait ainsi l’un des principaux moteurs du manque d’offre institutionnelle à leur égard.

LES JEUNES ET L’ATTRACTIVITÉ DU TERRITOIRE

Dans leur rapport au territoire, les jeunes expriment trois types de problèmes.

La faiblesse numérique et l’insuffisante diversité des formations supérieures

En dehors d’un lycée agricole qui prépare à des BTS dans les métiers agricoles, d’un lycée privé qui propose des BTS dans la vie rurale (donc les métiers du rural), il n’existe pas de formation supérieure à bac + 2 sur le territoire du pays. La scolarité des jeunes s’y achève dans la plupart des cas en classe de terminale ou en amont, et ceux qui poursuivent des études n’ont d’autre choix que d’aller à Agen et plus encore vers les universités ou les grandes écoles de Bordeaux ou de Toulouse. Dès lors, quitter le territoire constitue à la fois une opportunité pour se qualifier, s’intégrer à d’autres espaces et multiplier ses chances de trouver un emploi ailleurs :

« Moi, je sais que si je veux trouver un emploi, soit il faut que je poursuive mes études ailleurs, soit il faudra que je me contente d’un boulot sous-qualifié ici. » (Élève de première.)

« Même si je m’investis dans le Mouvement Jeunesse, je sais qu’il faudra que je parte d’ici... parce que j’ai des attaches ailleurs, mais aussi parce que je pense qu’on ne proposera rien ici qui corresponde à ma formation et à mon niveau de qualification. » (Élève de 2^e année de BTS).

Autre conséquence, l’appauvrissement en personnel qualifié conduit certaines entreprises à aller chercher hors du pays les qualifications et les compétences dont ils ont besoin :

« Beaucoup d’entreprises vont chercher du personnel ailleurs, car elles ne trouvent pas les compétences ici... après le gros problème c’est : qu’est-ce qui donnerait envie à des jeunes [qualifiés] de revenir ici ? » (Technicienne chargée de la politique de la ville.)

Qu’ils y soient contraints ou qu’ils l’aient choisi, beaucoup de ces jeunes « partent pour de bon », ou expriment ce souhait, et le territoire du pays s’appauvrit ainsi en potentiel de ressources et de personnels qualifiés, comme en témoigne le niveau de qualification, inférieur à la moyenne départementale et régionale.

Des lieux de vie et d'activités peu attractifs

L'expression des jeunes est cependant plus ambivalente, en particulier en fonction de leur lieu de vie, de leur statut et de leur âge : ainsi les jeunes qui poursuivent leurs études au lycée et vivent en milieu rural expriment une certaine satisfaction à vivre dans ces espaces dont ils apprécient « le calme et la qualité de vie », cela d'autant plus qu'ils suivent des formations techniques qui les destinent à travailler dans le milieu rural. Ce sont par exemple les élèves du lycée agricole qui ont exprimé le plus clairement cette envie de « rester au pays » :

« Ma formation me permet d'envisager un travail sur place, mais aussi ailleurs, mais pas trop loin... »

« On n'a pas vraiment le choix [...] : travailler dans l'agroalimentaire ou dans les "nature centers" ».

Plus que l'attachement au terroir, on peut évoquer ici une dépendance au territoire et aux ressources qu'il offre en termes de débouchés, renforcée par la présence du noyau familial : « Il y a ma famille et des possibilités de logement, au moins au début, avant d'envisager autre chose, peut-être ailleurs²⁴... » Tandis que la majeure partie des autres lycéens évoque la difficulté de se distraire et critique la faiblesse de l'offre de loisirs.

Cette attitude ne vaut pas seulement pour les jeunes lycéens, mais aussi pour les jeunes diplômés : l'absence d'attractivité du territoire est aussi un frein pour ceux qui veulent s'y installer et y travailler. L'un des responsables de la plus grande entreprise du pays dont le siège est situé à Villeneuve-sur-Lot souligne ainsi que lorsque l'environnement n'est pas suffisamment attractif, les jeunes diplômés ne sont pas attirés par la vie proposée :

« Là où j'ai des difficultés, c'est quand j'ai des profils qui sortent d'études, tous jeunes, qui voudraient avoir une activité nocturne – pas tout le temps – mais juste de temps à autre, quelque chose, ou l'impression de pouvoir se faire des amis... et là, même s'il existe un centre culturel et des associations sportives, l'offre est pauvre et insuffisante pour les attirer. » (Élu, responsable d'entreprise.)

Qu'il s'agisse donc des lycéens ou des jeunes qualifiés, la question de l'attractivité du territoire est un élément essentiel pour y vivre, y travailler ou s'y installer²⁵.

Globalement, on retrouve ici la typologie des jeunes analysée dans la monographie de Marennes Oléron²⁶ : il y a des jeunes « piégés » parce qu'ils n'ont d'autres perspectives que de rester sur le territoire, faute de formation suffisante et d'opportunité d'emploi durable ailleurs. Il y a les jeunes pour qui le territoire est synonyme de « refuge », où l'isolement n'est plus ressenti comme un obstacle à la sociabilité (réseaux sociaux formels ou virtuels) et/ou la proximité des cercles d'amis proches et le domicile parental font qu'ils sont totalement intégrés à la vie rurale sans vouloir la dépasser. Il y a les exilés volontaires qui n'ont d'autre choix que de quitter le pays pour suivre des études et la plupart du temps ne pas y revenir, sauf de manière

²⁴ Élève de seconde, lycée agricole.

²⁵ Voir le rapport de l'Observatoire de la jeunesse 2014, *Parcours de jeunes et territoires*, (Labadie, 2014), qui analyse au travers de recherches récentes et de données statistiques combien le territoire de résidence structure les inégalités entre jeunes autant qu'il les reflète.

²⁶ www.injep.fr/sites/default/files/documents/jph_marennes_def_ok.pdf

ponctuelle dans la famille et chez les amis. Il y a enfin, mais de manière moins manifeste et en tout cas moins visible qu'à Oléron, des jeunes qui constituent les « ambassadeurs » du pays, dont la figure emblématique se retrouve chez les jeunes du Mouvement Jeunesse.

LE CAPITAL DE MOBILITÉ, UNE CLÉ DE COMPRÉHENSION DES PRATIQUES DES JEUNES RURAUX

Cette typologie repose également sur le capital de mobilité dont ils disposent et qui constitue le dernier problème. Il n'est pas seulement lié à leur mobilité physique ou aux conditions de vie matérielle, mais à des facteurs socioculturels et à l'usage de leur « motilité », c'est-à-dire à leur « capacité à s'approprier la mobilité comme compétence et potentialité ». Mélanie Gambino (2010) a proposé une typologie de ces mobilités : la **mobilité locale** désigne une mobilité de faible amplitude, s'organisant autour de lieux facilement accessibles et connus dans un périmètre restreint, centré sur le lieu de résidence des jeunes. Leur entourage les prépare à un avenir de proximité, et ils visent une insertion professionnelle basée sur la proximité. L'espace rural est à la fois marqué par l'absence d'autres horizons et une adaptation à ce milieu, et s'il peut être un piège, il n'est pas toujours vécu comme un enfermement. En cela, ces jeunes ruraux sont assez proches des jeunes issus des quartiers défavorisés des villes comme c'est le cas ici, à Villeneuve-sur-Lot ou Sainte-Livrade par exemple :

« J'ai l'impression que leur identité est ici, le territoire c'est une façon pour eux de construire leur identité – en particulier la ville... On développe avec eux l'ouverture sociale, économique, mais la majorité des jeunes reste sur le territoire et c'est avec eux qu'on doit travailler à définir l'avenir. »
(Professionnelle de la politique de la ville.)

Le second type de **mobilité est alternant**, par l'appartenance à deux types d'espaces, entre lieu de vie familiale et lieu de réalisation sociale, « investis par choix ou par nécessité ». Cette alternance leur permet d'acquérir une certaine forme d'autonomie partielle en jouant sur les deux espaces... Elle devra se transformer en indépendance le jour où ils devront choisir de vivre entre ces deux espaces pour s'installer hors du lieu de vie familial. La vie rurale correspond ainsi à un refuge temporaire :

« Moi je ne me vois pas passer ma vie entière ici, mais bon pour le moment ça a pas mal d'avantages [...], après ça dépendra de ce que je veux faire plus tard. » (Lycéenne.)

Ce type de mobilité alternante permet aussi d'envisager des transitions entre espaces ainsi qu'entre temps présent et vie future. Il est clair que ces jeunes acquièrent progressivement un fort capital de mobilité, qui n'est plus seulement matériel mais se lit dans leur capacité à se projeter ailleurs et dans l'avenir.

Le troisième type de **mobilité** est celle d'un choix et d'une **adaptation à la vie sédentaire**, projet de vie qui s'organise autour d'une mobilité fréquente, voir quotidienne, d'un lieu de vie ancré sur la maison individuelle et le village, un déploiement de l'espace qui s'apparente à une mise en réseau liée aux différentes pratiques sociales et culturelles. Cette mobilité dessine une vie rurale en termes d'habitat, mais elle est aussi plurispatale et définit un espace des possibles.

« La mobilité, ça ne pose plus de problème ici dès l'instant où on a un moyen de transport autonome [voiture ou scooter]. [...] On a appris à se déplacer et on peut compter sur les amis en cas de problème [...]. On est isolé que si on ne veut pas se rapprocher des autres. » (Étudiante BTS.)

Certains jeunes auraient donc élaboré une stratégie et des moyens de mobilité s'appuyant sur un réseau de sociabilité...

LES REPRÉSENTATIONS DE LA JEUNESSE CHEZ LES ÉLUS ET LES TECHNICIENS : LE DÉCALAGE DES VALEURS

Si les représentations de la jeunesse chez les adultes, élus comme techniciens, varient d'un interlocuteur à l'autre, on peut néanmoins observer une prise de conscience globale de la jeunesse comme préoccupation centrale pour l'avenir du territoire. Il est cependant très vraisemblable que cette évolution est récente pour certains. Elle est fortement liée à une animation territoriale et à des projets qui ont su mettre l'accent sur une conception plus globale, voire universaliste, de la jeunesse et sur une tranche d'âge qui n'avait pas fait l'objet d'une attention particulière, les 16-30 ans.

➔ Il existe encore dans certains discours un décalage de valeurs dû au changement de contexte socioéconomique : même les jeunes les moins qualifiés trouvaient du travail dans les années 1960-70 (quand les élus locaux actuels étaient jeunes) ; persiste donc l'image que les jeunes d'aujourd'hui qui ne trouvent pas de travail sont des « cas sociaux ». Les jeunes en situation d'échec sont parfois jugés comme responsables de leur échec. Ce décalage des valeurs est cependant à relativiser, et la mission Jeunesse a eu sans doute une influence positive sur l'évolution de ces représentations vers une meilleure connaissance des jeunes et une compréhension de leurs besoins pour nombre d'élus qui sont aujourd'hui très investis dans l'élaboration d'une politique jeunesse, aussi bien celle du pays que celle de leur commune :

« On a trop considéré que les jeunes ne pouvaient envisager leur avenir qu'ailleurs, mais beaucoup de jeunes (en couple ou non) veulent s'installer dans la périphérie des centres urbains et bénéficier des avantages d'un cadre de vie qui concilie l'espace rural et la proximité de la ville [...], mais cela demande de les associer à la vie de la commune [...]. Plus de la moitié des élus de la petite commune a moins de 35 ans [...]. » (Maire d'un petit village.)

« Il faut revaloriser cette image du territoire rural auprès des jeunes, et c'est un travail de longue haleine qui passe justement par les axes prioritaires du programme LEADER ou du CTU où nous avons tenu à ce que la jeunesse, leur capacité à être des acteurs du développement local constituent un des axes stratégiques majeurs de ces dispositifs, et devront se traduire par des actions innovantes d'animation et de créations d'activités nouvelles [...]. » (Élu au pays.)

➔ Parfois, certains « tuteurs » d'Apprendre à entreprendre éprouvent un sentiment d'ingratitude, les jeunes oubliant de passer un coup de téléphone pour remercier du coup de main apporté par le tuteur dans la réalisation de leur « rêve » : « Je ne demandais pas qu'on me dise merci ... mais bon, ç'aurait été bien qu'il me tienne informé des suites de son projet » (Un tuteur.) Cependant, ce sentiment est loin d'être partagé par tous les tuteurs de l'opération. La majorité pointe l'intérêt du binôme qu'ils ont constitué avec les jeunes, l'apprentissage mutuel qui en a résulté, une meilleure connaissance des désirs de la jeunesse, ou

encore pour certains actifs, une méthodologie, les compétences qu'ils ont acquises, transférables dans leurs pratiques professionnelles :

« Être tutrice c'est être constamment dans l'échange, donc j'ai appris des jeunes autant je crois qu'ils ont pu apprendre de moi [...] on travaillait beaucoup sur l'estime de soi et ici encore il y a ce que l'on apporte et la reconnaissance de l'autre [...]. Mais ça m'a aussi servi à acquérir une vraie méthodologie d'accompagnement [...] d'avoir la bonne distance dans les entretiens, les conseils, savoir concilier logique de service et logique administrative. » (Une tutrice.)

➔ Une relative « invisibilité sociale » des difficultés rencontrées par les jeunes du territoire : « On ne se soucie pas des gens en apparence bien, jeunes et en bonne santé, et pourtant c'est eux qui représentent l'avenir du pays²⁷. » Mais ici encore, il existe un réel décalage de représentation entre ceux (élus et techniciens) qui se sont investis dans la mission Jeunesse ou l'expérimentation Apprendre à entreprendre et les autres.

Certains prennent en compte la diversité de la jeunesse du territoire et expriment leur volonté que les actions proposées concernent tous les jeunes, au-delà des dispositifs de rééquilibrages sociaux à destination des jeunes ayant moins d'opportunité. Ils sont conscients du risque encouru par le départ des jeunes du pays dans son ensemble et considèrent que cette érosion démographique est aussi le signe précurseur d'un appauvrissement progressif économique, social et culturel du territoire. De fait, la jeunesse dans sa diversité constitue bien l'une des ressources pour le développement local et représente un potentiel qu'il faut accueillir au sein des communes et de leurs communautés :

« On ne peut pas faire du développement local sans eux [...]. On ne peut pas construire l'avenir du pays sans que les jeunes y soient représentés et actifs, et c'est pour cela qu'il faut tout faire pour les faire venir ou revenir ; cela passe par une vision élargie du territoire – par exemple comprendre qu'on habite une commune, mais qu'on vit sur un territoire – mais aussi par une meilleure connaissance de leur vie comme de leur envie... » (Élu au pays.)

« [...] et travailler d'abord à modifier l'image des jeunes... par exemple, s'il y a des marchés de producteurs [nombreux dans la région], à la fin il y a des groupes musicaux de jeunes et là on voit des populations différentes qui se retrouvent dans un même espace. » (Technicienne, CC).

Pour d'autres, le discours autant que les pratiques se focalisent sur les jeunes à problèmes, pour lesquels il faut renforcer les dispositifs qui contribuent à la résolution de leur situation ou éviter leur trop grande « visibilité » dans les communes, en diminuant par exemple les actions et les structures qui leur sont dédiées. D'une certaine manière, ils se résignent à voir partir les jeunes étudiants ou diplômés, considérant qu'il s'agit d'une évolution « naturelle » ou contrainte que les pouvoirs locaux ne peuvent endiguer. Les priorités sont d'ailleurs définies dans le cadre de contrats Petite enfance, Enfance-jeunesse avec la CAF, tentée de s'investir mais qui identifie les blocages :

« Travailler sur cette tranche d'âge [les plus de 16 ans] me semble intéressant parce qu'on a assez peu d'outils et assez peu de positionnement politique [...], mais j'ai le sentiment que ce qui semble intéresser en priorité les élus, c'est l'enfance et les structures, le "dur", et puis mettre en place une

²⁷ Un technicien.

politique de jeunesse au niveau du pays est pour eux un peu surréaliste alors qu'ils ont déjà du mal à se coordonner au niveau de la CC... » (Technicienne territoriale Enfance-jeunesse.)

Elles peuvent également l'être dans le cadre de la politique de la ville : soutenir la scolarité, former les jeunes qui sortent faiblement qualifiés de la scolarité, les occuper, leur donner le sens du civisme :

« On va essayer de capter la jeunesse, de leur faire plaisir, mais le but c'est de les amener vers du civisme, des conseils, du soutien, mais seulement s'ils font des efforts de leur côté [...] en contrepartie, ils devront faire du travail au niveau de la ville [...]. Il faut toucher toutes les jeunes, mais mettre le point là où ils ont besoin de quelque chose en priorité [...]. » (Maire et élu du pays.)

Pour d'autres enfin, une politique globale de la jeunesse qui concerne tous les jeunes n'apparaît pas être une priorité. Ils considèrent que de par leur âge et leur mode de vie, les jeunes de 16 ans et plus n'ont pas envie d'être sollicités, ni de participer à des activités encadrées. Les réunions du conseil de pays auxquelles nous avons assisté et au cours desquelles a été abordée la question de la mise en œuvre d'une politique de jeunesse montrent une certaine interrogation d'une partie des élus quant à la compréhension et à l'opportunité d'une telle initiative pourtant définie et légitimée par le pays depuis 2011 ; la politique de jeunesse demeure pour certains d'entre eux une notion aux contours flous et qui ne concerne pas la majeure partie de leurs administrés. Au-delà de l'appréhension de ce qu'est une politique de jeunesse, cette posture illustre à la fois la difficulté d'expliquer en quoi elle peut constituer un élément majeur du développement social, économique et culturel du pays, et comment des petites communes rurales peuvent bénéficier localement des retombées de la mise en œuvre de cette politique à l'échelle d'un vaste territoire constitué de sept communautés de communes ou d'agglomération, de plusieurs bassins de vie, où les structures de jeunesse sont principalement concentrées dans les villes de plus de 5 000 habitants. :

« Je crois qu'il y a vraiment un problème de compréhension chez les maires des petites communes [...] ils ne savent pas ce qu'est une politique jeunesse, n'ont pas vraiment donné leur avis sur cette mission et pour eux, dans ces communes vieillissantes, la jeunesse, ça concerne les villes [...]. Je le vois bien au niveau de la CC [CCBHAP], nous parlons beaucoup de voirie, d'enfance et de petite enfance, jusqu'à 11-12 ans, parce qu'on a la compétence, mais jamais des adolescents ou des jeunes [...]. » (Maire d'une commune rurale.)

Pour autant, de petites communes (entre 350 et 3 000 habitants) s'y attèlent :

« Bien sûr, il a la proximité d'Agen pour se divertir, mais pour se retrouver entre amis, il faut un espace de proximité et de convivialité [...]. On a imaginé avec les jeunes élus un espace de coworking, un café associatif ou encore un lieu de répétition, animé par les jeunes [...]. Il manque seulement le financement... » (Maire de la commune.)

LE MOUVEMENT JEUNESSE : UN ENGAGEMENT RÉEL POUR L'AVENIR DU PAYS, MAIS UNE REPRÉSENTATIVITÉ ENCORE FAIBLE

Le Mouvement Jeunesse – « Si tu en as marre de subir, viens nous aider à agir » – est né de la volonté de certains jeunes de s'investir dans la vie du pays, suite au diagnostic qu'ils ont réalisé dans le cadre de la pérennisation d'Apprendre à entreprendre. L'objet de l'association est de « représenter la jeunesse sur le territoire et de devenir un levier de développement », mais aussi de « devenir un interlocuteur privilégié auprès des différentes instances publiques ou privées », et enfin de « mettre en œuvre des actions pour les jeunes », en particulier par la création d'un portail Jeunesse du pays et d'une banque associative destinée à financer les projets des jeunes, dans le cadre du développement culturel économique du territoire.

Ce projet ambitieux a été fortement soutenu et accompagné par la chargée de mission Jeunesse qui en est l'initiatrice avec quelques jeunes qui ont participé au diagnostic Jeunesse du pays. Le profil des jeunes qui constituent ce mouvement correspond à celui des « ambassadeurs » du territoire : ils ont entre 19 et 26 ans ; un tiers d'entre eux a participé à l'opération Apprendre à entreprendre. Ils sont principalement lycéens étudiants ou jeunes actifs diplômés au moins à bac + 2, résident dans le sud du territoire, mais la majeure partie d'entre eux n'en sont pas originaires et ne souhaitent pas s'y installer, du moins pour le moment.

FOCUS SUR L'ENGAGEMENT DES JEUNES EN FRANCE

Le très récent rapport (Aldeghi *et al.*, 2016) réalisé par le CREDOC et l'INJEP en octobre 2016 apporte de précieux enseignements sur le profil des jeunes qui s'investissent dans la vie associative et les motifs de leur engagement associatif :

- Le bénévolat associatif est plus fréquent chez les jeunes ruraux que chez les jeunes qui vivent dans des villes de plus de 5 000 habitants.
- Ce sont les 18-24 ans qui s'investissent le plus dans les associations en France, le niveau de participation étant l'un des plus élevés d'Europe.
- L'engagement associatif bénévole des jeunes est plus fort chez les diplômés entre bac + 2 et bac + 4. C'est parmi les étudiants vivant chez leurs parents, en logement autonome ou en emploi durable que l'on trouve la plus forte adhésion associative.
- Les principales causes de l'engagement associatif des jeunes sont le sport, la santé et l'aide aux malades, l'environnement, la jeunesse et l'éducation, la culture et les loisirs.
- C'est enfin le manque de temps qui constitue le frein le plus important à leur engagement associatif.

On retrouve ainsi dans cette étude des caractéristiques très proches de celles des membres du Mouvement Jeunesse.

En 2015, ce mouvement se structure en association avec un bureau constitué de membres fondateurs qui ont tous contribué à la réalisation du diagnostic pour la pérennisation d'Apprendre à entreprendre.

« Ce diagnostic nous a fait comprendre que ce que nous ressentions était partagé par beaucoup de jeunes : ils n'envisagent pas leur avenir sur le territoire, même si certains conservent des liens familiaux ou relationnels forts ; il existe vraiment un problème de mobilité : si tu n'as pas de

véhicule, tu restes isolé [...], et un manque d'accessibilité aux loisirs lié autant à la difficulté de se déplacer de manière autonome qu'en termes de coût [...]. (Membre du Mouvement Jeunesse.)

« Moi, je ne sais pas si je resterai ici, mais j'ai envie d'aider ceux qui vont rester ici [...]. Je sais que c'est paradoxal, mais si nous ne faisons rien, on ne nous entendra jamais et rien ne changera [...]. » (Membre du Mouvement Jeunesse.)

L'appropriation de connaissances sur le territoire, les jeunes et les structures jeunesse, la communication autour de ce diagnostic de qualité semblent davantage à l'origine de leur motivation et de leur engagement que l'attachement ou leur sentiment d'appartenance au pays de la vallée du Lot. On peut voir ici les vertus pédagogiques d'un exercice universitaire qui « révèle » à ces étudiants l'intérêt de la combinaison d'une approche cognitive des questions de jeunesse et d'une volonté de s'engager dans un projet de développement local « en décidant [eux]-mêmes de mettre en œuvre les préconisations issues de ce diagnostic... ». Mais on doit aussi observer les limites de cet engagement dont le principal ancrage réside dans la relation constante et privilégiée entretenue avec la responsable de la mission Jeunesse, qui a assuré la reconnaissance du mouvement auprès des partenaires. Et la question demeure de savoir si leur engagement peut se perpétuer, essaimer et s'inscrire dans cet espace qui, selon leur propre expression, « contribue peu à se construire une identité territoriale forte ».

De fait, il existe une ambiguïté dans la posture de certains d'entre eux, partagés entre leur investissement dans les projets futurs et leur désir moins de « s'installer ailleurs que de partir d'ici », notamment une fois leurs études terminées. De plus, la représentativité et la légitimité de ce mouvement sont encore faibles au niveau du pays et l'on peut craindre que, sans le soutien continu de la mission Jeunesse du pays et le succès de la candidature au projet ANRU, le mouvement perde de son influence et de sa légitimité tant auprès des institutionnels et des politiques qu'auprès des jeunes eux-mêmes. Certains émettent déjà des doutes :

« Il faut que les jeunes fassent entendre leur voix, auprès de tous ceux qui décident pour nous et à notre place... et c'est vrai qu'il faut que le mouvement se renforce, qu'il trouve des appuis. »...

« Ce que nous avons fait jusqu'à présent, c'est surtout de montrer que nous sommes là, que nous avons des idées, des propositions, des projets [...] mais si l'on ne veut pas nous entendre [...] on verra bien... » (Membres du mouvement jeunesse).

Ces propos des membres du Mouvement Jeunesse recourent ceux de ce responsable d'une association d'éducation populaire, vivant en milieu rural et aujourd'hui chef d'entreprise dans le domaine agricole :

« Je crois qu'il ne faut pas hésiter à donner très tôt des responsabilités aux jeunes [...] c'est la philosophie de notre mouvement [Scouts de France]. [...] Ça donne toujours de très bons résultats pour le mouvement et pour eux-mêmes [...] beaucoup d'entre eux sont aujourd'hui responsables d'associations, d'entreprises ou élus. Et ils restent souvent en relations les uns avec les autres... »

Ainsi, le Mouvement Jeunesse est aujourd'hui en capacité de poser un certain nombre de revendications, selon nous légitimes, dès l'instant où l'ambition du pays est de mettre œuvre une politique de jeunesse constitutive du projet de développement de ce territoire. Leurs revendications tiennent en quatre points :

- la co-gouvernance d'un portail Jeunesse dont l'objectif est de proposer de l'information et un accompagnement des initiatives et des projets des jeunes ;
- la création d'une banque associative visant à cofinancer les projets des jeunes du et sur le territoire du pays ;
- l'inscription de la question de la jeunesse dans son ensemble et de sa capacité à agir dans tous les projets de développement du territoire (CTU et programme LEADER) ;
- la représentation au sein des instances de participation au développement local et durable comme le GAL dans le cadre du programme LEADER ou le conseil de développement du pays, qu'ils contribueraient ainsi activement à faire revivre...

3. LE PAYS : UNE ECHELLE PERTINENTE POUR UNE POLITIQUE DE JEUNESSE ?

L'élaboration d'une politique publique « consiste d'abord à construire une représentation, une image de la réalité sur laquelle on veut intervenir. C'est en référence à cette image cognitive que les acteurs organisent leur perception du problème, confrontent leurs solutions et définissent leurs propositions d'action : cette vision du monde est le référentiel d'une politique » (Muller, 2011).

La réalité sur laquelle intervient le pays est celle de l'élaboration d'une politique de jeunesse à l'échelle de ce territoire, notion polysémique qui fait sens dès lors qu'on définit ses différentes dimensions. Dans le rapport « Villes et jeunesse », nous distinguons quatre acceptions du territoire qui forment autant de types de représentation de celui-ci :

- Le territoire renvoie d'abord à des caractéristiques liées à sa dimension géographique, son espace naturel, aménagé ou d'aménagement, à ses particularités liées à l'évolution de son peuplement²⁸.
- Il est également un espace social et un espace vécu par les jeunes qui détermine la nature des relations qu'ils entretiennent avec lui²⁹.
- Le territoire est un système d'actions, construit autour de relations, d'échanges, de partenariats, d'interactions entre acteurs et institutions dans un contexte d'évolution de l'action publique. Il est ainsi produit par l'ensemble de ses acteurs et la manière dont ils interagissent et constituent (ou non) un réseau cohérent d'acteurs visant à définir un projet de territoire. Ce système d'actions se traduit par des stratégies parfois différentes d'un territoire à l'autre.
- La dernière acception est la résultante des trois précédentes : sa dimension géographique et politique, le rapport au vécu de la population concernée et le système d'action construisent une identité commune, qui se traduit par des pratiques collectives et l'expression de sentiments d'appartenance plus ou moins forts de la part de ceux qui y vivent.

LES JEUNES ET LE TERRITOIRE DU PAYS : UNE APPARTENANCE AU TERRITOIRE PEU MARQUÉE, UNE GÉNÉRATION EN MAL DE RECONNAISSANCE

Dans leur majorité, les jeunes interrogés se sentent ruraux

Le pays de la vallée du Lot est défini avant tout comme un territoire rural, autant dans sa géographie physique que, semble-t-il, dans les représentations immédiates que s'en font les jeunes : 80 % des communes sont des espaces ruraux de faible densité, comme l'illustre notre descriptif intercommunal. Mais il existe aussi au sud et à l'est un pôle urbain (Villeneuve-sur-Lot) et des villes (Fumel, Sainte-Livrade) qui se

²⁸ Selon Philippe et Geneviève Pinchemel (1997), l'étendue du territoire définit un « champ d'application du pouvoir » où l'État et les collectivités territoriales exercent une autorité ou une compétence.

²⁹ Selon Guy Di Méo (1998) le territoire « témoigne d'une appropriation économique, idéologique et politique de l'espace par des groupes qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire et de leur singularité ».

fondent dans cet espace principalement rural, et qui sont dotés de certains équipements et structures rayonnant sur l'ensemble du territoire, au moins pour certaines communautés de communes ou d'agglomération. Ces espaces plus urbanisés attirent plus souvent les jeunes par nécessité (scolarité, formation, emploi et, dans une moindre mesure, loisirs) que par appétence.

De ce fait, à la fois en termes de nombre (+ de 60 % des jeunes de 16 à 26 ans vivent au sein de communes rurales) et de représentation, les jeunes disent dans leur majorité se sentir « ruraux ». On pourrait en conclure que la population des jeunes du pays serait assez homogène dans la manière de vivre et d'habiter ce territoire. Cependant, le lieu de résidence comme le sentiment de ruralité ressenti par les jeunes est principalement le descripteur d'une situation liée à leur espace de vie actuelle. Cette lecture pourrait induire une visibilité de la jeunesse comme une catégorie sociale stable, faiblement influencée par l'évolution du territoire et des conditions sociales de l'existence. Elle semble répondre à une question récurrente – celle du temps passé, de leur passe-temps et de l'espace occupé – qui peut éclairer sur leur situation actuelle et la représentation de cet espace-temps présent. Par contre, cette lecture prend peu en compte les mutations permanentes, induites par des processus divers comme la formation, la mobilité, l'accession à l'autonomie, l'éloignement du cercle familial, la recherche de nouvelles affinités que vivent les jeunes, plus que toute autre catégorie d'âge soumise aux influences externes multiples.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que leur discours sur leurs représentations du territoire constitue une sorte de facsimilé, voire de stéréotype, de ce qu'est la vie dans des espaces géographiques à forte dominante rurale : ainsi les termes qui reviennent le plus souvent pour qualifier l'environnement (« rural, campagne, village, ancien, vieux, »...) ou encore l'aspect social de la vie dans ce milieu (« calme, tranquille », « ou vide, rien, isolé » etc.) nous apportent assez peu d'informations nouvelles sur leur espace et ne permettent pas un décryptage du vécu des jeunes et de leur capacité à être et à agir dans et sur ces espaces³⁰. Et si l'environnement géographique global est bien celui de la ruralité, les pôles d'activités s'organisent principalement autour des espaces urbains ou des petites villes, qui définissent autant de bassins de vie dans lesquels étudient, vivent et travaillent les jeunes.

Le vécu des jeunes, plus une question de génération que d'appartenance à un espace

Cette trop évidente appartenance uniforme à la ruralité habitée et ressentie doit être interrogée au regard de l'évolution du peuplement du territoire et de la manière dont les jeunes en particulier envisagent leur avenir. Le territoire de la vallée du Lot, comme celui du département du Lot-et-Garonne dans son ensemble, est traditionnellement une terre d'accueil pour des migrants de diverses origines qui s'y sont installés. De nombreuses vagues migratoires se sont succédé depuis le début du siècle, provenant d'abord d'Europe : depuis les Italiens dans les années 1920-1930, puis les Espagnols avec l'arrivée du Franquisme en Espagne, les Portugais après la Seconde Guerre mondiale, puis d'autres continents avec les réfugiés du Sud-est asiatique (Franco-Vietnamiens rapatriés après la guerre d'Indochine à Sainte-Livrade notamment), enfin,

³⁰ La plupart des diagnostics existants citent ces perceptions ou ces représentations du territoire (la commune en particulier) comme un élément de connaissance de ce que ressentent les jeunes. À moins de les comparer à celles d'autres générations, ou d'observer leur évolution, ces modalités ne sont pas suffisamment discriminantes pour qualifier la manière dont les jeunes « vivent le territoire ».

avec les migrations maghrébines (le camp de Bias fut l'un des principaux centres de regroupement de harkis après la guerre d'Algérie). Toutes ces migrations ont concouru à la fois au repeuplement du pays et à son développement économique, notamment dans les domaines de l'agriculture et de l'industrie.

Assez paradoxalement, la question de l'interculturalité, de l'apport de ces différentes cultures ne fait pas l'objet d'une attention particulière sauf pour quelques-uns des interlocuteurs :

« C'est vrai que nous vivons ici dans un pays qui s'est recomposé à partir d'un peuplement de personnes d'origine étrangère, mais ça n'a pas posé problème jusque dans les années 70, parce qu'ils trouvaient toujours à s'employer [...] il y a eu une bonne intégration qui s'est faite à la fois par l'école et par des actions de solidarité entre communautés [...] aujourd'hui, ça pose plus de problèmes, parce qu'il y a moins d'emplois surtout pour les derniers migrants. » (Un membre d'une association de radio locale.)

« La question de l'interculturalité ici est souvent niée, alors qu'il y a de l'interculturalité partout [...] on est sur un territoire multiculturel avec des problématiques autant rurales qu'urbaines [...]. J'observe que cette question reste marginale dans le milieu rural, on essaye de sensibiliser les différents acteurs qui sont confrontés à des problèmes liés à la difficulté de comprendre ou de ne pas connaître la culture de celui qu'on accueille, par exemple par des analyses de pratiques. » (Psychologue, membre d'une association.)

De fait, comme le souligne un membre d'une association, il semble que « pendant longtemps, l'intégration des nouveaux migrants ait fonctionné sur le mode de l'insertion-assimilation, plutôt que sur celui de l'intégration-différenciation, et l'on célèbre plus la mémoire des lieux que celle des vivants ». Le discours sur l'interculturalité est surtout tenu par des membres des associations ou par des professionnels au fait de cette question.

Et dans les focus groupes, les jeunes ne l'abordent pas spontanément ou rapidement par la question de leur place au sein du territoire et des relations entre générations : un jeune élève d'origine italienne récemment arrivé évoque ainsi ses racines et sa vie sur le territoire :

« Je suis d'ici et je suis d'ailleurs, ça me force à me construire... on devrait tous se souvenir qu'on est constamment en train de bouger d'un lieu à l'autre, que nos parents ont vécu la même chose et qu'on la vivra aussi [...] pour l'instant je suis ici et vous me demandez ce que les jeunes font et pensent de leur avenir ? C'est vrai que pour regarder le futur il faut savoir ce qui s'est passé [...] y a qu'à voir tous les mouvements qui se créent en Europe, en Italie, en Espagne et ailleurs où il a beaucoup de jeunes qui disent qu'ils veulent qu'on les écoute qui veulent créer des choses, de nouveaux rapports entre les gens, pas juste du commerce, mais de la solidarité [...] pour bien se connaître. »

« Mais nous on fait comment pour s'exprimer ? » (Une autre élève.)

L'avenir, la majorité des jeunes ne l'envisage pas sur le territoire, au-delà même des limites du pays : sur les trois groupes de jeunes interrogés, près de la moitié pense partir³¹, et pas seulement pour suivre des études,

³¹ Sur 57 jeunes interrogés (élèves de trois lycées de la seconde à la première année de BTS) dans les focus groupes, 27 souhaitent partir, dont une forte partie à l'étranger (12), 18 ne savent pas et 12 pensent rester au pays. Plus le niveau d'étude est élevé, plus

mais aussi pour « vivre ailleurs »... Leurs ambitions sont relativement modérées, autour de bac + 2 à 3, pour la plupart. Rares sont ceux qui pensent pratiquer leur futur métier dans ce pays. Leurs projets professionnels dépassent largement les ressources du territoire :

« Nous sommes plus ouverts sur le monde [que vous]... on sait que de toute manière si on veut faire un métier, il faudra bouger [...] on a des tas de moyens de communiquer et on s'en sert beaucoup [...]. »

Mais pointe aussi le sentiment d'être sous la contrainte permanente d'une pression sociale qui s'accroît et limite leur capacité de décider de leur vie future :

« On ne peut plus choisir... le sentiment général, c'est de sentir, et on nous fait sentir, que tu dois réaliser ta vie très vite, parce qu'on a grandi avec des mots comme la "crise", "il n'y a plus d'argent" [...] ta préoccupation c'est d'étudier d'avoir un travail, un emploi, et puis on vit dans des familles de plus en plus éclatées et le rapport à la famille n'est plus le même qu'avant [...] il n'y a plus de modèles, mais des modes... »

– C'est-à-dire ?

– Eh bien je crois que c'est à la mode de vivre comme ça, non ? On vit séparément, chacun pour soi... »

« On est une génération de la "démerde". »

« Finalement, on est très seul, parce que chacun est dans la course d'avoir quelque chose. » (Différents jeunes des focus groupe.)

Leurs rêves s'estompent au profit d'une réalité plus complexe et contrainte, d'une exigence placée sous le signe de la mobilité et de l'accomplissement professionnel. De ce point de vue, ce territoire ne constitue pas un potentiel suffisant pour répondre autant à leurs attentes que ce qu'attend d'eux la société.

Il est aussi difficile de percevoir que cet espace de vie, leur vécu et le système d'actions dont les jeunes sont singulièrement absents les encouragent à devenir des acteurs du territoire :

« On nous demande notre avis sur rien... »

– On est plus des spectateurs que des acteurs... ».

– Mais vous aimeriez proposer des choses ?

– Oui, mais on nous prend pour des moutons, il faut tout de suite qu'on rentre dans un moule, on pense que notre seul loisir c'est d'échanger sur Facebook, mais on ne laisse pas d'espace pour nous exprimer, pour agir [...]. Votre génération, elle n'avait pas internet ou les réseaux sociaux, mais elle s'exprimait et elle agissait [...].

– Le pouvoir ce sont les adultes, surtout les vieux qui l'ont [...]. Nous, on nous considère comme des personnes de passage, comme on dit : "Il faut que jeunesse se passe". » (Jeunes des focus groupes.)

l'intention de partir est exprimée. Ce sont surtout les élèves du lycée agricole qui souhaitent rester au pays. Les filles expriment plus une envie de partir que les garçons.

Ce sentiment de rejet est confirmé par certains élus et professionnels :

« On a organisé avec les commerçants et les jeunes une réunion sur les problèmes et le réaménagement du centre-ville. Ça a été le plus beau dîner-débat que l'on ait fait [...], ils nous ont apporté beaucoup [...], mais à un moment quand ils ont demandé des salles pour se réunir, ils se sont fait casser [...]. Ils ont été reçus par des "vous êtes qui ?, vous faites partie de quel parti, qui est le responsable", etc.. ? » (Élu départemental, professionnel.)

Plus que le sentiment d'appartenir à une communauté et à un espace « rural » ou « urbain », c'est celui d'appartenir à une génération qui prévaut ; la plupart se voient aussi en futurs « émigrants » ou « itinérants »³², au moins au niveau de ce territoire. Et c'est sans doute cette image de la réalité, cette représentation qui prédomine et dont le pays doit tenir compte pour envisager d'articuler politique de jeunesse et développement local.

LES STRATÉGIES DES CC ET CA DANS LE DOMAINE DE LA JEUNESSE OU LES EFFETS D'UN SYSTÈME D'ACTION LIMITÉ AUX MOINS DE 17 ANS

L'impensé d'un territoire de projet

La majeure partie des communautés de communes ou d'agglomération (6 sur 7) se sont dotées de la compétence Enfance-jeunesse, souvent fortement incitées en cela par la CAF et la MSA, pour améliorer le maillage du territoire et concilier qualité des équipements et des structures, proximité et diversité de l'offre. Dans l'attribution des ressources comme dans les moyens mis en œuvre, ce sont les actions et équipements de la petite enfance et de l'enfance qui ont bénéficié de ces regroupements intercommunaux. Ainsi, cette compétence concerne principalement des enfants et des jeunes n'allant jamais au-delà de 16 ans pour les EPCI concernés. Plus précisément, la majeure partie des actions concerne donc les enfants et les adolescents jusqu'à 13 ans, mais devient beaucoup plus faible pour les 14-17 ans. Les deux objectifs le plus souvent affichés sont ceux d'un meilleur maillage du territoire et d'une complémentarité de l'offre d'activités.

On peut distinguer trois types de stratégies de l'action en direction des jeunes au sein des communautés de communes :

➔ Le premier inscrit la stratégie dans le prolongement d'une approche cognitive de la jeunesse et de ses pratiques, lorsque des diagnostics Enfance jeunesse ont été effectués dans le cadre du renouvellement des contrats Enfance-jeunesse de la CAF. Celle-ci permet aux collectivités concernées de disposer d'un ensemble de connaissances et de préconisations sur le public, le vécu des jeunes, la fréquentation des équipements qui leur sont dédiés ou encore leurs attentes. Qu'il s'agisse par exemple du contrat Enfance-jeunesse (CEJ) de la CC du Confluent ou de celui de CAGV (villeneuvois), le cabinet d'étude missionné pour le diagnostic note l'absence de « projet de territoire de l'enfance et de la jeunesse » qu'il préconise d'écrire et de mettre en œuvre rapidement. Cette approche cognitive et ces recommandations suggèrent donc

³² Voir la partie consacrée au « Rapport au territoire et pratiques de mobilité des jeunes », p. 50-51.

fortement à ces collectivités d'être ou plutôt de devenir les maîtres d'ouvrage d'un projet de politique de jeunesse au niveau du territoire intercommunal. Il est aujourd'hui difficile d'affirmer que les élus comme les professionnels ont entendu et décidé de mettre en œuvre cette politique, mais l'on sait « qu'ils ont déjà du mal à se mettre d'accord entre eux » (CAF), propos confirmé par certains de nos interlocuteurs :

« Vous parliez tout à l'heure de la transversalité entre acteurs, ça n'existe pas beaucoup ici, chacun fait son travail de son côté, pense bien le faire parce qu'on répond à quelques besoins ciblés au préalable par rapport à notre communauté de communes, voire à notre commune et à nos jeunes, mais on oublie de parler de ce qui se passe à côté. » (Technicien, CA.)

« Vous dire qu'il existe une parfaite harmonie sur les décisions concernant l'attribution de tel budget ou de telle subvention pour des actions Enfance-jeunesse, ce serait faux [...]. Je ne devrais pas vous le dire, mais chaque élu essaie de tirer la couverture à soi, sur son territoire. » (Élu CC et pays.)

Les pratiques de travail sectorielles et les logiques de territoire communal subsistent et limitent la capacité de l'intercommunalité à devenir le porteur du projet de politique de jeunesse à cette échelle « dans un contexte où il faut limiter les dépenses dans tous les secteurs, et où l'on assiste à un fort accroissement de la demande associative, les choix se font aussi [surtout ?] en fonction des opportunités de cofinancements³³ ». La stratégie adoptée rappelle le modèle du management public dans lequel la ville ou la communauté d'agglomération « pilote » la politique de jeunesse en faisant appel soit à ses ressources propres soit à celles des associations installées et reconnues. Il y a donc peu de place pour l'émergence de nouvelles structures associatives de jeunes, souvent perçues comme trop éphémères ou peu responsables. Ce type de management influence son mode de gouvernance, comme nous le développerons plus loin.

➡ Le second type de stratégie est celui du recours aux associations et à leur capacité à mobiliser les publics différents au travers d'actions régulières ou de manifestations plus ponctuelles. Certaines communes ou communauté de communes ont ainsi pris récemment conscience de la nécessité de conduire des actions en direction des jeunes et des jeunes adultes, au-delà des objectifs traditionnels des loisirs culturels et sportifs (aménagement d'espaces jeunes, festival, auberge de jeunesse, programme européen d'accueil de jeunes, installation de petites entreprises innovantes, location de véhicules à faible coût pour les déplacements) et de faciliter l'installation de jeunes couples sur le territoire. Certaines municipalités rurales des Bastides en Haut Agenais Périgord (Villereal, Monflanquin), par exemple, essaient de diversifier l'offre en fonction des ressources touristiques du territoire et des établissements scolaires avec lesquels elles collaborent.

« Les actions pour la jeunesse, ce sont les associations qui la font [...], je veux dire par là qu'on n'a pas les moyens d'une ville, qu'on peut mettre à disposition des locaux, les réaménager, mais la demande, les projets, ils viennent des citoyens, de la société civile, des jeunes eux-mêmes. C'est eux qui impulsent : l'association Pollen accueille des jeunes en résidence en art contemporain, on peut aussi parler des Arts franchis qui montent un festival avec des jeunes musiciens qui viennent de toute l'Europe, il y a une association La Cave qui organise des concerts toute l'année, il y a un festival de théâtre à Villereal [autre village des Bastides] [...]. Je sais que l'arrivée de ces jeunes

³³ Technicien de la communauté d'agglomération.

provoque parfois la peur [...] moi je suis prête à expliquer, à défendre, il suffit de parler aux gens en termes de développement économique, il faut être clair, s'il y a du monde il y aura des retombées économiques pour tout le monde [...]. Et puis c'est un travail que l'on prolonge tout au long de l'année avec le collègue par des expositions des projets d'animation, etc.» (Maire du village.)

Cette explicitation des enjeux culturels, économiques et éducatifs d'une politique de jeunesse est assez rare autant chez les élus que chez les professionnels. Elle met également en exergue la contribution majeure que le tissu associatif et la société civile dans son ensemble apportent à la reconnaissance et au développement du territoire. C'est une stratégie plus participative qui s'exerce sur ce type de territoire, où les membres de la société civile contribuent à développer l'offre d'actions pour et avec les jeunes, alliant objectifs culturels, éducatifs et économiques.

► La dernière stratégie est moins explicite. Pour au moins une des communautés de communes, la compétence Enfance-jeunesse-sports est principalement dédiée à cette dernière activité « qui intéresse beaucoup les citoyens de [ces] communes et qui a une capacité énorme à les rassembler », et dont la commission « a pour mission la promotion du parc sportif pluridisciplinaire de la communauté et le soutien au fonctionnement des différents équipements sportifs communautaires³⁴ ». Par ailleurs, le tissu associatif local suffirait « à proposer aux jeunes du territoire un ensemble d'activités permettant de répondre à leurs besoins, parce que chacun se connaît ici et beaucoup participent à la vie associative³⁵. » Néanmoins, la dispersion de l'offre associative peut poser des problèmes d'accès aux structures et d'accompagnement parental, peu de jeunes disposant d'un moyen de transport autonome, même si « ici on est toujours prêts à s'entraider [...], le covoiturage, ça se pratique entre familles entre voisins, autant pour les vieux que pour les jeunes [...] ». L'usage des équipements existants, les activités des associations locales établies et les règles de solidarité villageoise seraient au fondement de cette dernière stratégie de l'action auprès des jeunes. Pour autant, le diagnostic préalable au CEJ de cette communauté de communes constate qu'il faut « réinterroger les professionnalités au regard des besoins des représentations et des pratiques des jeunes », que « l'offre proposée relaie les principes d'entre-soi et accentue par endroits les mécanismes des inégalités sociales » et qu'il « n'existe pas de cadre collectif structurant qui permettent au projet de faire cohérence³⁶ ».

Cette stratégie esquisse ainsi un système d'action proche de la tradition « locale villageoise », dans lequel on gère les questions relatives aux jeunes par la proximité et le volontariat des individus et des groupes qui constituent la communauté villageoise. Si la subsistance de ces règles permet une forme de spontanéité et de convivialité dans les réponses apportées aux besoins immédiats des jeunes (se déplacer, avoir une activité de loisir, moins d'obtenir un emploi...), elle est loin de former un projet pour tous à l'échelle de l'intercommunalité, et les principes de complémentarité des actions et de mutualisation des moyens sont

³⁴ Élu jeunesse et sports.

³⁵ Élu.

³⁶ *Rapport final du Diagnostic préalable au renouvellement du CEJ de la communauté de communes de Confluent*, Bureau de sociologie appliquée (BSA), 2015.

parfois plus considérés comme des contraintes politico-administratives que comme des éléments d'un développement équilibré des équipements et des services du territoire :

« L'intercommunalité, c'est quelque chose d'assez nouveau pour certains élus qui avaient l'habitude de gérer "leur commune" sans tenir compte de ce qui se passait juste à côté [...], au mieux ils pensaient "canton", parce que c'est une limite territoriale traditionnelle du milieu rural [...], les mentalités évoluent surtout par nécessité financière et par pression des institutions publiques [...], mais c'est sûr qu'on a tendance à privilégier toujours la proximité du service[...]. Et parce que les jeunes ne sont pas très nombreux, ils ne sont pas toujours la priorité parce que de toute façon on s'est fait à l'idée qu'ils trouveront sur place ou qu'ils partiront [...]. » (Professionnel Enfance-jeunesse.)

Rapport au territoire et pratiques de mobilité des jeunes

La manière dont les jeunes décrivent leur rapport au territoire comme les stratégies adoptées par les intercommunalités dessinent trois catégories de pratiques. Si rien ne permet de dire que ces dernières influent de manière définitive sur la trajectoire sociale des jeunes, elles correspondent à des logiques d'actions collectives liées en particulier à leur âge et à leur situation sociale, plus ou moins renforcées par les politiques publiques qui leur sont dédiées. Elles témoignent de la façon dont ils s'approprient le territoire en donnant « une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire et de leur singularité » (Di Meo, 1998).

➡ La première de ces pratiques de mobilité du territoire est marquée par une « **sédentarité relative** ». Cette sédentarité a peu à voir avec celle de la tradition rurale, où l'on apprenait et se préparait à reprendre l'exploitation agricole familiale ou le métier des parents dans le commerce de proximité ou l'industrie. D'abord parce que la diminution des entreprises des emplois dans ces secteurs rend très incertaine cette éventualité. Ensuite parce que le système éducatif a développé une diversité de filières et de qualifications qui permet aux jeunes d'envisager d'autres métiers que ceux de leurs parents. Enfin parce que cette « sédentarité » est « relative » à leur âge et à leur condition sociale ». Trois facteurs contribuent à renforcer cette pratique et ce type d'appropriation du territoire :

- **La prise de compétence Enfance-jeunesse par la majorité des intercommunalités** a renforcé le maillage des équipements et des services en direction des jeunes sur le territoire des communautés de communes ou d'agglomération. Elle s'appuie également sur la densité et la diversité du tissu associatif local et pour certaines d'entre elles sur une collaboration étroite avec les établissements d'enseignement pour le développement d'activités sportives et culturelles au sein de ces établissements ou en relation avec les services des villes. Cette logique d'action visant à profiter de la proximité des ressources locales est lisible et bien vécue par les jeunes durant les années au collège. Elle est moins bien vécue par les jeunes plus âgés, contraints de vivre dans des quartiers déshérités de villes ou de villages isolés dans lesquels les services et les activités paraissent toujours, selon les jeunes, « trop lointains » et « peu adaptés à [leur] âge », à la fois en termes d'éloignement géographique et de réponses à leurs attentes.
- Les problèmes de mobilité limitent les déplacements pour les plus jeunes, mais aussi pour ceux qui se trouvent confrontés à des **difficultés de qualification et de recherche d'emploi**. La question de la

mobilité est un thème récurrent exprimé par les jeunes aussi bien dans les études externes que dans nos entretiens avec eux. Elle semble davantage être un problème pour des jeunes non scolarisés en recherche de qualification ou d'un emploi. Des initiatives existent cependant (association APREVA³⁷ : location de voiture pour un euro par jour pour ce type de déplacement), mais elles s'adressent principalement à des plus de 18 ans qui ont déjà leur permis de conduire. Ainsi la mission locale propose une aide au financement du permis de conduire et, dans le cadre de la réponse à l'appel à projets ANRU, l'APREVA a prévu la mise à disposition d'une dizaine de véhicules pour les jeunes.

- Le dernier facteur est celui de l'adaptation de l'offre de formation initiale aux besoins du territoire ou, à l'inverse, celle de son inadaptation. D'un côté, les jeunes du lycée agricole de Sainte-Livrade-sur-Lot qui sont les plus attachés au territoire, qui disent globalement leur satisfaction quant à leurs études, envisagent leur perspective d'avenir « aussi bien ici qu'ailleurs », et expriment moins que les élèves des autres lycées leur souhait de le quitter. Ils mettent ainsi en exergue combien ce territoire et la formation, qu'ils ont choisie pour la plupart, répondent à leurs attentes, et leur appropriation de cet espace est globalement positive. De l'autre côté, un lycée professionnel qui forme les jeunes aux métiers du bâtiment alors que peu de débouchés existent dans ce secteur dans le pays, les formations dispensées accentuant la disparité et la ségrégation sociale :

« En clair, je me demande comment on a fait pour avoir un bahut rempli à 60 % de gamins d'origine maghrébine et qu'on les a mis dans ces formations, qui sont un repoussoir autant pour eux-mêmes que pour d'autres familles. » (Nouveau proviseur du lycée.)

➡ Le second type d'appropriation du territoire est celui des jeunes que nous qualifions d'« itinérants ». Ils disposent d'un fort capital de mobilité (qui correspond à ce que Mélanie Gambino appelle la mobilité « alternante ») et utilisent de multiples espaces aussi bien urbains que ruraux. Combinant dans le présent les avantages de la ville et de la campagne, cet apprentissage de la mobilité les prépare assez fortement à envisager leur avenir en dehors du territoire et principalement dans les villes. La ruralité correspond alors à un lieu alternatif de sociabilité, temporaire et convivial organisé autour du cercle de la famille et des amis.

➡ La dernière catégorie de jeunes ruraux est ce que nous pourrions appeler les **intermittents** : ils ne sont pas toujours originaires du pays, mais s'y installent provisoirement en fonction des opportunités que leur offre le territoire dans des travaux saisonniers (travaux agricoles, contrats courts dans le commerce ou le tourisme) qu'ils articulent avec les périodes de chômage. Leur installation est souvent précaire, mais beaucoup souhaitent rester et surtout ne pas retourner dans leur milieu d'origine, en général urbain. Il s'agit ici d'une catégorie de néoruraux que l'on ne doit pas confondre avec les jeunes couples qui font le choix de s'installer « à la campagne » de manière durable pour améliorer leur qualité de vie.

³⁷ L'association pour la réparation et l'entretien de véhicules automobiles (APREVA) est une association loi 1901. Sa mission principale est de permettre à des personnes en difficultés d'accéder à l'emploi en apportant une solution à leurs problèmes de déplacement.

COMMUNES, INTERCOMMUNALITÉS, PAYS : L'ARTICULATION ENTRE CES NIVEAUX DE TERRITOIRES ET ENTRE MISSIONS ET COMPÉTENCES

La diversité sociogéographique du territoire entre rural profond, péri-rural, périurbain et pôle urbain comme celle de ses structures administratives organisées en 132 communes, 7 communautés de communes ou d'agglomération (6 en 2017) constitue une composante majeure du pays et une de ces spécificités. Cette diversité peut rendre plus complexe la lisibilité de toute politique menée à une autre échelle. Le pays peut ainsi apparaître comme une nouvelle strate qui se superposerait aux autres délimitations géographiques et administratives, en particulier les communautés de communes ou d'agglomération qui disposent de moyens et de compétences spécifiques dans les domaines de l'enfance et de la jeunesse. De ce fait, il existerait un risque d'accroître la confusion entre les fonctions et les rôles de chacun de ces niveaux de territoire.

En apparence, ce risque de confusion entre les compétences des communautés de communes ou d'agglomération et la mission du pays ne semble pas poser de problème majeur pour deux raisons :

- La mission Jeunesse est une animation du territoire du pays et n'est pas directement maître d'ouvrage des actions qu'elle met en œuvre. Ses actions sont conditionnées à des financements de programmes européens (LEADER) régionaux (CTU), ou éventuellement d'État (ANRU) et n'entrent pas en concurrence avec les contrats Enfance-jeunesse ou de la politique de la ville, cofinancés par la CAF ou l'État.
- Comme nous l'avons évoqué, la quasi-totalité des actions en direction des jeunes concerne essentiellement les moins de 17 ans, tandis que les projets proposés par la mission Jeunesse concernent les classes d'âges de 16 à 30 ans. Cette distinction d'âge renforcerait le principe d'un partage des responsabilités dans l'élaboration et la conduite de projets, en fonction de catégories d'âge et de statut des jeunes dont les pratiques et les attentes ne sont pas identiques, et nécessiteraient des actions et des objectifs différenciés. Se construirait ainsi un système d'action « harmonieux et cohérent » sur l'ensemble du territoire du pays où chacun de ces niveaux organiserait une politique publique soucieuse de répondre aux besoins du plus grand nombre des jeunes.

L'évocation de cette perspective est conditionnelle, car il ne semble pas que ce système d'action global et équilibré se soit mis en place, et ce pour au moins trois raisons :

➡ La première est celle de la dépendance des communautés de communes ou d'agglomération aux dispositifs d'action publique comme les contrats Enfance-jeunesse de la CAF ou les contrats de politique de la ville pour le Grand Villeneuvois. Si ces collectivités ont le choix de définir les orientations dans ces contractualisations qui se concrétisent en particulier par des mesures de cofinancement, ce sont ces orientations qui déterminent les publics prioritaires qui feront l'objet de projets, de services ou d'équipements répondant aux besoins de ces populations de « jeunes ». Ainsi dans les contrats Enfance-jeunesse, ce sont surtout la petite enfance et l'enfance qui mobilisent l'attention des élus dans leur projet et bénéficient de la majeure partie des moyens humains et matériels mis en œuvre. Sur deux des six

intercommunalités disposant de ce type de contrats, nous avons pu observer que les actions et services en direction des 0-12 ans mobilisaient entre 78 % et 90 % des moyens financiers, ce qui suppose presque autant d'investissement en ressources humaines, et qui laisse une part très faible aux initiatives en direction des adolescents « même si nous soutenons des intercommunalités qui ont une vraie politique en direction de ces publics », dit un professionnel de la CAF, ce qui signifie « en creux » que la majeure partie des autres intercommunalités n'en a pas... Quant à la politique de la ville dont bénéficient des quartiers de Villeneuve-sur-Lot et de Sainte-Livrade-sur-Lot, elle répond à la même logique de choix du public prioritaire : elle produit les normes à partir desquelles s'instaure un ensemble de mesures et de moyens visant à réduire avec plus ou moins de succès les phénomènes de lutte contre la pauvreté et la précarité, le chômage des jeunes, les risques de décrochage social ou scolaire, ou la délinquance des mineurs. L'influence de la politique de la ville et des quartiers prioritaires et des questions urbaines se lit aussi au travers de la fréquentation des jeunes à la mission locale : les deux tiers des jeunes (63 %) vivant sur la communauté d'agglomération du Grand Villenuevois et 14 % des jeunes vivant dans la CC de Fumel. On observera donc que l'accès des jeunes ruraux à ces institutions est d'autant plus faible que les jeunes vivant dans des espaces ruraux sont éloignés des lieux d'implantation de cette mission locale ou de ses antennes. On peut donc en conclure d'une part qu'en dehors de la scolarité obligatoire, il n'existe pas de continuité générationnelle dans l'action publique destinée aux jeunes et que celle-ci s'éteint progressivement entre 13 et 16 ans, d'autre part qu'il existe une discontinuité territoriale dans le traitement des questions de jeunesse notamment pour ceux qui rencontrent des problèmes de mobilité, de formation et d'insertion.

➡ La seconde est celle du partenariat en interne des intercommunalités et des coopérations entre elles. Nous avons mentionné la difficulté de coordination en interne des intercommunalités qui se manifeste notamment par des résistances à la mutualisation des moyens et par un partenariat défini dans le cadre du projet éducatif local impliquant principalement les services de la collectivité et des acteurs associatifs reconnus et bien implantés sur le territoire. Pour pallier cette difficulté, des professionnels ont pris l'initiative de créer un « café partenaire » qui se réunit environ une fois tous les deux mois et regroupe de manière volontaire les professionnels de la jeunesse et de l'action sociale sur des thématiques larges définis par les participants eux-mêmes. Ce moment³⁸ permet de se connaître entre professionnels issus principalement du secteur social, de la formation et de l'animation, d'échanger sur les pratiques de chacun et de transmettre des informations sur les activités, les actions ou les projets en cours. Il est, semble-t-il, moins un lieu de construction d'un partenariat d'action visant à proposer un projet collectif émanant des structures représentées.

La coopération entre les différentes intercommunalités semble encore plus embryonnaire : au sein de chacune, les élus représentent leurs communes et leur présidence de commission, et leur préoccupation première est donc d'offrir en priorité des services et des équipements visibles auprès des parents et des enfants. Quant aux professionnels, ils assument principalement des fonctions de coordination d'équipe ou des actions qui sont mises en œuvre dans le cadre des contractualisations précédemment mentionnées.

³⁸ Nous avons participé à l'un de ces cafés partenaires, et notre observation ne vaut que pour cette séance. Elle réunissait principalement des professionnels intervenant au sein de la communauté d'agglomération du Grand Villenuevois, des associations de prévention et une représentante de l'action sociale collective du conseil départemental.

Dans ces circonstances, aucun d'entre eux ne nous a signalé de coopérations entre techniciens des différentes intercommunalités composant le territoire. De ce fait, il n'existe, en dehors des initiatives prises par la mission Jeunesse du pays, aucun groupe de travail constitué qui permette d'avoir une vision plus globale de la diversité des questions de jeunesse sur un territoire plus vaste que celui de chaque intercommunalité. Pourtant, c'est bien cette vision élargie du territoire et de la jeunesse proposée par le pays que demandent certains techniciens chargés de la jeunesse au sein de leur intercommunalité :

« Les groupes de travail que nous avons constitués (dans le cadre de la préparation du programme LEADER, puis dans celui de l'appel à projets ANRU) sur la thématique jeunesse nous a fait sortir des limites administratives de nos fonctions [...]. Pour la première fois, on a pu dire nos pratiques, présenter nos actions, échanger, comparer les situations, non plus seulement dans le cadre de la commune ou de l'intercommunalité, mais d'une manière plus large sur un pays et sur la jeunesse [...] » (Professionnel CC.)

« On sait très bien que les limites intercommunales sont "poreuses" et qu'elles ne correspondent pas à ce que vivent les jeunes sur le territoire [...]. En privilégiant systématiquement les services de proximité, on oublie que les jeunes sont, à partir d'un certain âge, plus mobiles et on ne les encourage pas à sortir de ces limites administratives [...], par exemple au niveau des collèges, les jeunes des milieux ruraux viennent de plusieurs communautés de communes, mais comment tenir compte de cela ? [...] C'est important de travailler sur des projets interterritoriaux, mais en dehors de la mission Jeunesse du pays on ne peut pas le faire [...]. Seules des associations le font [...]. » (Autre professionnel CC.)

➡ La dernière est celle des limites de la mission Jeunesse au regard des compétences acquises par les communautés de communes. On rappellera d'abord qu'une mission se définit comme une « charge confiée à une personne ou un mandat donné ou à un organisme pour accomplir une tâche dans un temps déterminé ³⁹ ». Ici, la mission Jeunesse du pays est portée essentiellement par sa chargée de mission, salariée d'un bureau d'étude, et dont les fonctions et objectifs sont définis chaque année par des conventionnements avec le SMAV Lot 47. Il s'agit donc d'un mandat confié à un tiers pour réaliser un ensemble d'actions qui concourent à l'élaboration d'une politique de jeunesse dans le cadre de la mission générale de développement local du pays. Si cette convention a jusqu'à maintenant été systématiquement reconduite, la poursuite de la mission dépend étroitement de la manière dont les élus du pays et sa directrice apprécient les résultats des actions qui lui sont confiées.

Indépendamment des problèmes d'organisation et de management que nous analyserons dans la partie consacrée à la gouvernance de la politique de jeunesse du pays, l'externalisation de cette mission induit à la fois une temporalité courte et une certaine vulnérabilité dans la continuité les travaux accomplis, susceptibles d'être remis en cause si les orientations stratégiques du pays évoluent, si les financements se réduisent ou si des désaccords se font jour entre les différentes parties. Si la mission Jeunesse est assez largement appréciée par les partenaires extérieurs, et notamment par le tissu associatif local, sa légitimité à conduire un projet de territoire pour la jeunesse dans une temporalité longue repose sur l'assise fragile de la volonté de quelques

³⁹ Définition du *Petit Robert*.

élus et de sa chargée de mission. C'est le renforcement de cette assise et du partenariat, l'émergence de nouveaux acteurs « jeunes » et la continuité de la politique jeunesse du pays qu'a recherchés la chargée de mission en proposant de répondre à un projet ANRU, « Action innovante en faveur de la jeunesse », dont le rejet peut accroître l'incertitude de la poursuite d'une politique de jeunesse à ce niveau de territoire.

À l'inverse, la plupart des EPCI disposent aujourd'hui d'une véritable légitimité à conduire des actions et à construire des projets par les « compétences » qu'ils se sont données en matière d'enfance et de jeunesse. On a néanmoins rappelé que l'essentiel des moyens humains et matériels dont ils disposaient au travers de cette compétence était destiné à la petite enfance et à l'enfance et beaucoup moins aux jeunes.

Certains élus à la fois au pays et dans leur communauté esquissent des réponses qui sont aussi des mises en perspective de la mission Jeunesse du pays et visent à la cohérence du système d'action :

« Il y a progressivement une prise de conscience que chaque niveau de territoire doit avoir sa responsabilité dans la conduite d'action auprès des enfants et des jeunes [...]. Les contrats Enfance-jeunesse, ce n'était pas pour nous seulement une question d'opportunité de cofinancement, mais le début d'une réflexion sur la manière dont nous pouvions mieux répondre aux besoins de la population au niveau des communautés de communes [...]. Le cadre de cette réflexion s'est principalement centré sur les enfants et les adolescents, parce que souvent les moyens existaient, mais déjà qu'il fallait mieux les coordonner, faire en sorte qu'aucune commune ne soit laissée de côté [...]. Avec la mission Jeunesse le pays a introduit un nouvel élément de réflexion : si on veut faire du développement local, et c'est un objectif majeur du pays, comment y associer les jeunes, les jeunes adultes, les jeunes couples dont on voyait bien qu'ils portaient plus du territoire qu'ils ne s'y installaient [...] ? » (Élu 1.)

« On est au début de cette réflexion, elle est de plus en plus partagée. (Élu 2.)

– Par qui ?

– Eh bien je crois par de plus en plus d'élus, mais ça signifie aussi qu'il faut agir de manière plus cohérente sur le terrain... par exemple dire clairement que la compétence Enfance-jeunesse, c'est l'affaire des communautés de communes ou d'agglomération, pour les jeunes plus âgés c'est le pays, parce que les questions et les besoins ne sont pas les mêmes, c'est d'ailleurs clairement marqué dans les programmes LEADER et le contrat territorial unique, et ça, c'est déjà quelque chose de très important : le pays a vocation de soutenir les initiatives pour et par les jeunes, dès l'instant où ça contribue à valoriser le territoire. » (Élu 2.)

EN CONCLUSION, LE PAYS, UN CADRE DE RÉFÉRENCE FÉDÉRATEUR ?

Trois éléments concourent à donner au pays une dimension de cadre de référence, fédérateur de la politique jeunesse à ce niveau de territoire :

- La mission Jeunesse a été investie par les élus du pays en 2011 et n'a jamais fait jusqu'à aujourd'hui l'objet d'une remise en cause explicite de leur part, même après le changement de présidence, et au-delà des différences de sensibilité politique du territoire. La majeure partie des élus consultés s'engage dans les objectifs définis pour mettre en œuvre une politique de jeunesse à l'échelle du

pays, cohérente et complémentaire de celles des EPCI, ce qui ne signifie pas cependant une adhésion unanime à son principe⁴⁰ et une participation active à son développement.

- Le travail accompli par la chargée de mission est apprécié par la majorité des interlocuteurs, en particulier pour sa capacité à mobiliser les élus sur les questions de jeunesse, à dynamiser le tissu associatif et à offrir de nouvelles perspectives de financement pour la poursuite et l'extension des projets de développement incluant la jeunesse dans la stratégie du pays. Cependant son positionnement comme bureau d'étude et la temporalité de la contractualisation qui la lie au pays induisent des formes d'incertitude et de fragilité dans la poursuite des missions qui lui sont confiées et, plus généralement, posent la question d'une réelle appropriation de la mission Jeunesse par la structure du pays.
- La continuité de l'élaboration d'une politique de jeunesse à l'échelle de ce territoire est, dans ses principes, garantie par le programme européen LEADER et le conventionnement du contrat territorial unique avec la région. L'axe stratégique 3 de ce dernier consiste à « miser sur la jeunesse en tant que levier d'avenir du pays⁴¹ » et reprend d'ailleurs la philosophie de l'action jusqu'ici menée : « La Jeunesse doit s'inscrire dans une politique transversale à une échelle pertinente, c'est-à-dire tenant compte des pôles d'attractivité, des bassins de vie, des trajectoires scolaires. À ce titre, l'échelle pays semble être à explorer et à développer en tant que territoire fédérateur de projets pour la jeunesse. » La conduite du projet doit amener le pays à « coordonner l'animation économique de la jeunesse sur le territoire ». Elle assurera la mise en réseau de l'ensemble des acteurs des projets concernés par la jeunesse pour favoriser l'émergence et la structuration de politiques de jeunesse.

Ces éléments combinés entre eux constituent autant d'enjeux territoriaux pour le projet de développement social et économique du pays et font écho aux axes stratégiques de sa charte de développement de 2003. Elles illustrent à la fois la diversité du territoire, la nécessité de construire un développement local en apportant des réponses adaptées et novatrices à la récurrence de certaines problématiques comme le départ des jeunes actifs qualifiés vers des villes ou des métropoles proches et plus attractives, ou encore les niveaux de qualification plus faibles des jeunes qui restent sur le territoire. Mais le pays dispose-t-il d'une gouvernance et des moyens adaptés à ce renouvellement de l'approche de la politique de jeunesse et de son influence sur le développement territorial ?

⁴⁰ Sous réserve des limites budgétaires évoquées dans l'encadré p. 25.

⁴¹ Extraits du document de présentation du contrat territorial unique présenté par le pays, en cours de signature avec la région.

4. LA GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE JEUNESSE A L'ECHELLE DU PAYS

UNE GOUVERNANCE REPOSANT SUR LE BUREAU ET LE CONSEIL DES ÉLUS

La question de la gouvernance territoriale renvoie tout d'abord à celle du développement local et se situe dans le contexte historique de l'implication croissante des acteurs locaux – privés, publics, associatifs – dans les dynamiques de développement, dans leur capacité à se mobiliser et à se prendre en charge. Les principes d'organisation, de coordination et de coopération de ces acteurs locaux y sont mis en valeur.

Pour mettre en œuvre cette dynamique de développement et instaurer une mobilisation des acteurs locaux, la gouvernance territoriale doit pouvoir s'appuyer sur une organisation adaptée qui doit asseoir la légitimité de la structure du pays, fédérer autour d'objectifs partagés ces acteurs et contribuer à la pérennisation de la démarche de développement local.

Or, en confiant l'animation de la mission Jeunesse à une association de type bureau d'étude et en contractualisant avec elle chaque année, le pays a « externalisé » cette mission et les actions qu'elle met en œuvre dans une logique à la fois expérimentale et de prise de moindre risque. De ce fait, on observe quatre types de conséquences :

➔ Si la chargée de mission est intégrée à l'organigramme de la mission Développement local du pays, il n'existe pas de lien organique fort entre la mission Jeunesse et celles du pays. Ce sont donc les liens contractuels et fonctionnels entre l'association et le pays qui définissent les objectifs, les résultats attendus et les relations entre la mission Jeunesse et les autres missions du pays. Or, en dehors du président et de la directrice du pays, les autres chargés de mission ne connaissent pas le contenu et les modalités de ces relations contractuelles : cette logique de bureau d'étude externe est d'ailleurs définie par la hiérarchie de la structure du pays comme une contribution externe :

« On a payé une étude à l'association A., pour voir quelles seraient les possibilités de pérenniser cette action [Apprendre à entreprendre], parce qu'il faut la payer, ce n'est pas rien, les collectivités c'est compliqué de faire ça. L'étude n'a pas montré *a priori* qu'il y avait d'autres possibilités de le financer, et a montré qu'il y avait quelque chose à faire sur la coordination des politiques jeunesse, et qu'il fallait transformer quelque chose dans cette politique pour qu'on favorise l'investissement des jeunes, le fait que des jeunes restent, reviennent, et qu'on puisse les transformer en force vive de développement futur du territoire. L'étude a montré ça. » (Professionnelle du pays.)

L'appropriation des résultats de l'étude autant que les principes d'une coordination des acteurs ne sont pas intégrés à la politique du pays en matière de développement local, et ces principes demeurent les enseignements d'une expertise externe soumise à des règles contractuelles⁴².

➔ Dès lors, les modalités de travail entre les chargés de mission et avec la hiérarchie reposent principalement sur la qualité des relations interpersonnelles et la reconnaissance des compétences

⁴² Dans la logique des relations entre un maître d'ouvrage public et un bureau d'étude prestataire de service qui répond à une commande, d'une part, ce dernier ne peut apparaître au sein de l'organigramme de la structure publique et, d'autre part, il n'a de compte à rendre qu'au commanditaire direct signataire de la convention, soit le président ou les élus de son bureau exécutif.

réciproques de chacun plus que sur une dynamique collective qui permettrait à chaque chargé de mission de faire bénéficier les autres de sa capacité d'expertise, de ses compétences et de ses pratiques innovantes. Ainsi, alors que l'inscription des objectifs stratégiques de jeunesse dans le contrat territorial unique (CTU) et le programme LEADER avaient été le fruit d'un travail collaboratif entre la chargée de mission Jeunesse et la responsable du pôle Développement local et du programme LEADER jusqu'en 2015, l'élaboration du projet ANRU et la mobilisation des acteurs ont quasi exclusivement reposé sur la chargée de mission Jeunesse, sans que la structure du pays y apporte un soutien autre que logistique ou une contribution effective. De surcroît, le *turn-over* des chargés de mission Développement local (deux changements survenus en deux ans sur un effectif de trois salariés) déstabilise l'équipe ou constitue un frein à sa constitution, même si la continuité des missions est assurée. Ces éléments peuvent conduire à des luttes d'influence et des conflits qui nuisent au fonctionnement de la structure et peuvent entraver à terme la bonne gouvernance du pays, notamment par la perte de crédibilité en interne aussi bien qu'avec les partenaires extérieurs.

➔ En l'absence de management de projet, ce sont les relations interpersonnelles et l'importance des financements liée aux priorités définies par les élus (*via* les programmes européens et régionaux ou les contributions des partenaires institutionnels ou privés) qui déterminent la faisabilité des projets et leur portage institutionnel. De plus, il semble bien que la structure du pays soit gérée comme une « bureaucratie professionnelle » et non comme une structure de projet de type « adhocratie ».

LES DEUX FORMES DE STRUCTURE DE PROJET

La **bureaucratie professionnelle** est une organisation qui met la standardisation des compétences au cœur de son système de fonctionnement. D'après Henry Mintzberg, on entend par là une organisation dotée : d'une ligne hiérarchique limitée, d'un sommet stratégique disposant de pouvoirs limités pour défendre ses options et d'une base opérationnelle pour tout ou partie ayant un haut niveau de compétence. Grâce à leur niveau de compétence, les professionnels possèdent une certaine autonomie et détiennent un pouvoir sur la réalisation de leur travail.

L'**adhocratie** est une organisation qui regroupe des experts de différentes disciplines, réunis afin de conjuguer leurs compétences respectives pour réaliser un projet innovant. C'est donc une structure souple, et possédant une fin déterminée. Les décisions « sont prises par des individus informés des objectifs stratégiques. Ils sont investis d'une part de responsabilité pour atteindre ces derniers. Les décisions encadrées par des principes d'action remplacent les règles et procédures trop rigides. »

Source : Mintzberg H., *Structure et dynamique de l'organisation*, Éditions d'Organisation, Paris 1982.

Le but recherché dans ce type d'organisation est d'éviter que le pouvoir d'innover ne soit trop concentré dans les mêmes mains. L'ensemble de ces dispositions vise un but essentiel : favoriser au maximum l'innovation par les interactions créatives entre chargés de mission, c'est-à-dire s'engager dans un effort de création collective pour trouver des solutions nouvelles. À l'inverse, la bureaucratie cherche plutôt à « classer un projet » parmi les cas connus auxquels elle peut appliquer un programme standard ou un dispositif d'action, privilégiant ainsi la rapidité aux dépens de l'innovation.

Le second type d'organisation serait pourtant particulièrement adapté au statut de pays « cadre de référence d'un projet et non nouveau pouvoir ou découpage administratif⁴³ » et à la fonction des chargés de mission qui sont responsables de la réalisation des projets et, au moins pour la mission Jeunesse, de la recherche de financements externes.

La continuité de la mission Jeunesse et donc de sa gouvernance est assujettie soit aux modalités de contractualisation que le pays pourrait choisir d'inscrire dans la durée en conservant l'apport d'experts externes⁴⁴, soit à l'intégration totale de cette mission au sein de la structure SMAV Lot 47. Il ne s'agit pas d'un choix purement managérial, mais aussi d'un choix politique lié à la vocation du pays d'être non plus seulement l'instigateur (comme il l'est aujourd'hui), mais aussi le maître d'œuvre du projet de politique de jeunesse dans le cadre du développement local du territoire.

En écho à ces questions d'organisation interne, la gouvernance territoriale du pays peut également permettre « l'implication croissante des acteurs locaux – privés, publics, associatifs – dans les dynamiques de développement, dans leur capacité à se mobiliser et à prendre en charge l'avenir du territoire », comme nous l'évoquions en introduction de ce chapitre.

Si « le concept de gouvernance territoriale permet d'inclure dans les processus de prise de décision territoriale l'existence de ces acteurs et relations multiples, l'importance des réseaux, l'émergence de conflits et de négociations, le développement traduit en objectifs et en actions » (Bertrand *et al.*, 2001), il faut également examiner comment l'existence et l'expression de ces acteurs se traduisent dans l'organisation du pays, et comment la participation de la société civile contribue à la définition des objectifs stratégiques et à la mise en œuvre des actions de développement local.

ÉLUS ET JEUX DE POUVOIR, L'ENTRÉE EN JEU DE NOUVEAUX ACTEURS ?

Au-delà d'une apparente unanimité des élus, il convient d'interroger les jeux de pouvoir entre acteurs, aussi bien du côté des élus que de certains professionnels : un jeu d'acteurs complexe qui renvoie à la question de la place et de la pérennisation de la mission Jeunesse au sein du pays.

➡ Du côté des élus, on observera que ce n'est qu'une partie d'entre eux qui s'investissent dans la mission Jeunesse et les projets qu'elle met en œuvre. Ceux qui sont à l'origine de cette mission ou qui en ont compris l'importance et les enjeux s'impliquent fortement (président, vice-président, bureau du SMAV Lot 47, commission Jeunesse, certains élus des communes rurales). Peu d'élus se déclarent ouvertement opposés à la mission Jeunesse, souvent pour des raisons de financement, ou en contestent l'utilité par rapport à d'autres priorités plus directement visibles et inscrites dans les programmes de développement du pays (tourisme, mission Rivière, revitalisation des centres bourgs par exemple). La majeure partie des

⁴³ Extrait de la charte de développement 2003 du pays.

⁴⁴ Plutôt que des conventionnements annuels qui fragilisent la pérennité de la mission, il pourrait être envisagé de passer par un accord cadre par procédure adaptée : instrument de planification de la commande publique, l'accord-cadre est un contrat par lequel l'acheteur public s'engage à passer des marchés auprès du ou des titulaires de l'accord, pendant une période donnée (trois ans par exemple) et pour des prestations déterminées.

élus sont dans une posture d'attente ou d'expectative par rapport à ce peuvent apporter concrètement les actions de cette mission. Et pour le moment l'engagement des premiers l'emporte sur l'interrogation ou l'attentisme des autres :

« Lorsque certains d'entre nous ont proposé de créer une mission Jeunesse au sein du pays, il y a eu débat, et beaucoup attendaient déjà de voir ce qu'il en résulterait, mais on a voté pour et ça n'a jamais été remis en question [...] Apprendre à entreprendre, ça a parlé à beaucoup, parce que tout le monde se sentait concerné et que c'était de l'intergénérationnel... Aujourd'hui c'est vrai que des tensions se font jour entre ceux qui s'interrogent et ceux qui veulent placer la question de la jeunesse du territoire au premier plan de leurs préoccupations. » (Élu du pays.)

➡ Du côté des professionnels, on observe une résistance à l'égard de certains techniciens de collectivités locales en charge des programmes Enfance-jeunesse parfois par crainte de se voir dépossédés d'une partie de leur projet et de voir diminuer leur budget, ou plus simplement par résistance au changement d'objectifs et d'échelle des politiques de jeunesse. Les grandes associations institutionnelles ou agissant par délégation de service public (action sociale, formation, voire prévention) se sentent quant à elles moins concernées par cette mission Jeunesse qui ne s'adresse pas en priorité aux jeunes qu'elles ont en charge. À l'inverse, d'autres évoquent une certaine frustration à l'égard du manque de volonté politique en matière de politique de jeunesse, pointant en particulier la frilosité, l'incompréhension des enjeux ou la passivité du politique. Des professionnels des intercommunalités, la mission locale comme de petites structures associatives travaillant sur l'accompagnement des projets des jeunes voient dans la mission Jeunesse et le projet qu'elle propose l'opportunité de dessiner à une échelle plus étendue une politique de jeunesse destinée à répondre aux besoins de la diversité des jeunes et des problématiques des territoires.

« Pour nous à la mission locale, le territoire de la vallée du Lot est un territoire rural où la problématique de la mobilité est prégnante [...], des actions à ce niveau de territoire peuvent nous permettre de garder le contact et de tisser des liens avec tous les jeunes quel que soit leur lieu de résidence et leur mobilité. » (Responsable mission locale.)

« Ce qui était vraiment absent avant (la mission Jeunesse du pays), c'est le débat autour de la jeunesse [...], comme on travaille toujours sur une partie des jeunes, nos représentations correspondent à nos pratiques, ça a permis de nous donner une autre vision de qui étaient les jeunes, de sortir de "l'entre soi", en envisageant de travailler avec d'autres, et peut-être d'une autre façon [...], par exemple en se posant la question de savoir comment nos projets incluaient vraiment les jeunes. » (Professionnels CC).

Et le débat instauré permet l'émergence et la reconnaissance de nouveaux acteurs associatifs :

« Pour la première fois, j'ai eu le sentiment que [lors des réunions préparatoires au projet ANRU], les élus ne nous voyaient pas comme des prestataires de services, mais comme des acteurs de la politique locale pour les jeunes [...]. Je crois que ce qui a été posé ce n'était pas d'emblée de résoudre les problèmes que rencontraient certains jeunes, mais d'avoir une vision globale à la fois du territoire et de la jeunesse [...], croiser le développement local et la politique de jeunesse, c'était une nouvelle façon d'aborder ce qu'on met derrière chacun des termes et en dessiner les enjeux. » (Responsable d'une association.)

Ainsi, le débat autour des questions de développement local et de la jeunesse, du rôle du pays et, partant, des enjeux qu'elles sous-tendent pourrait renouveler le système d'action établi, défini par les frontières administratives des intercommunalités et les compétences acquises, la sectorisation des actions et les capacités à n'intervenir que sur les problématiques les plus visibles des jeunes. Ce débat dessine de manière implicite l'instauration d'un autre système d'action en direction des jeunes qui reconsidérerait les positions acquises et permettrait à de nouveaux acteurs – et notamment les jeunes – d'entrer en scène.

UNE SOCIÉTÉ CIVILE FORTEMENT IMPLIQUÉE, MAIS UNE INFLUENCE TRÈS LIMITÉE SUR LA GOUVERNANCE

La mission Jeunesse a facilité la montée en puissance des associations locales dont l'action était encore peu connue ou marginale (voir l'émergence de nouveaux acteurs dont nous venons de parler), et dont l'objet était moins centré sur une catégorie de public que destiné à l'ensemble des jeunes, localement ou dans l'ensemble du pays.

Plusieurs de ces associations (ou groupes comme les tuteurs) étaient jusqu'à présent impliquées dans des actions auprès des jeunes dans le domaine de l'action culturelle, du sport, de l'action humanitaire, de l'économie sociale et solidaire, de la valorisation du territoire et des pratiques de jeunes, ou encore d'aide à la mobilité. Ils ont été porteurs d'innovation soit dans le cadre du projet Apprendre à entreprendre, soit dans le cadre de l'animation des territoires ou de la mise en valeur d'initiatives de jeunes.

Toutefois leur représentation demeure très faible au niveau du pays, et l'illustration la plus emblématique de cette faiblesse est la place et le rôle du conseil de développement du pays⁴⁵. À notre connaissance, il n'a été réuni que deux fois en 12 ans, lors de la charte de développement en 2003 et de son actualisation en 2013⁴⁶. En réalité, il semble qu'il se soit confondu avec le groupe d'action locale (GAL) du programme LEADER⁴⁷ :

« Il y en a bien eu un au début du précédent LEADER. Lorsque le programme LEADER [précédent 2009-2014] a commencé et que le GAL a fonctionné, ce groupe de travail a disparu, une majorité des personnes faisant partie des deux... » (Ancien professionnel du pays.)

⁴⁵ Le conseil de développement « est un organe de réflexion et un organisme consultatif composé de 70 socioprofessionnels. Son rôle a été de participer à l'élaboration de la charte de développement du territoire mais également à la définition des différents contrats de pays signés avec les financeurs (région, département). Sa vocation est de constituer des lieux de propositions et d'initiatives afin d'exercer une fonction de mobilisation de la société civile et de relais d'information auprès de la population. » (Extraits du site institutionnel du pays.)

⁴⁶ Bien que nous n'ayons trouvé aucun document sur cette actualisation de la charte de développement 2003.

⁴⁷ Le groupe d'action locale du pays de la Vallée du Lot 47 « est composé de 30 membres dont la moitié sont des acteurs publics (élus et représentants de structures publiques) et l'autre moitié représente des acteurs socio-économiques privés représentatifs du territoire. Son président est le Président du Pays ». Dans sa charte de développement du pays de 2003, il est prévu « un conseil de développement de 70 membres, représentant les acteurs économiques associatifs et institutionnels du territoire »...

Le document de présentation du SMAV Lot 47 confirme ce témoignage puisque le conseil de pays et le GAL figurent dans la même entité, définie comme un « organe consultatif et attributif des subventions LEADER, composé de socioprofessionnels et d'élus⁴⁸. »

De ce fait il n'existe ni représentation effective du pays en dehors du conseil des élus, ni rapport d'activités de ce conseil de développement. Au cours de nos entretiens, la constitution et le rôle de ce conseil n'ont jamais été évoqués par nos interlocuteurs élus, pas plus que par la hiérarchie du pays, alors que ce conseil est inscrit dans la loi, constitutif du territoire et représente ses forces socioéconomiques et sa société civile, sans lesquelles tout projet de développement local dépend essentiellement de la volonté ou de l'absence d'ambition des élus du pays. De plus, la loi de nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, de 2015 introduit un renforcement de la composition et du rôle du pays dans la définition, la mise en œuvre et l'évaluation de la stratégie et des projets de développement des intercommunalités.

L'EVOLUTION DES CONSEILS DE DEVELOPPEMENT DANS LE CADRE DE LA LOI NOTRE*

Le nouvel article L. 5211-10-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) exprime la volonté des pouvoirs publics de redynamiser la composition et le rôle des conseils de développement des EPCI en :

- réactualisant leur composition pour la mettre en adéquation avec leurs nouvelles missions. Le rôle des conseils de développement est en effet renforcé et élargi par rapport aux régimes antérieurs ; s'ils sont toujours consultés sur « l'élaboration du projet de territoire », ils le seront dorénavant aussi sur « les documents de prospective et de planification résultant de ce projet, ainsi que sur la conception et l'évaluation des politiques publiques locales de promotion du développement durable du périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale ». La nouvelle composition de l'instance devra ainsi garantir la représentativité des différents secteurs socio-économiques et de la société civile afin d'asseoir au mieux son rôle dans ces domaines ;
- modernisant leur composition pour la mettre en adéquation avec les nouveaux enjeux des politiques publiques dont l'EPCI a vocation à se saisir dans un avenir proche ; les nouvelles règles de composition du conseil de développement pourraient être l'expression d'une appropriation par l'EPCI et son instance consultative des problématiques intéressant les évolutions sociales et environnementales ;
- érigeant le conseil de développement en véritable pilier de la démocratie participative locale conformément à la volonté du législateur (voir la genèse du nouvel article L. 5211-10-1 du CGCT).

* Extraits du document de synthèse de la structuration des conseils de développement selon la loi NOTRe, note rédigée par Jean Gourdou, professeur de droit public, et Aurélie Launay, ingénieure d'études, Centre de recherche Pau Droit public, UFR de droit, d'économie et de gestion, université de Pau et des pays de l'Adour.

Des exemples de conseils de développement pris dans d'autres pays (pays d'Aix, pays de Lorient, pays Basque, pays de la vallée de Dinan...) proposent des modes de fonctionnement qui renforcent le rôle du conseil de développement et instaurent un partage de pouvoir avec le conseil des élus :

- Dans ces quatre pays, le conseil de développement dispose d'une organisation (un directeur du pays au pays basque, une association disposant d'une salariée au pays de Lorient, un conseil de direction au pays d'Aix) et des groupes de travail sur chacune des missions de ces pays.

⁴⁸ Voir « L'organisation politique du pays », p. 25.

- Les groupes de travail thématiques se réunissent fréquemment, notamment lors de l'élaboration des projets de territoire, mais aussi à chaque fois qu'un projet particulier est présenté dans l'une des thématiques. Le conseil de développement se réunit en séance plénière au moins une fois par an et présente son rapport d'activités aux élus du pays.
- Le conseil de développement est l'émanation du pouvoir et de la participation de la société civile au développement du territoire, et sa composition intègre majoritairement les acteurs socio-économiques (entreprises, chambre de commerce ou d'agriculture, syndicat, organisme de formation), le secteur associatif et les acteurs institutionnels (CAF, Pôle emploi, mission locale, agence de développement universités ou inspection académique, centre d'étude et de recherche), ceci dans le double objectif de coproduire des projets en fonction de leur compétence et expertise, et de constituer un contre-pouvoir constructif à celui des élus.
-

DEUX EXEMPLES DE FONCTIONNEMENT ET DE MISSION DE CONSEILS DE DEVELOPPEMENT

Au pays Basque la liste des membres de ce conseil de développement est publique et consultable sur Internet. Ces 130 membres se répartissent ainsi :

- 97 acteurs socioprofessionnels et associatifs représentant, outre les chambres consulaires, l'ensemble des organisations patronales et syndicales, l'université, les fédérations de l'enseignement, les acteurs culturels, les associations de défense de l'environnement et des personnalités qualifiées ;
- 15 membres du collège des élus désignés par le conseil des élus du pays Basque ;
- 16 membres du collège administration représentant les services de l'État, de la région, du département, de l'agglomération Côte basque Adour et des secrétaires généraux des collectivités territoriales.

Chaque collège participe au pro rata de ses membres au conseil de direction, véritable instance de décision, composé de 39 membres.

Le président du conseil de développement du pays de Dinan est choisi au sein du groupe des acteurs socioprofessionnels et associatifs. « Le Conseil de Développement est à la fois espace d'expression, de démocratie participative et force de proposition. Véritable rencontre citoyenne, il permet la mise en réseau d'acteurs du territoire qui ensemble dialoguent et débattent, en commissions et ateliers de travail thématiques, autour de projets ou de réflexions. Il est ouvert à tous : associations à but économique, social, sportif, culturel, etc., particuliers habitant le pays, entreprises, établissements publics de coopération intercommunale, communes, chambres consulaires, organisations socioprofessionnelles, établissements de formation et élus* . »

* Extrait du site Internet du pays de Dinan : www.pays-de-dinan.fr/

Ces exemples pourraient utilement aider le SMAV Lot 47 à impulser cette dynamique permettant de faire renaître le conseil de développement, organe inscrit dans la loi et essentiel à la bonne gouvernance de la politique de développement local du pays.

Pour conclure, on ne peut que constater qu'il existe ici une disjonction entre l'instance représentative du pouvoir des élus, le conseil des élus, qui s'est réuni au moins deux fois en notre présence en avril 2015 et avril 2016, et celle de l'inexistence formelle observée du conseil de développement, représentant les forces socio-économiques et les membres de la société civile du territoire, qui ne s'est jamais réuni dans le même

laps de temps sur des sujets engageant pourtant l'avenir du pays comme celui de l'élaboration d'une politique de jeunesse à cette échelle. Le gouvernement politico-administratif du pays s'impose contre le principe d'une gouvernance ouverte à l'ensemble des acteurs socio-économiques et associatif du territoire.

Cette absence de formalisation de « démocratie participative » tranche avec la volonté de construire un projet de territoire intégrant les acteurs de l'éducation et de la jeunesse et les jeunes eux-mêmes dans la stratégie de développement du pays.

L'apport majeur de la mission Jeunesse est sans doute d'avoir impulsé cette dynamique participative en impliquant les acteurs de la société civile, en particulier lors du travail d'animation et de conception de la réponse à l'appel à projet PIA « initiatives en faveur de la jeunesse » de l'ANRU. Et de notre point de vue, cette démarche dépasse assez largement le cadre de l'élaboration de la politique de jeunesse et concerne aujourd'hui les principes de la gouvernance du pays. Doit-elle continuer à fonctionner selon les principes d'une gouvernance publique (seuls les élus sont décideurs des actions de développement local et donc de l'avenir du pays) ou peut-elle évoluer vers une « gouvernance citoyenne », dans laquelle les représentants de la société civile sont co-constructeurs du projet de territoire⁴⁹ ?

⁴⁹ Voir le rapport *Villes et jeunesse* (Halter, Dumollard, 2014), dans lequel nous distinguons trois types de gouvernance locale :
 – la gouvernance publique, où l'intérêt général est défini par la collectivité locale, mais qui est fortement influencée par les politiques d'État. Sa fonction est de produire les normes de la politique qu'elle met en place localement, et la société civile doit s'y soumettre. Elle correspond donc au « gouvernement politique » ;
 – la gouvernance de type multilatérale, où l'intérêt général est défini par la collectivité locale à l'issue d'une concertation avec les partenaires externes. Sa fonction est d'intégrer l'ensemble des acteurs partenaires à sa politique. Il y a une participation limitée de la société civile ;
 – la gouvernance citoyenne, où l'intérêt général est le fruit d'un travail conjoint de la collectivité locale et des représentants de la société civile. Sa fonction principale est l'innovation, en suscitant l'initiative publique et privée pour changer de référentiel politique.
www.injep.fr/sites/default/files/documents/villes-et-jeunesses-rapport-INJEP-2014.pdf

5. L'ELABORATION D'UNE POLITIQUE DE JEUNESSE EN SUSPENS ...

On rappellera que la réalisation de cette monographie et le travail de terrain qu'elle a rendu nécessaire ont coïncidé avec la préparation de la réponse à l'appel à projets ANRU PIA 411 « projets innovants en faveur de la jeunesse » qui s'est déroulée entre juin 2015 et juin 2016. Son influence sur la participation et plus encore sur l'implication des acteurs dans un projet de territoire portant l'ambition d'une politique de jeunesse au niveau d'un pays a été suffisamment déterminante pour que nous en fassions état ici.

Cependant, l'ANRU signifiait en juillet 2016 au président du pays l'avis défavorable du jury d'appel à projets « projets innovants en faveur de la jeunesse », justifiant cette décision par le fait que la candidature du pays « avait été appréciée au regard de territoires présentant des projets plus aboutis⁵⁰ ». Cette décision a remis en particulier en cause le cofinancement d'une trentaine de projets présentés par des acteurs tant publics que privés. Mais plus encore, elle est aujourd'hui à l'origine d'une interrogation récurrente sur la poursuite d'une mission qui a généré autant d'adhésions explicites et d'engagements que de critiques implicites et de non-dits.

L'objet de notre analyse n'est pas ici d'identifier les causes de cet insuccès, ni ses conséquences sur le long terme, mais de mettre en évidence les éléments qui ont contribué à la construction collective d'une dynamique territoriale et indirectement à en examiner les effets immédiats. Nos observations portent donc sur le travail réalisé pour élaborer ce projet collectif au niveau du pays et sur les processus qui ont conduit à ce que les actions proposées constituent les fondements d'un projet d'une politique de jeunesse à l'échelle du pays sans doute « inabouti », mais encore à construire.

LA CRÉATION D'UN PARTENARIAT DE PROJET INEXISTANT À CETTE ÉCHELLE, MAIS UNE DYNAMIQUE PORTÉE PAR LA SOCIÉTÉ CIVILE PLUS QUE PAR DES COLLECTIVITÉS LOCALES

La poursuite des actions en direction des jeunes, notamment l'action phare Apprendre à entreprendre est en principe garantie par les contrats LEADER et le contrat territorial unique qui inscrivent la jeunesse comme une priorité dans la stratégie du développement du territoire. La démarche initiée au cours de la préparation de la réponse à l'appel à projets de l'ANRU a favorisé la création d'un partenariat de projet jusqu'alors inexistant à cette échelle de territoire. Cette animation de territoire a développé ce projet dans trois dimensions :

- interinstitutionnelle, en permettant à des institutions publiques, des associations et des collectivités locales de travailler ensemble pour construire un projet qui s'étalait sur cinq ans, donnant ainsi une vision de la jeunesse et du territoire qu'aucune étude prospective connue n'a jusqu'à ce jour proposé d'investiguer ;
- interprofessionnelle, en facilitant le rapprochement et la mise en commun des connaissances et compétences des professionnels de l'éducation, de la formation et de la jeunesse : responsables de

⁵⁰ Cet avis reconnaissait toutefois la « grande qualité du diagnostic territorial et le caractère innovant de certaines actions ».

structures jeunesse publiques, animateurs, travailleurs sociaux, conseillers d'insertion et d'orientation, tuteurs de jeunes, responsables de structure de l'économie sociale, d'associations sportives et culturelles ont ainsi échangé sur leurs pratiques, présenté leur projet et dessiné des coopérations entre professionnels de jeunesse.

- interterritoriale, en privilégiant la complémentarité et la diversité plus que la duplication et l'uniformisation des actions sur le territoire. Cinq des sept intercommunalités sont ainsi soit directement représentées soit incluses par le biais d'une association dans les actions proposées dans le projet.

La proposition de la mission Jeunesse de candidater à un projet PIA 411 de l'ANRU a effectivement conduit à une animation de territoire visant à faire travailler « ensemble des acteurs publics et privés, en imaginant un décloisonnement territorial et structurel des actions et en visant à prendre en compte un maximum de jeunes ».

Cette démarche « transversale » a donné lieu :

- à huit réunions de concertation avec un nombre croissant d'acteurs pour imaginer les axes stratégiques à privilégier et la mise en œuvre de la dynamique de réseau et de décloisonnement ;
- à huit réunions de travail du comité de pilotage pour la mise en place de la charte définissant les orientations de l'appel à projets ;
- à des réunions de travail par intercommunalité des différents acteurs de jeunesse porteurs d'un projet/action dont l'objectif était de renforcer la cohérence territoriale des actions sur le territoire du pays ;
- à un accompagnement des porteurs de projets, en valorisant la dynamique de partenariat et de mise en réseau.

L'ensemble de ces réunions illustre une démarche de concertation très large qui a certainement contribué à construire un projet reflétant les besoins du territoire et permettant l'adhésion et l'expression des acteurs sur les différentes thématiques constitutives de ce projet. Cependant, en l'absence de comptes rendus de ces différentes réunions, il est difficile de conclure à l'adhésion de l'ensemble des partenaires à la démarche.

En revanche, la réunion de synthèse organisée le 6 avril 2016 à l'initiative de la chargée de mission déléguée au pays, et destinée en priorité aux porteurs de projet est plus instructive quant à la contribution des acteurs à la dynamique partenariale créée. Ainsi sur les 43 participants, 31 représentaient les associations, 6 des mairies, 3 des intercommunalités et 4 des institutionnels (pays [2], conseil départemental, mission locale). Au-delà de cette simple comptabilité, l'analyse des groupes de participants amène plusieurs observations :

- Cette dernière réunion destinée en priorité aux porteurs de projet illustre la forte participation des associations locales ou de jeunes, que l'on retrouve également en forte proportion dans les fiches actions de la candidature au programme « action innovante en faveur de la jeunesse » PIA 411.
- Parmi les intercommunalités, ce sont les communautés de communes les plus rurales qui ont participé à cette réunion de synthèse et présenté des actions pour les jeunes sur leur territoire.

- Les villes moyennes ou les villages ont participé à cette mise en commun des projets avec la présence d'élus pour ces dernières⁵¹.
- On observera enfin l'absence d'élus et de la hiérarchie du pays, en dehors du vice-président représentant également le projet de sa ville.

On peut donc conclure que la phase préparatoire du projet a eu une incidence très forte sur le tissu associatif local qui s'est mobilisé et se proposait d'être porteur de la majorité des actions, mais une incidence plus moyenne sur les communes et les intercommunalités, malgré une plus grande représentativité des petites communes et intercommunalités rurales, et que peu d'élus du pays ou de ces intercommunalités ont été sensibilisés à cette démarche ou parties prenantes. Le partenariat d'action qui se dessine est ainsi intégré de manière très variable par les groupes d'acteurs en fonction du statut de la structure et du pouvoir qu'elle détient déjà dans le domaine de l'enfance- jeunesse.

Dans le document final de présentation du projet, la dynamique partenariale et l'innovation sont davantage portées par des associations que par les collectivités locales (sur les 34 projets ANRU, 3 ont été déposés par des CC et 6 par des municipalités). Les établissements scolaires sont représentés par un seul projet, mais celui-ci englobe l'ensemble des lycées du pays et fait appel à des intervenants extérieurs (experts, associations...). Le différentiel de propositions de projets et de participations effectives aux projets entre le monde associatif et les collectivités locales renforce l'interrogation à propos de la sous-représentation de la société civile au sein du pays.

Au-delà de son animation territoriale, ce projet a-t-il fait l'objet d'une méthodologie de projet adaptée et partagée tant en interne au pays que vis-à-vis des partenaires ?

UNE MÉTHODOLOGIE DE PROJET ADAPTÉE MAIS PEU PARTAGÉE EN INTERNE

Formellement, l'élaboration de ce projet s'est déroulée selon une méthodologie de projet assez rigoureuse, qui semblait adaptée à la diversité des partenaires et partagée par eux. Sa conception s'est déroulée sur une période assez longue (plus d'un an) et a respecté les processus et les étapes à mettre en œuvre. Elle a été fondée en particulier sur :

- une étude-diagnostic préalable permettant d'identifier les problématiques de la jeunesse sur le territoire du pays (étude-diagnostic de la pérennisation d'Apprendre à entreprendre) ;
- la définition de son objet – mettre en œuvre une politique de jeunesse intégrée au projet de territoire –, puis la définition des objectifs spécifiques et la contribution de chaque acteur partenaire à leur réalisation ;
- la définition et la négociation des moyens, en particulier par la mobilisation d'acteurs publics et privés, par le cofinancement des actions par des programmes LEADER, CTU, et par la recherche de financements complémentaires grâce à la réponse à l'appel à projets PIA 411 de l'ANRU.

⁵¹ Dans la plus petite commune, deux élus, dont le maire, étaient présents.

- une projection sur le moyen et long terme des différentes étapes pour l'ensemble du projet et pour chaque porteur ;
- le principe accepté de tous d'une co-gouvernance du projet avec le Mouvement Jeunesse.

De plus, la dernière réunion de synthèse a défini et validé la mise en commun d'un schéma de développement par la définition de quatre axes stratégiques :

- la mobilité et la citoyenneté des jeunes, qui apparaissent comme des thématiques dominantes dans les discours et les entretiens avec la majorité de nos interlocuteurs ;
- l'entrepreneuriat, l'emploi et la formation des jeunes, préoccupations centrales à l'origine de la mission Jeunesse du pays et fortement partagées par les jeunes ;
- l'attractivité du territoire, la culture, le sport et les loisirs, conditions de la valorisation du territoire et de sa capacité à construire une identité territoriale commune aux jeunes qui désirent y rester ou veulent y revenir ;
- la santé et le logement, qui constituent des droits fondamentaux du « bien vivre au pays » et transcendent les générations.

Il est néanmoins dommage que ces axes stratégiques majeurs qui structurent le projet n'apparaissent pas clairement dans le document final de la candidature du pays, alors qu'ils auraient permis d'accroître la lisibilité et la pertinence de la réponse à cet appel à projets.

Ce n'est donc pas dans la méthode elle-même qu'on peut observer les causes de dysfonctionnement ou de désaffection de la part de certains de ses acteurs, plus en interne de la structure pays qu'avec certains partenaires.

En interne, ce projet a été jugé par certains trop ambitieux et mobilisant des moyens surdimensionnés par rapport au budget du pays et aux autres missions. À plusieurs reprises, certains responsables ont exprimé des réserves et mis en avant les risques encourus dans l'aboutissement d'un tel projet :

« À l'heure actuelle le budget du pays, c'est 550 000 euros en direct et autant en cofinancement public [...]. L'ANRU en année pleine va plus que doubler la part de financement public, et représenter autant que les autres missions du pays [...]. C'est énorme et il va falloir gérer ça. » (Élu du pays.)

C'est aussi la question du déséquilibre entre les missions et la part désormais majeure accordée à la jeunesse qui fait problème. Elle donnerait à cette mission un poids budgétaire équivalent à celui de la structure du pays actuelle. Cette question du financement recouvre celle de la légitimité des acteurs – en particulier les élus – et de l'exercice de leur pouvoir au sein de l'organisation, si bien que le doute sur la faisabilité du projet s'installe :

« Pour l'instant, si on n'a pas l'ANRU, comment on finance, c'est de l'autofinancement pour l'instant ? Si on n'a pas de contrat, on n'a pas de financement [...]. Si on s'engage, il faut que les élus comprennent que c'est une augmentation de cotisations, et on n'a jamais parlé de ces choses-là [...], si on n'a pas l'ANRU, il y aura une petite mission Jeunesse, mais pas à temps complet. » (Professionnelle du pays.)

La poursuite de la mission Jeunesse du pays était donc déjà suspendue à la décision de l'ANRU de cofinancer le projet et se réduirait mécaniquement s'il ne se réalisait pas... Et dans la perspective de ce projet, le doute est aussi perceptible sur la compétence du pays à le coordonner :

« Dans ce qui est proposé, il n'y a pas d'engagement de compétences, c'est une mission d'animation qui est proposée dans le cadre de l'ANRU... Ce que vont faire les personnes embauchées, ça, j'avoue que je ne l'ai pas encore compris dans le détail, pour moi c'est une mission d'animation, de coordination légère... » (Professionnelle du pays.)

UN PROJET AMBITIEUX POUR UN PAYS INSUFFISAMMENT PRÉPARÉ

L'impréparation non plus simplement organisationnelle et financière, mais globale et politique liée à l'ampleur de ce projet est néanmoins reconnue par un élu. Les raisons de son insuccès sont fondées sur la faiblesse de gouvernance politique et l'absence de vigilance et de suivi du projet. Elles suggèrent les orientations à privilégier pour conserver la mission Jeunesse et développer certaines actions qui ont été à son origine.

« Je crois que nous avons vu trop grand, que nous n'étions pas préparés à un tel projet [...], au départ on pensait que la mission était centrée sur la pérennisation d'Apprendre à entreprendre, et puis la chargée de mission a mis en place une telle dynamique que ça a rapidement dépassé tout ce qu'on avait envisagé, et on n'a pas pu suivre [...]. Je crois que ce qu'il faut conserver dans les programmes LEADER ou CTU⁵², c'est Apprendre à entreprendre... pour le reste, le portail Jeunesse et beaucoup d'actions qui vont avec, on n'est pas prêt [...]. Il s'agit donc aujourd'hui d'être prudents et d'assumer nos responsabilités... » (Élu du pays).

Cette impréparation est aussi la résultante de l'externalisation de la mission Jeunesse qui a donné une large autonomie d'action à son animatrice en même temps qu'elle a considérablement limité ses possibilités d'appui sur des coopérations en interne de la structure et la communication sur les actions de cette mission :

« J'ai fait le compte : en un an, j'ai animé plus de trente réunions, effectué des déplacements sur tout le territoire du pays, rencontré des dizaines d'élus et de techniciens, contacté et travaillé avec une quarantaine d'associations locales, participé à deux colloques, accompagné la constitution du Mouvement Jeunesse, fait des démarches auprès de l'ANRU, rédigé le projet, fait et revu les budgets prévisionnels [...], personne ne m'a rien dit là-dessus [...]. Je crois que j'oublie des choses, mais ce qu'il y a de plus décevant c'est que ça a été un travail solitaire [...], jamais je n'ai eu de retour ou de questionnement sur ce projet par la structure pays, et comme les gens avec lesquels je travaillais au début au pays s'en allaient, les nouveaux arrivants étaient tout de suite calés sur d'autres missions [...]. J'ai eu des contacts avec certains élus, mais j'ai rarement discuté avec eux sur le fond... » (Chargée de mission Jeunesse.)

L'isolement au sein de la structure de la chargée de mission est ainsi perçu par les partenaires extérieurs qui expriment leurs interrogations sur la conduite de ce projet :

⁵² Cet entretien s'est déroulé après la décision de l'ANRU de ne pas retenir le projet du pays.

« Je me demande parfois si le pays est partie prenante du projet, s'il se l'est vraiment approprié, parce qu'on voit, on rencontre et on discute toujours avec sa chargée de mission, mais jamais aucun élu, ni la direction [...], j'ai appris qu'elle ne faisait pas partie du pays, ça accroît encore mes interrogations [...]. » (Responsable d'une association.)

Pour les organismes plus institutionnels (CAF, MSA, mission locale), c'est plutôt la communication d'institution à institution du pays autour de ces projets pour les jeunes qui pèche :

« Vous m'apprenez que le dépôt du projet ANRU est repoussé à mai 2016... je ne le savais pas... je pensais que certaines communes pouvaient rentrer dans le projet, mais je croyais que la date était dépassée [...], on peut soutenir la démarche du pays à condition qu'ils nous informent [...], quand on veut avoir une information, on doit passer par la chargée de mission, systématiquement... » (Technicienne territoriale CAF.)

La communication directe (réunions, accompagnements, conseils) effectuée au cours de la phase préparatoire de l'appel à projets de l'ANRU est assez largement appréciée par les partenaires, principalement issus du secteur associatif, et a sans doute contribué à la reconnaissance du pays comme initiateur d'une politique de jeunesse à ce niveau de territoire. Trois capacités ressortent des entretiens : la coopération entre acteurs, la sensibilisation à la notion de développement local et la légitimation du pays à conduire une politique de jeunesse.

La capacité de la mission Jeunesse à animer un réseau et à susciter des interactions et des espaces de coopération, qui n'avaient été pas été activés, a pu conduire les acteurs à se prendre en charge et à dessiner leur propre vision du territoire :

« Je crois qu'au cours de ces séances préparatoires, nous avons vraiment appris à travailler ensemble, non plus seulement à partir d'une commande publique plus ou moins contrainte d'un dispositif prédéfini, mais par nous-mêmes, à partir de la mise en commun de nos constats. Du coup, on a commencé à construire nos projets en fonction de ces constats. » (Responsable d'une association.)

La qualité relationnelle de cette communication en face-à-face qui a souvent introduit une réflexion et un débat autour des questions de jeunesse, mais surtout autour du développement local et du rôle que pouvait y jouer des acteurs des collectivités ou des associations, est soulignée :

« La question qui est revenue souvent est celle du rôle des services ou des associations dans le développement local, parce qu'on n'est pas des producteurs économiques [...], on sait qu'on doit travailler à l'attractivité du territoire, mais ce territoire s'arrêtait souvent à sa ville ou son association [...], on a donc commencé à construire des ponts entre nos actions, et on nous a souvent rappelé la préoccupation constante de la place des jeunes dans ce développement [...]. Cette nouvelle dimension nous donnait vraiment le sentiment que nous pouvions innover ensemble. » (Professionnel CC.)

La connaissance d'initiatives prises par la mission Jeunesse du pays comme Apprendre à entreprendre, jusqu'alors peu connues de la majeure partie des nouveaux partenaires interrogés (mais aussi des jeunes) a favorisé l'échange d'expériences autour des valeurs de l'éducation partagée, de l'apprentissage réciproque, du tutorat, des liens intergénérationnels et de l'accompagnement à réalisation de projets par la valorisation

des jeunes et des compétences du territoire. La mission Jeunesse a légitimé le pays comme porteur d'une politique s'adressant à tous les jeunes :

« Le pays, moi je le connaissais au travers des programmes LEADER, mais je ne pensais pas qu'il pouvait financer de tels projets. Du coup, on s'est dit que sur ce projet-là [L'ANRU], on pouvait s'y mettre, parce que la personne qui le présentait connaissait son affaire... » (Responsable d'association.)

UNE ABSENCE DE MISE EN PERSPECTIVE QUI INTERROGE LA PÉRENNITÉ DE LA MISSION JEUNESSE DU PAYS

Tel qu'il est aujourd'hui défini et perçu, le projet d'élaborer une politique de jeunesse au niveau du pays comporte de nombreuses zones d'incertitudes. Le rejet du projet de portail Jeunesse du programme PIA 411 de l'ANRU a produit chez beaucoup d'acteurs une déception à la hauteur des ambitions affichées, mais il a surtout cristallisé les doutes sur la poursuite de la mission Jeunesse du pays et il est révélateur des blocages tant politiques qu'organisationnels qui subsistent et s'expriment aujourd'hui. Ces zones d'incertitude dessinent ainsi une politique de jeunesse en suspens, dont la mise en œuvre est conditionnée à la résolution de plusieurs problèmes qui, selon nous, entravent tant la conception et la mise en œuvre de cette politique que celle du projet de développement local du pays :

- une gouvernance peu ouverte à la société civile et aux forces socio-économiques, en contradiction avec la dynamique partenariale dont ce projet a fait l'objet. Ce déficit de gouvernance participative ne concerne pas seulement la politique de jeunesse, mais l'ensemble des missions du pays et en particulier celle du développement local ;
- un portage institutionnel faible, donnant à la chargée de mission une autonomie très large dans la définition et le montage du projet, mais la confrontant aux difficultés d'un travail solitaire, sans regards critiques ni réactivité effective de la part de la structure du pays et de son équipe ;
- le positionnement allant de la prudence à l'attentisme de certains élus qui s'interrogent aujourd'hui sur la poursuite de la mission Jeunesse au moins dans sa configuration actuelle, remettant indirectement en cause certains objectifs et moyens de la politique de jeunesse à construire ;
- la faiblesse de la communication institutionnelle sur la mission Jeunesse et ses projets, mais aussi sur le programme LEADER⁵³.

Plus globalement, l'absence d'une vision du futur du territoire fondée sur une méthode de prospective stratégique⁵⁴ interroge sur la capacité des décideurs élus à définir l'avenir du pays à partir de scénarios de

⁵³ La réunion du conseil des élus d'avril 2015 avait pour objet de présenter – sous formes de panneaux – les réalisations du programme LEADER 2009-2014 et de proposer les axes stratégiques du futur programme LEADER 2015-2020. Ces panneaux, d'une grande qualité cognitive et pédagogique, n'ont jamais fait l'objet d'une exploitation et d'une diffusion autres que celle de cette journée.

⁵⁴ La prospective « est la démarche qui vise d'une manière rationnelle, créative et holistique, à se préparer aujourd'hui à demain. Elle ne consiste pas à prévoir l'avenir mais à élaborer des scénarios possibles sur la base de l'analyse des données

développement possibles. À notre connaissance, il n'existe pas à l'échelle du pays d'études prospectives permettant de répondre à trois questions qui sont au fondement du projet de territoire : quel territoire voulons-nous contribuer à construire dans 10 ou 15 ans ? Quel projet de développement voulons-nous pour le pays, avec quels moyens et avec qui ? Comment la jeunesse peut-elle être un acteur du développement local ?

Ici encore, le pays de la vallée du Lot pourrait s'inspirer de l'exemple d'un territoire voisin, celui du pays Val de Garonne Guyenne Gascogne, qui a conduit une étude prospective en 2015 : « VGA 2030 [projection à 15 ans...] repose sur une analyse fouillée du territoire. Le diagnostic approfondi du Val de Garonne a révélé de réels atouts : filières industrielles d'excellence, qualité de vie, agriculture... Mais aussi de véritables défis : l'emploi, la formation, la jeunesse, le logement, etc. Pour affirmer son rang entre Bordeaux et Toulouse, le Val de Garonne doit évoluer en intégrant au mieux les risques et opportunités de son environnement externe⁵⁵ ».

disponibles (états des lieux, tendances lourdes, phénomènes d'émergences, changements, ruptures, etc.) et de la créativité, d'imaginer des futurs possibles [...], c'est une démarche innovante, qui ouvre des horizons pour mieux imaginer des changements futurs et pour inspirer une stratégie basée sur les évolutions de l'avenir en intégrant les acteurs concernés ». (Définition issue de la revue *Futuribles*.)

⁵⁵ Site Internet du pays Val de Garonne Guyenne Gascogne (www.vg-agglo.com/Constats-et-defis.html?retour=back).

CONCLUSION

L'initiative du pays de se doter d'une mission Jeunesse a permis de faire prendre conscience à la majorité des élus des intercommunalités de l'importance de la jeunesse dans une dynamique de développement local, de mobiliser un grand nombre d'acteurs issus de la société civile sur un projet commun, transversal et partagé. Et si le pays peut représenter une échelle pertinente pour mener un projet interterritorial, il reste à démontrer qu'il peut perdurer, résister aux tentations d'abandon ou de réduction et constituer un modèle pour les schémas de développement interterritoriaux.

La mission Jeunesse, issue de la volonté des élus en 2011, n'a été opérationnelle qu'en 2012 ; elle est donc particulièrement récente. Ses réalisations nous sont souvent apparues pertinentes et innovantes (Apprendre à entreprendre, diagnostic territorial des structures et de la jeunesse du pays réalisé par les jeunes eux-mêmes, large mobilisation des acteurs autour du projet de portail Jeunesse, etc.) au regard de problématiques de jeunesse généralement traitées sous forme de dispositifs institutionnels sélectifs. Ces projets ne constituent qu'une première étape « expérimentale » dont le pays peut utilement s'inspirer pour développer certaines actions qui ont produit des effets autant sur un ensemble d'acteurs publics et associatifs que sur des groupes de jeunes aujourd'hui prêts à s'investir pour l'avenir du territoire qui dessine aussi pour partie leur avenir.

Les priorités définies dans le cadre de cette mission ne sont pas nouvelles : déjà dans le schéma de service aux populations réalisé en 2008, cinq problématiques apparaissent prioritaires pour l'ensemble du pays :

- la réponse aux enjeux de santé, notamment de renouvellement de la démographie médicale ;
- l'accompagnement du vieillissement démographique ;
- **la réponse aux besoins complexes et diversifiés des adolescents et jeunes adultes ;**
- **l'apport de solutions aux questions de mobilité, notamment pour des publics dépendants (jeunes, personnes âgées, demandeurs d'emploi...)** ;
- **le soutien à la diffusion et l'activité culturelle dans une recherche d'attractivité du territoire⁵⁶.**

En intégrant dès le premier contrat LEADER (2009-2014) la jeunesse comme l'une de ses priorités, le pays a créé dès 2011 la mission Jeunesse et a donc mis en œuvre le projet Apprendre à entreprendre, initiative emblématique qui a permis d'accompagner 130 jeunes en 3 ans dans leurs projets et qui est à l'origine d'une dynamique partenariale inédite à l'échelle du pays et de relations intergénérationnelles qui perdurent encore. Sur la base de cette expérimentation, la mission Jeunesse a en outre contribué à établir un premier diagnostic Jeunesse sur le territoire, et conduit le GAL et les élus du pays à inscrire dans son nouveau programme européen LEADER 2015-2020 ainsi que dans le contrat territorial unique avec la région des axes stratégiques forts et un ensemble d'actions visant à « miser sur la jeunesse en tant que levier économique d'avenir ».

⁵⁶ Schéma de service aux populations du pays de la Vallée du Lot, rapport final, novembre 2008.

Le pays et la mission Jeunesse sont enfin à l'origine du lancement du projet PIA 411 « Initiatives en faveur de la jeunesse » qui a suscité une très forte mobilisation des acteurs publics et privés autour de la perspective de la mise en œuvre d'une politique de jeunesse multipartenariale, interinstitutionnelle et interterritoriale à l'échelle de l'ensemble du pays de la vallée du Lot.

Toutes ces initiatives sont à mettre au crédit du pays et de sa mission Jeunesse qui ont su prendre en compte les enjeux politiques, sociaux et économiques de la participation de la jeunesse dans son ensemble au développement du territoire. Et cette attention était d'autant plus digne d'être remarquée que les investigations que nous avons effectuées sur un échantillon d'une trentaine de pays montrent que peu d'entre eux inscrivent clairement la jeunesse comme une de leurs priorités stratégiques.

Nous avons trouvé des exemples semblables en Bretagne, terre de naissance des pays, en Lorraine, en Picardie, au pays Basque, et en région Rhône-Alpes, principalement dans des territoires ruraux confrontés aux mêmes problématiques que celle de la vallée du Lot : déséquilibre démographique dû au vieillissement de la population, départ des jeunes dû au manque d'attractivité du territoire, faiblesse de l'appareil de formation, raréfaction de l'emploi qualifié, problèmes de mobilité....

C'est aussi la raison pour laquelle nous avons fait référence à plusieurs reprises à des pays sans doute plus avancés dans la conception, la mise en œuvre et l'organisation de leur politique de jeunesse intégrée au développement, pour suggérer au pays de la vallée du Lot, à ses décideurs élus comme à ses professionnels, de prendre appui sur ces exemples pour poursuivre leur initiative et renforcer leur capacité à agir avec et pour la jeunesse du territoire.

D'une manière générale, cette monographie éclaire plus particulièrement la genèse d'une politique de jeunesse (dédiée donc aux 16-30 ans) à l'échelle intercommunale, ici d'un pays, en milieu rural. L'action publique développée en direction des jeunes par le pays de la vallée Lot illustre la difficulté à inscrire la question jeune comme compétence spécifique ou comme mission élargie dans la stratégie du développement du territoire. La politique de jeunesse est en effet prise en tension entre une approche politico-administrative traditionnelle et une dynamique de projet visant le développement économique et social local.

Quatre facteurs constituent des freins à cette dernière perspective :

➡ Les ressources des territoires constituant le pays en termes d'offre en direction des jeunes de plus de 16 ans sont encore faibles, mais aussi la répartition des équipements et services proposés entre collectivités territoriales reste inégale. Ce handicap n'est pas compensé par la mise en place d'une mutualisation des ressources ou d'une coordination de ses acteurs, ni par une prise en compte et/ou facilitation des flux de mobilité pour en accroître l'accès.

➡ Un écart important est perceptible entre les besoins des jeunes et les perceptions de ceux-ci par certains élus et professionnels. Seule une minorité de jeunes est visible et se fait entendre, celle qui pose des problèmes ; la grande majorité demeure invisible, ou du moins ne se fait pas entendre. Ce qui, d'une part, génère chez les élus des représentations « décalées » de la population jeune du territoire et d'autre part, se traduit par la non-inscription de la question jeune comme enjeu central pour l'avenir du territoire. Il en résulte une offre davantage tournée vers l'enfance et dépendante des financements institutionnels.

➤ Une prégnance de représentations conventionnelles du territoire est de la même manière à l'œuvre. Les frontières politico-administratives restent fortes, l'échelle cantonale est privilégiée et les articulations urbain/péri/urbain, rural/péri/urbain, ou encore entre bassins de vie demeurent peu réfléchies. Elle dénote l'absence d'un vrai projet de territoire fondé sur une approche globale et prospective, qui jusqu'à ce jour n'a pas été conduite ou nous est inconnue. La charte de développement date de 2003, et bien qu'elle soit d'une grande qualité, elle n'offre plus une vision actualisée du développement permettant de dessiner l'évolution du pays et d'en scénariser l'avenir. De sorte qu'il est, par exemple, difficile d'intégrer la jeunesse comme un des axes de la stratégie dans un projet de territoire complexe à cerner, et qui ne s'esquisse qu'au travers des contractualisations avec des programmes européens ou de la région.

➤ La gouvernance du pays repose principalement sur le bureau et le conseil des élus et fait peu de place au conseil de développement, depuis longtemps en sommeil. Il s'ensuit une absence d'interpellation de la société civile en direction des élus, ce qui entraîne une capacité réduite à conduire des démarches de projet pour et avec les jeunes. Par ailleurs, il n'existe pas de liens organiques forts entre la structure du pays et la mission Jeunesse, du fait de l'externalisation de celle-ci et de problèmes récurrents d'organisation interne. Dans ce contexte, la coordination des acteurs relève essentiellement de la bonne volonté de quelques élus et professionnels.

Quatre facteurs sont susceptibles de jouer comme des leviers de changement :

➤ Les initiatives développées par la mission Jeunesse d'abord pour favoriser l'entrepreneuriat des jeunes et développer les transferts de compétences et les solidarités entre générations, puis pour définir un projet territorial intégré pour la jeunesse dans le cadre de l'appel à projets du programme d'investissement d'avenir (PIA) « jeunesse » montrent qu'en matière de politique de jeunesse une autre perspective ancrée dans le développement territorial est possible.

➤ Cette perspective nouvelle s'inscrit en cohérence avec le contrat LEADER (EU) en cours de signature et le contrat unique de territoire (région Nouvelle Aquitaine) aujourd'hui signé et pourrait ainsi bénéficier de soutiens financiers spécifiques. Le principal financeur de l'offre existante, à savoir la CAF, met en place de nouvelles orientations en direction des jeunes, qui constituent une opportunité à saisir. Le chef de filât confié aux nouvelles régions en matière de jeunesse constitue une autre opportunité importante.

➤ La volonté de certains élus du pays et le travail accompli par la mission Jeunesse ont contribué à faire émerger de nouveaux acteurs associatifs porteurs, pour la plupart, de projets innovants et désireux de contribuer à un partenariat de projet et au conseil de développement ; de même, l'organisation des jeunes en une structure représentative, le Mouvement Jeunesse, offre aux élus un interlocuteur pour de nouvelles orientations soucieuses de la place des jeunes dans le projet de développement territorial.

➤ La phase préparatoire de l'appel à projets « PIA 411 Initiatives en faveur de la jeunesse » de l'ANRU a suscité une très forte mobilisation de la part d'une multitude d'acteurs publics et privés, qu'il s'agit de maintenir et, si le pays le veut, de renforcer. Cette mobilisation peut être l'amorce d'une réflexion collective des acteurs du pays sur les enjeux d'une politique de jeunesse et sur ceux du développement du territoire et du rôle que peuvent y jouer conjointement les structures publiques, les associations, les acteurs

économiques et les jeunes. Elle pourrait également contribuer à produire un décroisement de l'approche traditionnellement sectorielle et institutionnelle – c'est-à-dire par dispositifs – des réponses qui sont apportées à ces enjeux. Elle favoriserait enfin une évolution plus participative et partenariale du développement local, en passant d'une logique « descendante » à une autre « ascendante », permettant d'augmenter l'implication des citoyens dans la vie politique et d'accroître leur rôle dans les prises de décision, selon le principe même de la démocratie participative.

Ainsi, de notre point de vue, le pays pourrait-il devenir un territoire légitime et pertinent pour mettre en œuvre une politique de jeunesse pour tous les jeunes de plus de 16 ans, en s'appuyant sur ces leviers de développement et en réajustant certains éléments qui en constituent encore les freins.

Et il serait sans doute regrettable pour le pays comme pour ses acteurs, qui se sont fortement investis dans la réponse au projet « Initiatives en faveur de la jeunesse » de l'ANRU, de suspendre ou de remettre en cause la dynamique ainsi créée. Il serait par contre souhaitable de tirer les enseignements de cet insuccès – parce qu'une réponse à un appel à projets comporte toujours un risque de rejet –, et de s'attacher à analyser les motifs de l'avis négatif de l'ANRU sur ce projet, en s'interrogeant par exemple sur le sens majeur de cet avis : projet « inabouti »...

ANNEXES

ANNEXE 1. ELEMENTS DE DIAGNOSTIC SUR 5 DES 7 COMMUNAUTES DE COMMUNES ⁵⁷

Communaute d'agglomération du Grand Villeneuvois

PRESIDENT : PATRICK CASSANY (PS)

Démographie	
Population	48 166 hab. (2012)
Densité	136 hab./km ²
Géographie	
Superficie	354 km ²

La communauté de communes du Villeneuvois a été créée en 1999. Elle a été étendue en 2009 de 10 à 16 communes par fusion avec la communauté de communes du Roquentin, à l'exception de Sauvagnas qui a rejoint la communauté d'agglomération d'Agen. Elle a reçu à cette occasion la nouvelle appellation « communauté d'agglomération du Grand Villeneuvois » (CAGV). En début d'année 2011, deux autres communes ont rejoint la CAGV étendant alors le territoire à 18 communes. Le 1^{er} janvier 2012, Hautefage-la-Tour a à son tour intégré la CAGV, permettant ainsi de créer la troisième communauté d'agglomération de Lot-et-Garonne. De nouvelles compétences lui sont alors promises : transports urbains, politique de la ville, logement et habitat, politique Enfance-jeunesse.

Nom	Code INSEE	Gentilé	Superficie (km ²)	Population	Densité (hab/km ²)
Villeneuve-sur-Lot (siège)	47323		81,32	23 377 (2012)	287
Allez-et-Cazeneuve	47006	Alléziens	10,69	678 (2012)	63
Bias	47027		12,29	3 146 (2012)	256
Casseneuil	47049	Casseneuillois	18,09	2 334 (2012)	129
Cassignas	47050	Cassignacais	7,86	115 (2012)	15
Castella (Lot-et-Garonne)	47053	Chatelains	12,52	343 (2012)	27
Dolmayrac	47081	Dolmayracais	19,40	682 (2012)	35
Fongrave	47099	Fongravais	9,46	624 (2012)	66
Hautefage-la-Tour	47117		20,75	824 (2012)	40

⁵⁷ Contribution de Jules Donzelot.

La Croix-Blanche	47075	Cruciblançais	13,05	867 (2012)	66
Laroque-Timbaut	47138	Roquentins	21,64	1 574 (2012)	73
Lédat	47146	Lédатаis	12,43	1 306 (2012)	105
Monbalen	47171	Monbalenois	13,00	410 (2012)	32
Pujols	47215		24,98	3 608 (2012)	144
Saint-Antoine-de-Ficalba	47228	Antonins	10,93	689 (2012)	63
Saint-Étienne-de-Fougères	47239	Stéphanois	9,90	851 (2012)	86
Sainte-Colombe-de-Villeneuve	47237		18,92	476 (2012)	25
Sainte-Livrade-sur-Lot	47252		30,94	6 074 (2012)	196
Saint-Robert	47273		6,74	188 (2012)	28

Fumel Communauté

PRESIDENT : JEAN-LOUIS COSTES (LR)

Démographie	
Population	18 675 hab. (2009)
Densité	57 hab./km ²
Géographie	
Superficie	325 km ²

Elle est née en 2011 de la fusion de la communauté de communes du Fumelois-Lémance et de la communauté de communes du Tournonnais.

Compétences optionnelles : création, aménagement et entretien de la voirie ; protection et mise en valeur de l'environnement ; culture ; sport ; enfance et jeunesse.

Nom	Code INSEE	Gentilé	Superficie (km ²)	Population	Densité (hab/km ²)
Fumel (siège)	47106	Fumélois	22,66	5 172 (2012)	228
Anthé	47011		13,93	192 (2012)	14
Blanquefort-sur- Briolance	<u>47029</u>		41,93	509 (2012)	12
Bourlens	47036		15,44	350 (2012)	23
Cazideroque	47064	Cazideroquois	11,94	233 (2012)	20
Condezaygues	47070	Condezayguais	10,81	857 (2012)	79
Courbiac	47072	Courbiacais	9,05	118 (2012)	13
Cuzorn	47077	Cuzornais	23,34	874 (2012)	37
Lacapelle-Biron	47123	Capelains	13,96	455 (2012)	33
Masquières	47160		12,31	193 (2012)	16
Monsempron-Libos	47179	Monsempronnais	9,05	2 049 (2012)	226
Montayral	47185	Montayralais	24,54	2 807 (2012)	114
Saint-Front-sur- Lémance					
Saint-Georges	47328		15,96	550 (2012)	34
Saint-Vite	47283	Saint-Vitois	5,47	1 220 (2012)	223
Sauveterre-la- Lémance	47292	Sauveterrois	23,46	569 (2012)	24
Thézac	47307		11,21	188 (2012)	17
Tournon-d'Agenais	47312	Tournonnais	21,26	708 (2012)	33
Trentels	47315	Trentellois	19,47	817 (2012)	42

Communauté de communes Lot et Tolzac

PRESIDENT : DANIEL BAECHLER (SE)

Démographie	
Population	7 194 hab. (2009)
Densité	28 hab/km ²
Géographie	
Superficie	255,9 km ²

Compétences facultatives

- Actions sociales : petite enfance, enfance et jeunesse
- Culture
- Sports
- Participation à la démarche « pays de la Vallée du Lot »

Composition des communes

- Brugnac
- Castelmoron-sur-Lot
- Coulx
- Hautesvignes
- Labretonie
- Laparade
- Monclar
- Montastruc
- Pinel-Hauterive
- Saint-Pastour
- Le Temple-sur-Lot
- Tombeboeuf
- Tourtrès
- Verteuil-d'Agenais
- Villebramar

Communauté de communes du Confluent

PRESIDENT : MICHEL MASSET (SE)

Démographie	
Population	13 265 hab. (2009)
Densité	62 hab/km ²
Géographie	
Superficie	213,7 km ²

La communauté de communes du Confluent a été créée en décembre 1999, elle était composée de 12 communes. Le 1^{er} janvier 2011, 5 communes la rejoignent : Bourran, Frégimont, Galapian, Lagarrigue et Saint-Salvy. Saint-Pierre-de-Buzet avait rejoint l'intercommunalité le 1^{er} janvier 2013.

Compétence : enfance, jeunesse et sports.

Nom	Code INSEE	Gentilé	Superficie (km ²)	Population (dernière pop. légale)	Densité (hab/km ²)
Aiguillon (siège)	47004	Aiguillonnais	28,28	4 314 (2012)	153
Ambrus	47008	Ambrusiens	12,35	108 (2012)	8,7
Bazens	47022		12,21	535 (2012)	44
Bourran	47038	Bourranais	18,16	579 (2012)	32
Clermont-Dessous	47066		15,08	800 (2012)	53
Damazan	47078	Damazanais	16,37	1 311 (2012)	80
Frégimont	47104		7,59	283 (2012)	37
Galapian	47107		9,25	343 (2012)	37
Lagarrigue	47129	Lagarriguois	4,38	287 (2012)	66
Monheurt	47177	Monheurtais	11,44	217 (2012)	19
Nicole	47196		4,78	281 (2012)	59
Port-Sainte-Marie	47210	Portais	18,94	1 929 (2012)	102
Puch-d'Agenais	47214	Puchois	23,00	713 (2012)	31
Razimet	47220		7,18	280 (2012)	39
Saint-Léger	47250		5,79	164 (2012)	28
Saint-Léon	47251		9,60	308 (2012)	32
Saint-Salvy	47275		9,26	174 (2012)	19
Saint-Pierre-de-Buzet	47267		8,52	295 (2012)	35

Communauté de communes de Penne-d'Agenais

PRESIDENT : MARIE-THERESE POUCHOU (PS)

Démographie	
Population	6 678 hab. (2010)
Densité	53 hab/km ²
Géographie	
Superficie	125,3 km ²

La communauté de communes a été créée le 31 décembre 1996.

Composition

- Auradou
- Dausse
- Frespech
- Massels
- Massoulès
- Penne-d'Agenais
- Saint-Sylvestre-sur-Lot
- Trémons

Compétences optionnelles

- Protection et mise en valeur de l'environnement
- Création, aménagement et entretien de la voirie
- Action sociale
- Culture

Compétences facultatives

- Mise en place d'un réseau d'accès haut débit
- Participation à la démarche « pays de la Vallée du Lot »
- Élaboration du plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics

Communauté de communes du canton de Prayssas

PRESIDENT : ALAIN MERLY (UDI)

Démographie	
Population	4 693 hab (2012)
Densité	31 hab/km ²
Géographie	
Superficie	153,68 km ²

Elle a été créée le 24 décembre 1997. En 2000, la commune de Sembas a rejoint la communauté de communes.

Composition

- Cours
- Granges-sur-Lot
- Lacépède
- Laugnac
- Lusignan-Petit
- Madaillan
- Montpezat
- Prayssas
- Saint-Sardos
- Sembas

Compétences optionnelles

- Protection et mise en valeur de l'environnement
- Création, aménagement et entretien de la voirie
- Action sociale
- Politique du logement et du cadre de vie

Compétences facultatives

- Mise en place d'un réseau d'accès haut débit
- Politique du logement et du cadre de vie

Typologie du territoire – cantons SEGESA – 1999

11 CANTONS

Cantons Segesa	Typologie des espaces ruraux de 1999
4706 - CANCON	3 - Rural agric. vieilli et peu dense
4713 - FUMEL	7 - Rural ouvrier
4723 - MONCLAR	1 - Rural en transition
4724 - MONFLANQUIN	3 - Rural agric. vieilli et peu dense
4726 - PENNE-D'AGENAIS	1 - Rural en transition
4727 - PORT-SAINTE-MARIE	1 - Rural en transition
4728 - PRAYSSAS	1 - Rural en transition
4730 - SAINTE-LIVRADE-SUR-LOT	7 - Rural ouvrier
4733 - TOURNON-D'AGENAIS	7 - Rural ouvrier
4734 - VILLENEUVE SUR L	5 - Petite ville rurale
4735 - VILLEREAL	3 - Rural agric. vieilli et peu dense

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES INTERVIEWÉES (DANS L'ORDRE DE LA PASSATION DES ENTRETIENS)

Élus

- Monsieur Bernard Barral, président du pays de la vallée du Lot (SMAV Lot 47)
- Monsieur Pierre Jean Pudal, vice président du pays, maire de Sainte-Livrade
- Madame Nathalie Founaud-Veysset, maire de Monflanquin
- Monsieur Guillaume Lepers, conseiller départemental
- Monsieur Etienne Bousquet Cassagne, conseiller régional.
- Madame Anne Marie Grimaud-Dubrue, conseillère municipale de Fumel
- Madame Laurence Lamorlette, conseillère municipale, Villeneuve-sur-Lot, vice-présidente déléguée à la culture et aux politiques contractuelles CAGV
- Madame Marie Françoise Beghin vice-présidente chargée de l'action sociale et de la jeunesse de la mairie de Villeneuve-sur-Lot
- Monsieur Philippe Lagarde, maire de Lusignan-le-Petit

Professionnels et bénévoles

- Madame Annabelle Delfosse, chargée de mission Jeunesse déléguée au SMAV Lot 47
- Madame Odile Brun, coordinatrice départementale de l'action sociale
- Monsieur Florent Seyral, responsable du service Sports et santé de Fumel communauté
- Madame Françoise Soum, responsable Enfance-jeunesse, mairie de Villeneuve-sur-Lot
- Monsieur Nicolas Duflanc, responsable de l'association Monte le son
- Madame Hélène Lagès, responsable de la revue *Ancrages*
- Madame Catherine Caoudal, directrice de la mission locale de Villeneuve-sur-Lot (jusqu'en février 2016)
- Madame Virginie Le Corre- Steinbach, directrice de la mission locale de Villeneuve-sur-Lot (2016)
- Monsieur Patrick Figeac, tuteur « Apprendre à entreprendre » et responsable de l'association Radio 4
- Madame Raji Hafida, tuteure « Apprendre à entreprendre » et conseillère Pôle emploi
- Monsieur Pierre Marie Faure, trésorier du Mouvement Jeunesse 47
- Madame Fiona Nandier, présidente du Mouvement Jeunesse 47
- Madame Marie Bony, secrétaire du Mouvement Jeunesse 47
- Monsieur Bernard Dèche, président de l'association APREVA
- Monsieur Pierre Bollé et monsieur Jean-Philippe Giraud, proviseur et proviseur adjoint des lycées Couffignac/ Leygues de Villeneuve-sur-Lot
- Monsieur Thierry Winock, proviseur du lycée l'Oustal Villeneuve-sur-Lot

- Madame Magali Aurensan, conseillère technique, caisse d'allocations familiales, Agen.
- Madame Malika Bafou, responsable de la politique de la ville et du PIJ, mairie de Sainte-Livrade
- Monsieur Dominique Bousquet, responsable du mouvement des Scouts de France
- Monsieur Patrick Delpech, responsable association « PREJUGIX »
- Madame Lucie Delmas, agent de développement à la communauté de communes du Confluent
- Madame Francine Mansiet, directrice du SMAV Lot 47
- Madame Anaïs Lagardère, chargée de mission Développement économique au SMAV Lot 47
- Monsieur Sylvain Chaumeron, chargé de mission LEADER et CTU au SMAV Lot 47
- Madame Avril Cantin, chargée de mission Rivières au SMAV Lot 47
- Monsieur Paul Tonicello, psychologue à l'association Alizée
- Monsieur David Despain, directeur du centre culturel de Villeneuve-sur-Lot

Groupes de jeunes

- Groupe de jeunes du lycée agricole de Sainte-Livrade
- Groupe de jeunes du lycée l'Oustal
- Groupe de jeunes des lycées de Couffignac/ Leygues de Villeneuve-sur-Lot

Nous remercions toutes ces personnes et groupes de jeunes d'avoir consacré une partie de leur temps à répondre à nos questions.

ANNEXE 3 : LISTES DE DOCUMENTS CONSULTÉS

- Apprendre à entreprendre en vallée du Lot, Bilan 2014 et proposition d'une troisième année, 2015
- Apprendre à entreprendre, documentaire vidéo, 2014
- Bilan programme LEADER 2009-2014, document SMAVLot 47 comité syndical décembre 2014
- Document de présentation d'Apprendre à entreprendre, 2012 SMAVLot 47
- Charte de développement du pays de la vallée du Lot, 2003
- Contrat de ville CAGV 2015
- Contrat territorial unique du pays de la vallée du Lot, 2015
- Diagnostic de territoire du dossier de candidature LEADER 2015-2020, du pays de la vallée du Lot et des Bastides
- Diagnostic enfance jeunesse pour le renouvellement du CEJ de la CAGV et Consultation de la jeunesse à Villeneuve-sur-Lot. Rapport final, janvier-juillet 2015 cabinet BSA
- Diagnostic préalable au renouvellement du CEJ de la communauté de communes du Confluent, rapport final, 2015, cabinet BSA
- Diagnostic CEJ et faisabilité d'un centre social, Restitution des résultats Fumel Communauté Novembre 2015, cabinet BSA
- Diagnostic sport Fumel Communauté, Seyral Florent, Janvier 2013
- Diagnostic préalable au renouvellement du CEJ de la communauté de communes de Confluent, bureau BSA, bureau de sociologie appliquée, Rapport final du 2015, cabinet BSA
- Documents INSEE sur les chiffres clés évolutions de la population des EPCI du pays de la vallée du Lot
- Lettre d'information SAVLOT 47, 2016
- Pérennisation Apprendre à entreprendre, Étude diagnostique du pays de la vallée du Lot 47- ARTS GOS – Janvier 2015
- Portail Jeunesse, Candidature PIA 411, « Action innovante en faveur de la Jeunesse », SMAVLot 47, et Fiches action, 2016
- Rapport d'activité 2014 et orientations budgétaires 2015 SMAVLot 47
- Rapport d'activités de la mission locale de Villeneuve sur Lot, 2015
- Rapport d'activités 2014 de l'association « Monteleson »
- Rapport Développement économique Mission CC, Sainte-Livrade-sur-Lot, juin 2015
- Revue « Ancrage » la mémoire des métissages du Sud-Ouest, janvier 2014, et « Lot et Garonne du monde entier »
- Schéma de développement économique 2010-2020 du Lot-et-Garonne : diagnostic et stratégie, Direction des politiques contractuelles, du développement économique et du tourisme
- Schéma de service aux populations du pays de la Vallée du Lot, rapport final, novembre 2008
- Site Internet du pays de la vallée du Lot et des intercommunalités du pays
- Sites Internet des pays de Lorient, du pays Basque , du pays d'Aix, du pays de Dinan, du pays Val de Garonne Guyenne Gascogne

BIBLIOGRAPHIE

Aldeghi I., Guisse N., Hoibian S., Jauneau-Cottet P., Maes C. (CRÉDOC), *Baromètre DJEPVA sur la jeunesse 2016*, INJEP/Rapport d'étude, octobre 2016 (www.injep.fr/sites/default/files/documents/barometre-djepva-jeunesse-2016.pdf).

Bertrand N., Gorgeu Y., Moquay P., « Intégration des formes de proximité dans la gouvernance locale », Les 3^{es} journées de la proximité, *Nouvelles croissances et territoires*, Paris, 13-14 décembre 2001.

Coquard B., « 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*, La Documentation française/INJEP, 2014 (www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000080.pdf).

Coquard B., *Qui sont les jeunes ruraux ? Revue de littérature*, INJEP/Rapport d'étude, 2015 (www.injep.fr/sites/default/files/documents/Rural_coquard_DEF.pdf).

Di Meo G., *Géographie sociale et territoire*, Nathan, Paris, 1998.

Di Méo G., « Une géographie sociale entre représentation et action », *Montagnes méditerranéennes et développement territorial*, n° 23, 2008, p. 13-21 (<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00281573/document>).

Donzelot Jules, *L'invisibilité sociale : une responsabilité collective. Rapport 2016 de l'ONPES*, Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, juin 2016. (www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_ONPES_2016_bd-2.pdf).

Dréan L., Rugambage N., « Accompagner les jeunes à l'entrepreneuriat, un vecteur d'insertion professionnelle ? », *Jeunesses : études et synthèses*, n° 33, juillet 2016 (www.injep.fr/sites/default/files/documents/jes33_entrepreneuriat_bd.pdf).

Escaffre F., Gambino M., Rougé L., « Les jeunes dans les espaces de faible densité : d'une expérience de l'autonomie au risque de la "captivité" », *Sociétés et jeunesses en difficulté* [En ligne], n° 4, automne 2007 (<http://sejed.revues.org/1383>).

Gambino M., « Les mobilités des jeunes dans les espaces ruraux de faible densité », *Analyse. Centre d'études et de prospective du ministère de l'agriculture*, n° 22, juin 2010 (www.agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf_analyse221006.pdf).

Gaudin J-P., « L'acteur. Une notion en question dans les sciences sociales », *Revue européenne des sciences sociales*, n° 121, vol. 39, 2001, p. 7-14 (<https://ress.revues.org/pdf/641>).

Gourdou J., Launay A., « Note de synthèse de la structuration des conseils de développement selon la loi NOTre », Centre de recherche Pau Droit public, UFR de droit, d'économie et de gestion, Université de Pau et des pays de l'Adour, 2015.

Halter J.-P., *Politiques de jeunesse et intercommunalités. Monographie des communautés de communes du bassin de Marennes et de l'île d'Oléron*, INJEP/Rapport d'étude, janvier 2015 (www.injep.fr/sites/default/files/documents/jph_marennes_def_ok.pdf).

Halter J-P., Dumollard M., *Villes et jeunesses. Nouvelles configuration de l'action publique locale en matière de jeunesse*, INJEP/Rapport d'étude, mai 2014 (www.injep.fr/sites/default/files/documents/villes-et-jeunesses-rapport-INJEP-2014.pdf).

Jodelet D., *Les représentations sociales*, 7^e édition, Presses universitaires de France, Paris, 2003.

Kaufman V., Jemelin C., « La motilité, une forme de capital permettant d'éviter les irréversibilités socio-spatiales ? », octobre 2004 (www.philippepierre.com/media/kauffman_mobilite_comme_capital.pdf)

Labadie F., « Politiques de jeunesse et territorialisation de l'action publique », *Agora/débats jeunesses*, n° 43, 2007/1, p. 30-43 (www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=AGORA_043_0030).

Labadie F. (dir.), *Parcours de jeunes et territoires. Rapport de l'Observatoire de la jeunesse 2014*, La Documentation française/INJEP, Paris, 2014 (www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000080.pdf).

Laurent É. (dir.), *Vers l'égalité des territoires. Dynamiques, mesures, politiques*, février 2013, (www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000131.pdf).

Loncle, P., « La jeunesse au local : sociologie des systèmes locaux d'action publique », *Sociologie*, 2011/2, p. 129-147.

Lussault M., *L'homme spatial. La construction sociale de l'espace humain*, Le Seuil, Paris, 2007.

Mintzberg, H., *Structure et dynamique des organisations*, Éditions d'Organisation, Paris, 1983.

Moine A., « Le territoire comme un système complexe », *L'espace géographique*, 2006/2, p. 115-132 (www.cairn.info/revue-espace-geographique-2006-2-page-115.htm).

Mouvement rural de jeunesse chrétienne, *Accueillir les jeunes en milieu rural. Pour des territoires solidaires*, INJEP/Cahiers de l'action, Marly-le-Roi, 2007 (www.injep.fr/sites/default/files/documents/ca10_bat.pdf).

Muller P., *Les politiques publiques*, 9^e édition, Presses universitaires de France/Que sais-je, Paris, 2011.

Pinchemel P. et G., *La face de la terre*, Arman Colin, Paris, 1997.

Renahy N., « Classes populaires et capital d'autochtonie. Genèse et usages d'une notion », *Regards sociologiques*, n° 40, 2010, p. 9-26 (www.regards-sociologiques.com/wp-content/uploads/rs_40_2010_2_renahy.pdf).

Trindade-Chadeau (dir.), *Ce que entreprendre permet d'apprendre. Entrepreneuriat des jeunes : insertion professionnelle pour certains, levier d'apprentissage pour tous*, INJEP/Cahiers de l'action, Paris, 2014 (www.cairn.info/revue-cahiers-de-l-action-2014-1.htm).

Verzat C., Toutain O., « Former et accompagner des entrepreneurs potentiels, diktat ou défi ? », *Savoirs*, n° 39, 2015/3, p. 11-63.

L'INJEP, Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire est un service à compétence nationale rattaché au directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) du ministère de la ville, de la jeunesse et des sports.

Observatoire producteur de connaissances, l'INJEP est un centre de ressources et d'expertise sur les questions de jeunesse et les politiques qui lui sont dédiées, sur l'éducation populaire, la vie associative et le sport.

Sa mission : contribuer à améliorer la connaissance dans ces domaines par la production de statistiques et d'analyses, l'observation, l'expérimentation et l'évaluation. Son ambition : partager cette connaissance avec tous les acteurs et éclairer la décision publique.

➔ **L'INJEP, creuset de nouvelles connaissances et de nouvelles données publiques**

Rassemblant des experts de disciplines variées (statisticiens, sociologues, économistes, documentalistes...), l'INJEP produit, rassemble, analyse, synthétise et diffuse des connaissances sur les jeunes et les politiques de jeunesse du niveau local au niveau européen, sur les démarches d'éducation populaire, sur la vie associative et sur le sport. L'INJEP conduit ainsi un vaste programme d'études et de recherches sur ces questions. Il comprend également le service statistique ministériel chargé de la jeunesse et du sport et produit à ce titre des données statistiques sur ces thématiques.

➔ **L'INJEP, laboratoire d'idées : expérimentations et pratiques innovantes**

À travers l'animation du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse, l'INJEP accompagne les initiatives innovantes des acteurs de terrain. L'objectif est d'étudier les effets des projets et d'orienter les politiques publiques vers les dispositifs les plus efficaces. Il suit les expérimentations, leur donne de la visibilité et, à partir de leurs évaluations, propose des pistes de capitalisation pour la mutualisation et l'essaimage de bonnes pratiques.

➔ **L'INJEP, lieu unique à l'interface des différents acteurs**

À la croisée des univers de la recherche, des statistiques publiques, des élus ou professionnels, l'INJEP est un expert de référence capable de produire des données et des analyses qui bénéficient à la fois des apports de la recherche et de l'expérience de terrain. Grâce à ce positionnement spécifique, il joue un rôle de passerelle entre les différents acteurs à travers de nombreuses publications, des produits documentaires et des événements.