- Avril 2018
- ■INJEPR-2018/03

Des secteurs au territoire?

Les enjeux de la construction d'une politique

de jeunesse intercommunale

au Pays basque français

JORDAN PARISSE

■ Chargé d'études et de recherche INJEP



Des secteurs au territoire?

Les enjeux de la construction d'une politique de jeunesse intercommunale au Pays basque français

Jordan Parisse

Pour citer ce document

PARISSE J., 2018, Des secteurs au territoire? Les enjeux de la construction d'une politique de jeunesse intercommunale au Pays basque français, INJEP Notes & rapports/rapport d'étude.

SOMMAIRE

INTRODUCTION : UNE RECHERCHE MONOGRAPHIQUE AU PAYS BASQUE FRANÇAI	57
1. Un programme de recherche sur les politiques de jeunesse intercommunales	7
2. Une recherche structurée autour de trois axes de questionnement	9
La place des jeunes dans la construction de l'action publique et associative	g
L'émergence locale des enjeux relatifs à la jeunesse et la structuration de l'action publique	9
Les enjeux du changement d'échelle territoriale de l'action publique	9
3. Méthodologie, sources et phasage de la recherche	10
Une recherche mobilisant quatre type de source et méthodes	
Le phasage de la recherche	11
4. Plan du rapport de recherche	12
CHAPITRE 1. LE PAYS BASQUE FRANÇAIS : SITUATION GEOGRAPHIQUE	
ET SOCIODÉMOGRAPHIQUE	15
1. Situation géographique	15
2. Présentation sociodémographique du territoire	
Sur le littoral : une configuration à dominante urbaine concentrant population et activité	17
Dans l'arrière-pays littoral : une configuration à dominante périurbaine et résidentielle, à forte dynamique démographique	19
Dans l'intérieur : une configuration à dominante rurale, en stagnation démographique	21
CHAPITRE 2. LE DÉVELOPPEMENT LOCAL PAR LES JEUNES :	
ILLUSTRATIONS ET ENJEUX EN PAYS BASQUE INTÉRIEUR	25
1. Un répertoire d'action multiple	
Favoriser l'emploi et l'activité économique des jeunes en milieu rural	
Loger des jeunes à loyer modéré : la SCI solidaire d'Euskaldun Gazteria	_
Informer et former les jeunes	•
2. Une dynamique associative sur le fil	
Une aspiration associative orientée vers le local	35
Le fonctionnement associatif et ses enjeux : ingénierie, moyens, transmissions	37
CHAPITRE 3. L'IMPENSÉ TERRITORIAL DANS L'ACTION PUBLIQUE	
EN DIRECTION DES JEUNES	43
1. Un enjeu identifié au travers du conseil de développement	43
Un enjeu d'attractivité du territoire dans la démarche « Pays basque 2010 »	43
La construction de la jeunesse comme objet d'action publique dans « Pays basque 2020 »	46
Une consolidation de la dynamique de travail sur la jeunesse, mais des préconisations	
qui peinent à trouver des débouchés opérationnels	
Un reflux de la dynamique qui perdure jusqu'à aujourd'hui	51
2. Un cadre supraterritorial d'action publique structurant les interventions locales	52

3. Une action publique principalement structurée selon une logique sectorielle	54
L'information jeunesse	55
L'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle	59
L'accès au logement	65
4. Des impensés dans la coordination intersectorielle et la mise en œuvre de l'offre	69
« Le partenariat, c'est un peu comme un levain »	69
L'expérimentation du « réseau acteurs jeunesse » par la CAF	71
Des « angles morts » de l'action publique et de la prospective territoriale	74
CHAPITRE 4. LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION ENTRE INTÉGRATION ET	
DIFFÉRENCIATION : QUEL TERRITOIRE POUR UNE POLITIQUE DE JEUNESSE ?	77
1. La création de la CAPB : un processus historique de sédimentation sociale et politique	77
Le temps de la revendication départementaliste	77
Le temps de la revendication d'une collectivité territoriale à statut particulier	83
Vers l'établissement public de coopération intercommunal	92
2. La construction d'une institution entre intégration et différenciation	94
Les débats sur la forme de l'institution : modèle intégré ou modèle fédératif ?	95
Les enjeux relatifs à la définition des compétences : la jeunesse comme impensé politique	100
Quelle autonomie pour le conseil de développement ?	107
3. La place de la jeunesse au sein de la communauté d'agglomération	111
Le développement de l'enseignement supérieur : un axe stratégique central dans la représentation des acteurs locaux	111
D'une action publique territorialisée à une politique territoriale : articuler les approches trans-sectorielle et intersectorielle	116
CONCLUSION:	
VERS UNE POLITIQUE INTERCOMMUNALE DE JEUNESSE AU PAYS BASQUE ?	121
Quel contenu ?	122
Quelle gouvernance ?	122
BIBLIOGRAPHIE THÉMATIQUE	125
Ouvrages et articles de recherche	125
Analyses sur l'action publique sectorielle et territoriale	125
Analyses sur la jeunesse et les politiques publiques de jeunesse	126
Méthodologie d'analyse de l'action publique	127
Analyses sur les dynamiques sociopolitiques au Pays basque	127
Analyses sur les dynamiques sociodémographiques	128
Littérature grise	128
Démarches de prospective territoriale et travaux sur la jeunesse au Pays basque français	128
Documents sur la gouvernance du Pays basque français	129
Autres documents	130

Articles de presse (ordre antéchronologique)	130
Articles relatifs à la gouvernance du Pays basque français	130
Articles relatifs aux activités de l'association Azia	131
Articles relatifs aux activités de l'association Amikuzeko Laminak	135
Articles relatifs aux activités de l'association Euskaldun Gazteria	135
Autres articles	136
LISTE DES ENTRETIENS	137

INTRODUCTION: UNE RECHERCHE MONOGRAPHIQUE AU PAYS BASQUE FRANÇAIS

Le présent rapport, issu d'une enquête monographique réalisée sur le territoire de la communauté d'agglomération du Pays basque (CAPB), en collaboration avec le conseil de développement du Pays basque (CDPB), s'inscrit dans un programme de recherche engagé depuis plusieurs années au sein de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP). Son objectif consiste à mieux comprendre la structuration de l'action publique en direction des jeunes au niveau intercommunal.

1. Un programme de recherche sur les politiques de jeunesse intercommunales

Dans le sillage du rapport *Villes et jeunesses* de 2014¹ et d'un certain nombre de travaux scientifiques portant sur politiques locales de jeunesse², ce programme de recherche – dénommé « Politiques intercommunales de jeunesse » – vise ainsi, tout d'abord, à identifier les principaux facteurs politiques et administratifs influant sur l'action publique en direction des jeunes à cette échelle territoriale. Il s'agit, en outre, de saisir comment la situation de ces dernier es est appréhendée comme enjeu de politiques publiques à ce niveau, et d'analyser la place qu'ils elles occupent au sein du système d'acteurs. Enfin, en lien avec les conclusions du rapport *Parcours de jeunes et territoires*³, les travaux engagés dans ce cadre ont également vocation à éclairer les formes d'inscription territoriale des jeunes, ainsi que la manière dont cette variable territoriale structure leurs itinéraires biographiques, et les inégalités qui en découlent.

Le programme de recherche engagé au sein de l'INJEP a notamment donné lieu à la réalisation de deux premières monographies locales : l'une sur les communautés de communes de l'Île d'Oléron et du bassin de Marennes (en Charente-Maritime) regroupées en pays⁴ ; l'autre sur le pays de la Vallée du Lot (dans le Lot-et-Garonne)⁵. Ces deux études se sont interrogées sur la capacité de l'échelon intercommunal – à l'échelle du pays⁶ – à développer une politique de jeunesse intégrée vis-à-vis des

¹ Halter J.-P., M. Dumollard, Villes et jeunesses. Nouvelles configurations de l'action publique locale en matière de jeunesse, INJEP, 2014.

² Voir Loncle P., *Politiques de jeunesse. Les défis majeurs de l'intégration*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010 ; Richez J.-C., C. de Linarès, et F. Lebon (dir.), « Politiques locales de jeunesse », *Agora débats/jeunesses*, n° 43, 2007.

³ Labadie F. (dir.), Parcours de jeunes et territoires. Rapport de l'Observatoire de la jeunesse 2014, Paris, La Documentation française, 2015.

⁴ Halter J.-P., Politiques de jeunesse et intercommunalités. Monographies des communautés de communes du bassin de Marennes et de l'île d'Oléron, INJEP, 2016.

⁵ Halter J.-P., Monographie de la politique de jeunesse du pays de la vallée du Lot, INJEP, 2017.

⁶ Les « pays » sont des territoires de projets créés par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995, qui visent, sur un espace présentant une « cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale, à l'échelle d'une bassin de vie ou d'emploi » (art. 22), à exprimer « la communauté d'intérêts économiques, culturels et sociaux de ses membres » (ibid.), dans une visée de développement territorial. Ce ne sont, administrativement, ni des collectivités territoriales, ni des cantons, ni des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

jeunes vivant en milieu rural⁷, en investiguant plus spécifiquement quatre dimensions: les aspects politiques et historiques structurant le système local d'action publique; les modes d'organisation internes et partenariaux de mise en œuvre des politiques publiques; le contenu des dispositifs et des projets stratégiques développés localement; et enfin, la situation des jeunes sur les territoires concernés, ainsi que la façon dont ils elles sont ou non associé es au processus d'élaboration des politiques publiques.

À partir de l'analyse de deux configurations institutionnelles spécifiques⁸, ces deux monographies concluent notamment au caractère limité – ou « impensé » – de la prise en compte de la situation des jeunes dans les projets de développement territorial. Elles relèvent également la faiblesse de l'offre publique en direction des plus de 17 ans au niveau intercommunal, laissant dès lors au secteur associatif la charge de mettre en place des actions à destination de ce public démographiquement sous-représenté en milieu rural⁹. En outre, l'absence d'élaboration partenariale du projet de territoire ainsi que le faible rôle joué par les conseils de développement sur les deux territoires étudiés, y sont analysés comme des freins importants à la participation de la société civile, et *a fortiori* des jeunes, au processus de construction locale des politiques publiques.

Dans cette perspective, la réalisation de la présente monographie au Pays basque français est l'occasion, pour l'INJEP, d'approfondir les travaux déjà engagés, en les mettant à l'épreuve d'un nouveau territoire doté de caractéristiques institutionnelles spécifiques, actuellement en cours d'évolution. Le Pays basque français est, en effet, marqué par les mutations récentes de son organisation politico-administrative. À la faveur des possibilités ouvertes par la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 27 août 2015, ce territoire bénéficie aujourd'hui d'une reconnaissance institutionnelle nouvelle avec la création, depuis le 1^{er} janvier 2017, de la communauté d'agglomération du Pays basque (CAPB). Celle-ci réunit désormais 158 communes pour une population totale s'élevant, au recensement 2014, à 300 323 habitant es. La nouvelle entité a, de ce fait, absorbé les dix entités intercommunales (deux communautés d'agglomération et huit communautés de communes) antérieurement présentes sur son territoire; celles-ci sont devenues, au sein du nouvel ensemble, autant de pôles territoriaux dont le rôle est actuellement en cours de définition. Comprendre les principaux enjeux relatifs à ce processus d'évolution institutionnelle constituera, dès lors, l'un des objectifs principaux de cette recherche.

⁷ Halter J.-P. et F. Labadie, « Quelle pertinence du "pays" pour une politique de jeunesse intégrée ? », *INJEP analyses & synthèses*, n° 2, avril 2017.

⁸ Sur le territoire de Marennes et de l'île d'Oléron, les deux communautés de communes composant le pays disposent d'une compétence enfance-jeunesse en propre (depuis 2003 pour la première et 2011 pour la seconde), tandis que sur le territoire de la Vallée du Lot, le pays s'est doté d'une mission jeunesse (depuis 2011) dans le cadre de la mise en place d'un programme LEADER, visant à développer l'entreprenariat des jeunes.

⁹ Métayer C., « Les jeunes dans les territoires ruraux », CGET - Les dossiers d'observation, n° 2, novembre 2014.

2. Une recherche structurée autour de trois axes de questionnement

Dans la lignée du programme de recherche engagé au sein de l'INJEP, et en tenant compte des caractéristiques propres au contexte institutionnel et socio-spatial du territoire de la CAPB, la présente monographie s'inscrit dans une perspective épistémologique de sociologie compréhensive de l'action publique. Elle se propose d'approfondir, dans ce cadre, trois principaux axes de questionnement.

La place des jeunes dans la construction de l'action publique et associative

Le premier axe consiste à étudier la place qu'occupent les jeunes dans la construction de l'action publique et associative sur le territoire du Pays basque français. Il s'agit, ici, d'analyser leurs modalités d'inscription dans les pratiques d'animation du territoire et de développement local. Plus spécifiquement, nous tenterons de comprendre, à l'échelle des vingt dernières années, le rôle que jouent, sur le territoire, les associations créées et animées par des jeunes – notamment en milieu rural. Nous analyserons ainsi leurs modes d'action, et nous restituerons les principaux enjeux auxquels elles se trouvent aujourd'hui confrontées.

L'émergence locale des enjeux relatifs à la jeunesse et la structuration de l'action publique

Le second axe de questionnement repose, quant à lui, sur la volonté de comprendre comment émergent et se construisent les enjeux relatifs à la jeunesse sur le territoire. Il s'agit ici d'étudier, plus spécifiquement, les modalités d'identification de la jeunesse comme objet d'action publique au niveau local, ainsi que la manière dont celui-ci est problématisé par les acteurs. Nous observerons notamment le rôle joué par le conseil de développement, dans une logique de comparaison avec les deux monographies précédemment réalisées dans le cadre du programme de recherche de l'INJEP (voir supra). Nous chercherons, en outre, à étudier les modes de structuration des politiques publiques mises en œuvre en direction des jeunes, tant au regard de leur contenu propre que des formes de régulation et de coordination auxquelles elles donnent lieu. À travers ce prisme, nous identifierons les principales inégalités territoriales en matière de politiques publiques.

Les enjeux du changement d'échelle territoriale de l'action publique

Un troisième axe de recherche analysera, enfin, les enjeux historiques et politico-administratifs propres au changement d'échelle territoriale de l'action publique que constitue la création d'une communauté d'agglomération, par fusion d'intercommunalités existantes. Nous chercherons, en ce sens, à étudier le processus au long cours aboutissant à la création d'une institution intercommunale. Il s'agit ainsi, par ce biais, de tenter de comprendre dans quelle mesure ce processus structure aujourd'hui, sous différents

aspects, la construction chemin faisant du cadre d'action publique à ce niveau territorial. Cela nous conduira, par la suite, à analyser les incidences des évolutions actuelles sur la possibilité de faire émerger une politique territoriale en direction de la jeunesse.

3. Méthodologie, sources et phasage de la recherche

Comme nous l'avons indiqué, cette recherche repose sur une approche de sociologie compréhensive de l'action publique. L'enjeu, en termes méthodologiques, consiste ainsi à être attentif au discours ¹⁰ et au positionnement des acteurs impliqués dans les processus observés, tout en les replaçant dans une analyse du cadre institutionnel de leur production, et dans les configurations territoriales à partir desquels ils sont énoncés.

Une recherche mobilisant quatre type de source et méthodes

Cette recherche repose, principalement, sur quatre types de sources et méthodes :

- Les entretiens semi-directifs réalisés avec différents types d'acteurs (jeunes, professionnel.les de jeunesse, responsables politiques). À partir d'une grille de questionnement harmonisée pour chaque type d'acteur, ces entretiens d'une durée moyenne d'une heure visent à faire émerger plusieurs éléments : des informations sur l'objet de la recherche, la manière dont les acteurs interrogés appréhendent le cadre dans lequel s'inscrit l'objet étudié et, enfin, leur positionnement par rapport à l'objet lui-même. Parallèlement aux entretiens, nous avons également organisé trois focus groupes avec des jeunes, en lien avec les acteurs rencontrés¹¹. Le focus groupe est un dispositif de recherche permettant de faire émerger la parole des acteurs à partir d'éléments inducteurs nous avons, en l'occurrence, utilisé des cartes et de l'interaction produite entre les participant e s¹².
- L'analyse de la littérature grise, c'est-à-dire l'ensemble des documents produits par les acteurs (rapport, études, notes, présentations, délibérations, etc.), dans lesquels ils sont amenés à formaliser de manière régulière ou ponctuelle leurs données, leurs analyses et leur positionnement sur une question donnée. Le terrain sur lequel s'est déroulée la présente recherche apparaît ainsi particulièrement abondant en la matière, du fait, notamment, dans l'antériorité des démarches de prospective territoriale mises en place localement. De surcroît, la mise à disposition publique d'une très grande partie de cette production via le site internet

10

¹⁰ La notion de discours s'entend ici de manière large. Elle concerne à la fois les discours entendus comme la parole individuelle des acteurs et les discours produits institutionnellement à travers, par exemple, la production de rapports et/ou de notes exprimant un positionnement institutionnel.

L'un a été organisé avec l'appui de l'association Azia, et deux autres l'ont été en lien avec les services de la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) de Bayonne.

¹² Néanmoins, en raison de la temporalité de réalisation de l'enquête, nous n'avons pas pu exploiter le matériau issu des focus groupes dans le cadre du présent rapport. Ce matériau a néanmoins vocation à être enrichi ultérieurement et mobilisé dans le cadre d'une réflexion – intégrée au programme de recherche de l'INJEP – sur les modalités d'inscription territoriale des parcours de jeunes.

- du conseil de développement du Pays basque (CDPB) y compris des documents datant d'une vingtaine d'années nous a rendu l'exploitation de cette source plus aisée¹³.
- Nous avons également exploité via un outil de recherche spécialisé les archives de l'édition locale du quotidien régional *Sud Ouest*, en réalisant plusieurs revues de presse thématiques relatives aux différents objets analysés dans le cadre de la présente recherche, dont une portant sur chaque association étudiée, et une autre sur le processus historique aboutissant à la création de la CAPB. L'analyse des archives de presse permet de collecter un certain nombre d'éléments factuels et offre la possibilité de reconstituer, de manière précise, une chronologie des faits sur un sujet donné.
- Enfin, au cours de la phase préparatoire à l'enquête, nous avons mobilisé les données statistiques issues du recensement de la population de l'INSEE, afin de dresser un portrait des différentes configurations socio-spatiales composant le territoire du Pays basque français.
 Cette analyse a été principalement effectuée sur la base des périmètres des actuels pôles territoriaux de la CAPB, à partir des données communales.

ENCADRE 1. UN MODULE CARTOGRAPHIQUE INTERACTIF EN LIGNE

Parallèlement à la réalisation du présent rapport de recherche, nous avons également construit un module cartographique interactif en ligne – à l'aide du logiciel uMap – permettant d'explorer les différents territoires du Pays basque et de télécharger les données utilisées. Organisé selon un système de couches cartographiques, ce module est enrichi d'informations et de liens hypertextes relatifs à chacun des périmètres territoriaux. Un certain nombre de données en matière d'offre publique et associative, issues des documents produits par les acteurs locaux, y sont également intégrées. Destiné à équiper la lecture du présent rapport, ce module (optimisé pour les navigateurs Firefox et Chrome) est disponible à l'adresse suivante : http://u.osmfr.org/m/188059/.

Le phasage de la recherche

La présente recherche monographique s'est déroulée sur une période de huit mois, entre juillet 2017 et mars 2018, en suivant un phasage en quatre étapes principales :

- Phase préparatoire (juillet-septembre 2017): cette phase a été principalement consacrée à la préparation de l'enquête de terrain, à l'exploitation des données statistiques, et à la définition du cadre de l'enquête, en lien avec le conseil de développement. Une réunion organisée le 29 septembre 2017 en présence de représentantes du CDPB et de la CAPB, ainsi que de l'équipe technique du CDPB, nous a permis de présenter le contexte et les enjeux de la présente recherche et d'échanger sur les modalités de réalisation de l'enquête proprement dite.
- Phase d'enquête de terrain (octobre-décembre 2017) : cette seconde phase a consisté en la réalisation proprement dite de l'enquête de terrain. Trois semaines de présence sur le terrain

¹³ Voir la section « Bibliodocs » site du CDPB, URL : <u>www.lurraldea.net/fr/bibliodocs.html</u> [consultée le 14/02/2018].

nous ont permis de réaliser une quarantaine d'entretiens semi-directifs et trois focus groupes. Nous avons également récolté un corpus de documents produits par les acteurs locaux. À la faveur de la convention de collaboration entre l'INJEP et le CDPB, nous avons bénéficié, lors de cette phase, de l'appui technique du CDPB sous la forme d'une aide à l'identification des acteurs clés du territoire et à la prise de contact, ainsi qu'à travers la prise en charge financière de la location d'un véhicule.

- Phase de rédaction du livrable (décembre 2017-février 2018): cette phase comprend le travail d'exploitation du matériau récolté lors de l'enquête de terrain et la rédaction proprement dite du présent rapport de recherche.
- Phase de restitution (mars 2018): la restitution de la recherche s'est opérée de plusieurs manières. Une première réunion de restitution auprès des acteurs directement impliqués dans la construction des politiques de jeunesse à l'échelle intercommunale a été organisée le 13 mars 2018. En outre, la recherche a également fait l'objet d'une valorisation dans le cadre de l'atelier « jeunesse » du forum public organisé par le CDPB le 28 mars 2018.

4. Plan du rapport de recherche

Le rapport se décompose en quatre chapitres. Le premier s'attache à présenter la situation géographique et sociodémographique du territoire basque français en distinguant, à partir de l'exploitation des données issues du recensement de la population de l'INSEE, trois configurations socio-spatiales: une configuration à dominante urbaine concentrant population et activité sur le littoral; une configuration à dominante périurbaine et résidentielle, et à forte dynamique démographique, dans l'arrière-pays littoral; et enfin, une configuration à dominante rurale et montagnarde, en stagnation démographique, dans l'intérieur.

Le second chapitre revient plus spécifiquement, quant à lui, sur les activités et le rôle de trois associations de jeunes implantées en Pays basque intérieur: Azia, Amikuzeko Laminak et Euskaldun Gazteria. Il restitue, dans un premier temps, les actions développées par ces trois associations depuis une vingtaine d'années, avant, dans un second temps, d'analyser les principaux enjeux auxquels elles se trouvent aujourd'hui confrontées.

Le troisième chapitre analyse, en premier lieu, la manière dont les enjeux relatifs à la jeunesse ont été problématisés comme objet d'action publique au travers des démarches de prospective territoriale successives initiées au Pays basque français depuis le milieu des années 1990. En second lieu, il étudie les modalités de structuration actuelle de l'action publique en direction des jeunes – essentiellement dominée par une approche sectorielle et contrainte par le cadre supra-territorial – avant, en troisième lieu, de revenir sur les enjeux de coordination entre les politiques publiques et de construction d'une politique territoriale dans ce contexte.

Le dernier chapitre s'attache, enfin, à restituer le processus historique de sédimentation politique ayant abouti à la création de la communauté d'agglomération, en analysant les différentes revendications

institutionnelles – d'abord d'un département puis d'une collectivité à statut particulier – qui se sont déployées antérieurement. Il analyse, par la suite, les enjeux actuels propres au processus de structuration de la nouvelle entité intercommunale, s'agissant de l'exercice de ses compétences, de son organisation territoriale ou de la place du conseil de développement. Enfin, il revient plus précisément sur la stratégie déployée par la CAPB en matière d'enseignement supérieur, avant d'envisager les possibilités d'intégration des enjeux propres à la jeunesse au sein des actions de la CAPB.

REMERCIEMENTS

L'INJEP remercie, en premier lieu, l'ensemble des jeunes et des acteurs ayant accepté de répondre à notre sollicitation.

L'Injep souhaite également remercier plus particulièrement le conseil de développement du Pays basque pour son appui dans la réalisation de cette recherche, et plus particulièrement sa présidente, Caroline Phillips, ainsi que l'ensemble de l'équipe technique composée de Philippe Arretz (directeur), Gabriel Sadaillan (chargé d'études), Camille Barreau (chargée de projets) et Fanny Daniel (assistante de direction).

Les services de la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) de Bayonne, et plus particulièrement Michel Bugnon et Caroline Sautet, nous ont, quant à eux, donné la possibilité d'organiser deux focus groupes avec des jeunes en service civique et nous ont aussi apporté leur regard sur les enjeux relatifs à la jeunesse au Pays basque français. Qu'il et elle en soient, ici, remercié·e·s.

L'INJEP remercie, enfin, les personnes nous ayant fourni un éclairage spécifique sur le Pays basque français, et plus particulièrement Isabelle Lacroix, chercheuse au laboratoire Printemps (université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines), ainsi que Lauréna Haurat-Perez, auteure d'un mémoire de recherche de l'université de Bordeaux sur les réseaux militants indépendantistes et le processus de paix en Pays basque nord.

CHAPITRE 1. LE PAYS BASQUE FRANÇAIS : SITUATION GÉOGRAPHIQUE ET SOCIODÉMOGRAPHIQUE

1. Situation géographique

Le Pays basque français se situe au sein de la région Nouvelle-Aquitaine et du département des Pyrénées-Atlantiques (voir carte 1). À l'échelle transnationale, le Pays basque s'étend, historiquement, sur sept territoires (voir carte 2). Quatre d'entre eux sont situés en Espagne : l'Alava, le Guipuscoa et la Biscaye – regroupés au sein de la communauté autonome du Pays basque (dont la capitale est Vitoria-Gasteiz) – ainsi que la Navarre, qui constitue à elle seule une communauté autonome (dont la capitale est Pampelune). Ces quatre territoires correspondent à des régions administratives disposant d'un statut d'autonomie spécifique par rapport à l'État espagnol. Les trois autres territoires sont, quant à eux, situés en France : le Labourd, la Basse-Navarre et la Soule. Ils correspondent à trois provinces historiques de l'Ancien régime réunies, en 1789 – avec les provinces béarnaises – au sein de l'actuel département des Pyrénées-Atlantiques et, aujourd'hui, au sein de la CAPB. Localement, les appellations « Pays basque nord » (*Iparralde*) et « Pays basque sud » (*Hegoalde*) sont couramment utilisées pour désigner respectivement le Pays basque français et le Pays basque espagnol.

Nantes*

Nouvelle-Aquitaine

Bayonne

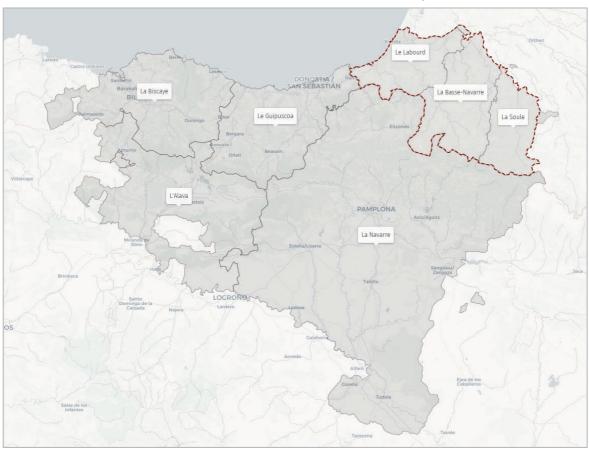
Donostia yasını
Sebastian

Pamplona*

ANDORRA

CARTE 1. LA SITUATION GEOGRAPHIQUE DU PAYS BASQUE AU SEIN DE LA REGION NOUVELLE-AQUITAINE

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

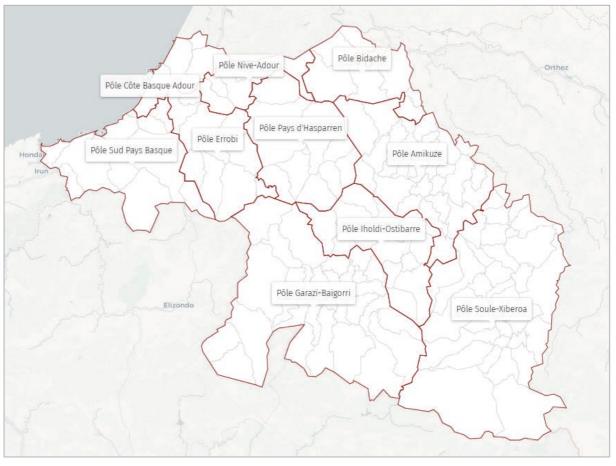


CARTE 2. LA SITUATION GEOGRAPHIQUE DU PAYS BASQUE FRANÇAIS AU PAYS BASQUE

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

2. Présentation sociodémographique du territoire

D'un point de vue sociodémographique, le territoire du Pays basque français se caractérise par la diversité des configurations sociospatiales qui le composent. En nous positionnant au niveau des dix pôles territoriaux de la CAPB, l'exploitation des données du recensement de la population nous permet ainsi de distinguer trois principales configurations territoriales, au regard de la structure sociodémographique et d'activité, et de la dynamique dans le temps : une configuration à dominante urbaine sur le littoral, concentrant population et activité ; une configuration périurbaine et résidentielle dans l'arrière-pays littoral, à forte dynamique démographique ; et enfin, une configuration rurale et montagnarde dans l'intérieur, en situation de stagnation démographique.



CARTE 3. PERIMETRE DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU PAYS BASQUE PAR POLES TERRITORIAUX

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

Sur le littoral : une configuration à dominante urbaine concentrant population et activité

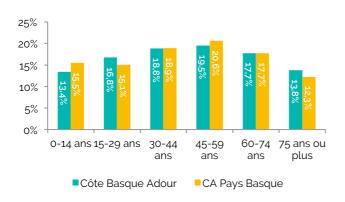
La première configuration sociospatiale que l'on peut repérer se compose des pôles Côte basque-Adour et Sud Pays basque, tous deux situés sur la partie littorale du territoire. C'est en leur sein que se situent les communes les plus importantes démographiquement – avec notamment Bayonne (48 178 habitant·e·s), Anglet (38 633 habitant·e·s), Biarritz (24 713 habitant·e·s), Hendaye (16 783 habitant·e·s) et Saint-Jean-de-Luz (13 434 habitant·e·s) –, et c'est dans cet espace que se concentrent près des deux tiers de la population du Pays basque (64 %, soit 192 467 habitant·e·s).

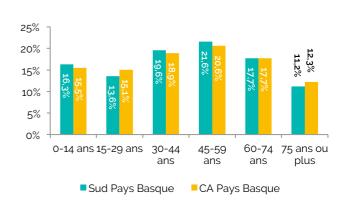
Le pôle Côte basque-Adour, à forte dominante urbaine, se singularise nettement de l'ensemble des pôles composant la CAPB, à la fois par une surreprésentation des 15-29 ans, une sous-représentation des 0-14 ans (voir graphique 1), ainsi que par la forte prédominance de ménages d'une personne (caractéristique des espaces urbains). Mêlant urbain et périurbain, le pôle Sud Pays basque dispose, quant à lui, d'une structure par âge qui se rapproche de celle observable au sein des pôles périurbains,

mais de manière moins marquée, c'est-à-dire avec une surreprésentation des 0-14 ans, des 30-44 ans et des 45-59 ans, ainsi qu'une surreprésentation concomitante des ménages avec famille.

GRAPHIQUE 1. POPULATION PAR AGE DU POLE
COTE BASQUE-ADOUR

GRAPHIQUE 2. POPULATION PAR AGE DU POLE SUD PAYS BASQUE



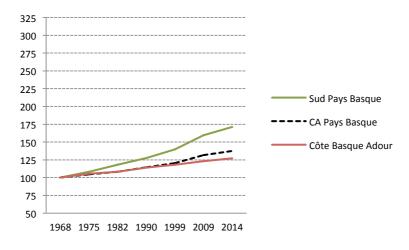


Source: INSEE RP 2014.

Source: INSEE RP 2014.

La dynamique démographique est importante au sein de cette configuration, surtout sur le pôle Sud Pays basque (+12 000 habitant·e·s entre 1999 et 2014, soit une progression de 22,7 %), et dans une moindre mesure sur le pôle Côte basque-Adour (+ 8 919 habitant·e·s sur la même période, soit + 7,6 %). En outre, la dynamique de construction de logements y est également forte sur la même période (+ 16 521 sur le pôle Côte basque-Adour et + 14 609 sur le pôle Sud Pays basque), dont il faut noter qu'une part importante est absorbée par l'accroissement du nombre de résidences secondaires (un tiers de la croissance des logements sur le pôle Côte basque-Adour, 40 % sur le pôle Sud Pays basque); cette évolution n'est pas neutre au regard des tensions qu'elle est de nature à créer sur les marchés fonciers et immobiliers, tout en étant également le signe d'une forte attractivité.

GRAPHIQUE 3. VARIATION DE LA POPULATION ENTRE 1968 ET 2014 (EN INDICE BASE 100)



Source : INSEE RP 1968 à 2014

Surtout, ces deux pôles se distinguent nettement par le fait que s'y concentrent très fortement (près de 70 %) les emplois existants au sein de la CAPB. C'est particulièrement le cas sur le pôle Côte basque-Adour qui accueille près de 53 % des emplois (soit 65 099 emplois). En outre, les emplois concernés sont plus souvent des emplois de cadres et professions intellectuelles supérieures, de professions intermédiaires et d'employés qu'à l'échelle de la CAPB, au sein de laquelle on note plus largement une sous-représentation marquée des emplois de cadres par rapport à la France (12 % contre 17,4 %). Le pôle Sud Pays basque compte également beaucoup d'emplois (près de 18 % des emplois de la CAPB, ce pôle se caractérise, quant à lui, par une surreprésentation des emplois liés à l'artisanat et au commerce (11,5 % contre 9,1 %), ainsi que des emplois d'ouvriers (22 % contre 20,3 %).

La médiane des revenus sur ces deux pôles est proche du niveau observé à l'échelle de la France métropolitaine pour l'année 2013: elle s'élève à 20 600 euros sur le pôle Côte basque-Adour et à 20 246 euros sur le pôle Sud Pays basque, contre 19 320 euros au niveau de la CAPB et 20 098 euros en France métropolitaine. Néanmoins, il faut noter des disparités internes à ces deux pôles, dans la mesure où le niveau de la médiane apparaît nettement plus élevé dans certaines communes telles qu'Anglet (22 284 euros), Biarritz (22 188 euros), Arbonne (23 376 euros) ou Ahetze (23 240 euros). À l'inverse, la commune de Bayonne se caractérise par sa situation moins favorable, avec une médiane des revenus s'élevant à 18 480 euros.

En outre, il faut noter la présence, sur le pôle Côte basque-Adour, de deux quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville, tous deux situés à Bayonne¹⁴. Le premier, Maubec-Citadelle, compte 2 355 habitant·e·s, et le second, Mounédé-Sainte-Croix, en compte 4 053. D'autres quartiers situés sur le pôle Côte basque-Adour font également l'objet d'un dispositif de veille active, à savoir que le niveau de revenus y est sensiblement comparable à celui des quartiers prioritaires, sans néanmoins atteindre le seuil de 1 000 habitant·e·s retenu par le décret précisant les critères de classification des quartiers prioritaires. Ceux-ci sont situés sur les communes de Bayonne (les résidences d'Habas la Plaine, d'Habas Ginsburger et de Codry, ainsi que le quartier du Petit Bayonne), de Boucau (les quartiers de Bas Boucau, d'Huréous et du Vigo), et de Biarritz (quartier Pioche-Pétricot)¹⁵.

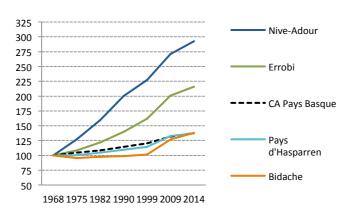
Dans l'arrière-pays littoral : une configuration à dominante périurbaine et résidentielle, à forte dynamique démographique

La seconde configuration territoriale que nous pouvons identifier au sein de la CAPB se compose des pôles Nive-Adour, Errobi, Pays d'Hasparren et Bidache, regroupant 35 communes situées dans l'arrière-pays littoral. Ces trois pôles concentrent 68 924 habitant es, soit 23 % de la population de la CAPB: 29 191 habitant es sur le pôle Errobi, 19 017 sur le pôle Nive-Adour, 14 802 sur le pôle pays d'Hasparren et 5 914 sur le pôle Bidache. Trois communes regroupent plus de 6 000 habitant es

¹⁴ Communauté d'agglomération Côte basque-Adour, Contrat de ville 2015-2020 de l'agglomération Côte basque-Adour, 2015.

¹⁵ Ibid.

(Cambo-les-Bains, Ustaritz et Hasparren) et deux en comptent plus de 4 000 (Saint-Pierre-d'Irube et Mouguerre). Ces quatre pôles territoriaux appartiennent à une configuration de type périurbaine vivant sous l'influence directe (en termes d'emplois notamment) de l'aire urbaine de Bayonne (qui comprend l'ensemble de la façade littorale), au regard de la classification des aires d'influence urbaine élaborée par l'INSEE en 2010¹⁶.



GRAPHIQUE 4. VARIATION DE LA POPULATION ENTRE 1968 ET 2014 (EN INDICE BASE 100)

Source : INSEE RP 1968 à 2014.

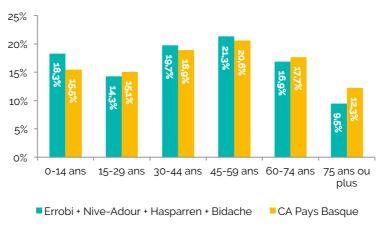
Relativement au territoire de la CAPB, cette deuxième configuration se caractérise par sa très forte dynamique démographique, notamment sur la période 1999-2014, au cours de laquelle plus de 15 500 nouveaux habitant·e·s se sont installé.es, principalement sur les pôles Errobi (+ 7 296 habitant·e·s) et Nive-Adour (+ 4 249 habitant·e·s), et dans un moindre mesure sur les pôles Pays d'Hasparren (+ 2 448 habitant·e·s) et Bidache (+ 1 559 habitant·e·s). Ce phénomène s'inscrit dans une dynamique plus générale, observable au plan national, de forte croissance des espaces périurbains au cours des années 2000, parallèlement à une tendance à la concentration accrue des emplois au sein des centres urbains¹⁷. De ce point de vue, selon l'INSEE, l'aire urbaine de Bayonne se caractérise ainsi par un mouvement combinant doublement densification et extension, dont la dynamique démographique observée au niveau des quatre pôles considérés est l'illustration directe¹⁸.

¹⁶ Brutel C., Levy D., « Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010. 95 % de la population vit sous l'influence des villes », *Insee Première*, octobre 2011, n° 1374.

¹⁷ Floch J.-M., Levy D., « Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010. Poursuite de la périubranisation et croissance des grandes aires urbaines », *Insee Première*, n° 1375, octobre 2011.

¹⁸ Audap, « Analyse des dynamiques de croissance urbaine dans le département des Pyrénées-Atlantiques et le sud des Landes », *Note de l'Observatoire partenarial des Pyrénées-Atlantiques*, septembre 2015, n° 25.

GRAPHIQUE 5. POPULATION PAR AGE DES POLES ERROBI, NIVE-ADOUR, PAYS D'HASPARREN ET BIDACHE ADDITIONNES



Source : INSEE RP 2014.

En outre, la dimension résidentielle de cette seconde configuration se relève au travers d'une structure d'âge et des ménages caractérisée par une surreprésentation des 0-14 ans, des 30-44 ans et 45-59 ans, ainsi que des couples avec enfant(s), qui vivent dans les logements structurellement plus grands (le nombre moyen de pièces dans les résidences principales est compris entre 4,5 et 4,8 sur les quatre pôles considérés contre respectivement 3,5 sur le pôle Côte basque-Adour et 4 sur le pôle Sud Pays basque). En outre, si 19 801 emplois sont implantés sur ces quatre pôles au recensement de 2014 (dont 8 726 sur Errobi, 4 695 sur Pays d'Hasparren, 4 626 sur Nive-Adour et 1 755 sur Bidache), soit 16,2 % du total des emplois de la CAPB – parmi lesquels les emplois d'ouvriers et d'agriculteurs exploitants sont plus fréquents –, la concentration de l'emploi y est la plus faible de la CAPB.

Enfin, s'agissant du niveau de vie, l'observation de la médiane des revenus au sein de cette deuxième configuration fait apparaître deux situations. En effet, si les pôles Nive-Adour et Errobi se démarquent par une médiane des revenus par unité de consommation supérieure à celle observable au niveau de la CA Pays basque et de la France métropolitaine : elle s'y élève respectivement à 22 214 euros sur le pôle Nive-Adour et à 21 414 euros sur le pôle Errobi, contre 19 320 euros au niveau de la CA Pays basque et 20 098 euros en France métropolitaine. Le pôle Pays d'Hasparren dispose d'une médiane des revenus très proche de celle observée au niveau de la CA Pays basque (19 476 euros contre 19 320 euros), tandis que la situation du pôle Bidache y est moins favorable, la médiane s'y élevant à 18 586 euros.

Dans l'intérieur : une configuration à dominante rurale, en stagnation démographique

Dans une troisième configuration, à dominante rurale et une partie située en zone de montagne, on retrouve les pôles Amikuze, Iholdi-Ostibarre, Garazi-Baigorri et Soule-Xiberoa. Ceux-ci regroupent 106 communes pour une population totale de 38 932 habitant·e·s, soit 13 % de la population de la CA Pays basque. Les pôles les plus peuplés sont Soule-Xiberoa (12 840 habitant·e·s) et Garazi-Baigorri

(12 684 habitant·e·s) suivis par les pôles Amikuze (9 680 habitant·e·s) et Iholdi-Ostibarre (3 728 habitant·e·s). La commune la plus peuplée, Mauléon-Licharre (située sur le pôle Soule-Xiberoa), compte 2 994 habitant·e·s. Quatre communes comptent entre 1 000 et 2 000 habitant·e·s : Saint-Palais (1 858 habitant·e·s), Saint-Étienne-de-Baïgorry (1 576 habitant·e·s), Saint-Jean-Pied-de-Port (1 553 habitant·e·s) et Chéraute (1 096 habitant·e·s).

325 300 275 250 ---- CA Pays Basque 225 – Amikuze 200 - Iholdi-Ostibarre 175 Garazi-Baigorri 125 Soule-Xiberoa 100 75 50 1968 1975 1982 1990 1999 2009 2014

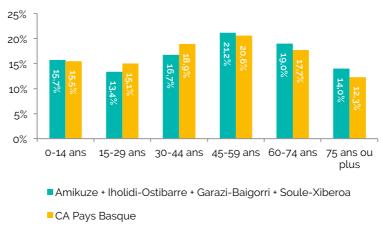
GRAPHIQUE 6. VARIATION DE LA POPULATION ENTRE 1968 ET 2014 (EN INDICE BASE 100)

Source: INSEE RP 1968 à 2014.

Contrairement aux deux configurations sociospatiales précédemment identifiées, les quatre pôles ici considérés connaissent, sur le long terme, une situation de stagnation, voire une décroissance, démographique. Ainsi, si les pôles d'Amikuze, d'Iholdi-Ostibarre et de Garazi-Baigorri regagnent de la population entre 1999 et 2014, cela ne compense pas en totalité la diminution qui s'est produite entre 1968 et 1999. Quant au pôle Soule-Xiberoa, celui-ci voit sa population décroître de manière continue depuis 1968.

La structure d'âge fait également apparaître une surreprésentation assez nette des 45-59 ans, des 60-74 ans et des 75 ans ou plus, même si elle est moins marquée sur le pôle Amikuze. En outre, au sein de cette troisième configuration, les ménages tendent à résider depuis plus longtemps dans leur logement : entre 57,5 % (sur le pôle Amikuze) et 64,1 % (sur le pôle Soule-Xiberoa) d'entre eux le sont depuis au moins 10 ans (contre 49,7 % en France), et près d'un tiers parmi eux y réside depuis au moins 30 ans.

GRAPHIQUE 7. POPULATION PAR AGE DES POLES AMIKUZE, IHOLDY-OSTIBARRE, GARAZI-BAIGORRI, SOULE-XIBEROA



Source: INSEE RP 2014.

Sur les quatre pôles ici considérés, on dénombre un total de 14 638 emplois au recensement 2014 (soit 12 % du total des emplois de la CAPB) qui sont nettement plus fréquemment des emplois d'agriculteurs exploitants (17,3 %) et, dans une moindre mesure, d'ouvriers (24,4 %), par rapport à l'ensemble des emplois de la CAPB (respectivement 3,2 % et 20,3 %). Enfin, la médiane des revenus par unité de consommation y apparaît plus faible que le niveau de la médiane observée à l'échelle de la France métropolitaine. Elle s'élève à 16 552 euros sur le pôle Iholdi-Ostibarre, à 17 584 euros sur le pôle Garazi-Baigorri, à 18 218 euros sur le pôle Soule Xiberoa et à 18 312 euros sur le pôle Amikuze contre 19 320 euros au niveau de la CA Pays basque et 20 098 euros en France métropolitaine.

CHAPITRE 2. LE DÉVELOPPEMENT LOCAL PAR LES JEUNES : ILLUSTRATIONS ET ENJEUX EN PAYS BASQUE INTÉRIEUR

Au Pays basque français, le rôle joué par les espaces d'action collective dans les parcours biographiques des jeunes apparaît central, au moins pour la majorité de celles et ceux que nous avons rencontré-e-s dans le cadre de l'enquête. La participation au comité des fêtes de la commune¹⁹, dont l'objet est d'organiser annuellement, sur un week-end, la fête du village, est en effet très répandue au sein de la jeunesse basque, tant sur la côte que dans l'intérieur. Cela constitue, localement, l'une des dimensions structurantes des processus de socialisation à l'engagement des jeunes au sein de collectifs organisés – ceux-ci étant ordonnés selon un certain nombre de normes informelles, tant s'agissant de la distribution des responsabilités que des modes de transmission générationnelle. Parallèlement, la participation régulière aux fêtes organisées chaque fin de semaine du printemps à la fin de l'été dans différentes communes du Pays basque, contribue fortement, pour un grand nombre de jeunes, à l'entretien des liens de sociabilité.

En parallèle ou indépendamment, un certain nombre de jeunes – essentiellement issus du mouvement abertzale²⁰ – se réunissent également au sein de collectifs appelées « *gaztetxe* », qui signifie « maison des jeunes » en basque, dont l'action s'inscrit, quant à elle, dans un registre militant davantage politisé. Communiquant le plus souvent en basque en leur sein, les membres des *gaztexte* organisent – avec des spécificités propres à chacun d'eux – divers événements (soirées-débats, concerts, projection de films, ateliers de chants, etc.), ainsi que des actions militantes (occupation de maisons inoccupées, occupation de places, etc.). Si les comités des fêtes sont pour la plupart reconnus et soutenus par les communes, le rapport entre ces dernières et les *gaztexte* apparaît, quant à lui, plus ambivalent – certains se situant dans une relation négociée et pacifiée (à l'image de Bayonne), tandis qu'elle est plus conflictuelle pour d'autres (à l'image d'Hendaye).

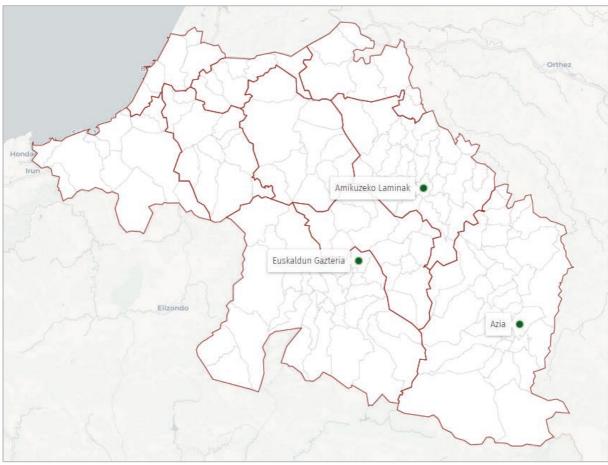
Malgré l'importance de ces espaces d'action collective que sont les comités des fêtes et les *gaztetxe* au Pays basque, nous nous arrêterons ici plus spécifiquement – pour des raisons liées principalement à l'objet et à la temporalité de réalisation de la présente enquête²¹ – sur le rôle joué par trois associations en Pays basque intérieur, que sont Azia à Tardets-Sorholus, Amikuzeko Laminak à Saint-Palais, et

¹⁹ Certaines communes sont dotées de plusieurs comités de fêtes.

²⁰ « Abertzale » signifie littéralement « patriote » en basque. Le mouvement abertzale désigne le mouvement en faveur de l'autonomie politique du Pays basque, situé politiquement à gauche. Dans une acception plus large, il fait référence à la défense de l'identité basque.

²¹ La délimitation que nous opérons ici entre les différentes d'associations (comité des fêtes, *gaztexte* et autres associations de jeunes) doit cependant être nuancée par le fait qu'elle se trouve souvent poreuse en pratique, en particulier au regard de la pluralité des engagements dans lesquels s'inscrivent un certain nombre de jeunes, notamment issus du mouvement abertzale. (Voir: Lacroix I., « "C'est du vingt-quatre heures sur vingt-quatre!" Les ressorts du maintien de l'engagement dans la cause basque en France », *Politix*, 2013, n° 102, p. 35–61.)

Euskaldun Gazteria à Ainhice-Mongelos (voir Carte 4)²². De manière plus ou moins importante – en termes de dynamique – et depuis plus ou moins longtemps selon leurs lieux d'implantation, ces trois associations contribuent à l'animation du territoire dans différents domaines (culture, langue, emploi et activité économique, formation, logement, etc.) et sont, pour certaines d'entre elles, pourvoyeuses de services (en matière d'information jeunesse notamment). Elles participent plus largement, en ce sens, à une politique de développement local en intervenant, pour certaines dimensions de leur activité, dans des domaines ailleurs pris en charge par des collectivités publiques.



CARTE 4. IMPLANTATION DES ASSOCIATIONS AZIA, AMIKUZEKO LAMINAK ET EUSKALDUN GAZTERIA

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

26

²² Au cours de l'enquête, nous en avons également repéré plusieurs autres, à l'image de Basaizea (à Saint-Étienne-de-Baïgorry), Euskal Herria Zuzenan (à Hasparren), Pitzgarri (à Mauléon), ou encore Aitzina (à Bayonne).

1. Un répertoire d'action multiple

Euskaldun Gazteria (la « jeunesse basque ») est la plus ancienne des trois associations. Implantée sur le territoire de l'actuel pôle de Garazi-Baigorri²³, elle est l'héritière de la Jeunesse agricole catholique (JAC) puis du Mouvement rural de jeunesse chrétienne (MRJC)²⁴, dont elle est la représentante locale jusqu'en 2016, au moment où elle prend la décision de s'en désaffilier à la suite d'un long questionnement interne sur lequel nous reviendrons. Azia (la « graine ») s'est, quant à elle, constituée beaucoup plus récemment, en 1998, à Tardets-Sorholus (Haute-Soule), à l'initiative d'un groupe de cinq jeunes soutenus par la Mutualité sociale agricole (MSA) - dont une partie de l'action, à côté de la fonction d'assurance sociale du monde agricole, consiste historiquement à soutenir des projets collectifs portés par de jeunes ruraux²⁵. L'action d'Azia se déploie sur l'ensemble de la Soule, principalement autour de Tardets (où se situe son siège) et de Mauléon. De son côté, Amikuzeko Laminak (les « lutins d'Amikuze²⁶ ») a été créée en 2001 à Saint-Palais par un groupe de dix lycéennes et étudiantes bénéficiant - comme Azia - du soutien de la MSA, dans le cadre de son programme d'appui à l'initiative des jeunes. L'association a vocation à intervenir principalement sur le territoire de l'actuel pôle d'Amikuze (et, plus particulièrement, à Saint-Palais même), mais également sur celui d'Iholdi-Ostibarre. À l'échelle des vingt dernières années, ces trois associations ont développé différents types d'action et de projets dans plusieurs domaines.

Favoriser l'emploi et l'activité économique des jeunes en milieu rural

Le premier concerne l'emploi et l'activité économique des jeunes. Ce domaine a été d'abord investi par Azia et Amikuzeko Laminak, et plus récemment par Euskaldun Gazteria. Les actions ont ainsi consisté en l'organisation de bourses de l'emploi et/ou de forums des métiers, notamment destinés à faciliter la recherche d'un emploi d'été, d'un premier emploi, voire d'une formation. Des événements de ce type ont été mis en place par Azia et Amikuzeko Laminak dès leurs créations respectives, et se sont renouvelés à intervalles très réguliers (tous les ans ou tous les deux ans) au cours des années 2000. Dans le cas d'Amikuzeko Laminak, ce type d'action a été progressivement transféré à d'autres structures: la bourse de l'emploi a ainsi été reprise par une association de développement économique (Indar) puis par Pôle emploi, tandis que le forum des métiers (plutôt destiné à aider les lycéens dans leur orientation scolaire et professionnelle) a été, quant à lui, pris en charge par des établissements scolaires locaux. D'après une responsable de l'association, ce transfert du portage des projets à des structures plus institutionnalisées a été, dès les débuts, pensé comme tel:

²³ Le siège de l'association se situe à Ainhice-Mongelos, à quelques kilomètres de Saint-Jean-Pied-de-Port, dans les locaux d'Euskal Herriko Laborantza Ganbara (EHLG), la chambre d'agriculture alternative du Pays basque, fondée en 2005 (voir *infra*, Chapitre 4). Il était auparavant situé dans la commune voisine de Bussunarits-Sarrasquette.

²⁴ La JAC se transforme en MRJC au début des années 1960.

Lachesnaie B., « L'action sanitaire et sociale de la Mutualité sociale agricole », *Informations sociales*, n° 164, 2011, p. 116–122.

Dans les contes et légendes basques les laminak sont des lutins auxquels l'imaginaire attribue la construction de certains édifices, à l'image des ponts de Licq-Athérey (en Soule) ou de Bidarray (en Basse-Navarre).

« À chaque fois qu'une nouvelle action arrivait, l'idée était qu'à partir du moment où ça fonctionnait, lles membres fondatrices] essayaient de voir avec les structures [potentiellement intéressées] comment pouvait être reprise l'action. » (Entretien avec une responsable de l'association Amikuzeko Laminak, 24/10/2017.)

De son côté, Azia a également organisé ce type d'événement à plusieurs reprises au cours des années 2000 (en lien avec la mission locale et Pôle emploi), et elle a mis en place, à la même période, un circuit à vélo annuel d'une journée permettant aux participants de rencontrer des entreprises locales²⁷. Plus récemment, à partir de 2016, Azia a engagé la réalisation d'un guide de l'emploi en Soule, pour lequel l'association a reçu l'appui d'un cabinet spécialisé et de plusieurs partenaires locaux réunis au sein d'un comité technique.

Par rapport à Amikuzeko Laminak et Euskaldun Gazteria, la principale caractéristique d'Azia tient à l'importance de son investissement initial en matière de développement de l'emploi et de l'activité économique au niveau local. Celui-ci s'est notamment matérialisé à travers la création, dès 2000, d'un premier comité local d'épargne pour les jeunes (CLEJ) en Soule. Le principe consiste à créer une association autonome – le CLEJ lui-même – auprès de laquelle les habitantes du territoire, quel que soit leur âge, sont appelées à cotiser lors d'une campagne de collecte de plusieurs mois²⁸. Le fonds d'éparqne ainsi constitué permet ensuite d'aider financièrement, sous la forme d'un prêt à taux zéro remboursable en 5 ans, des jeunes de 18 à 35 ans²⁹ portant un projet de création ou de reprise d'activité économique comprenant la création d'au moins un emploi (y compris le leur). Lorsqu'au bout de cinq ans, l'ensemble des prêts accordés est remboursé, le CLEJ est dissous, tandis qu'un nouveau est créé en parallèle pour financer de nouveaux projets d'activité. Lors de cette opération, une partie des cotisant·e·s des CLEJ précédents sont invité·e·s à reconduire leur cotisation dans le nouveau CLEJ. La sélection des projets bénéficiant d'un prêt est effectuée par le bureau du CLEJ³⁰, et l'animation du projet est assurée par l'animateur trice d'Azia – le CLEJ ne disposant d'aucun fonds spécifique pour cela.

TABLEAU 1. RECAPITULATIF DES CLEJ CONSTITUES PAR L'ASSOCIATION AZIA EN SOULE

Dénomination	Année	Somme prêtée	Épargnants	Projets soutenus	Emplois créés
CLEJ	2000	17 000 €	91	5	8
CLEJ BIGA	2002	17 675 €	96	4	12
CLEJ HIRU	2004	41 500 €	137	11	20
CLEJ LAU	2006	37 040 €	155	12	22
CLEJ BOST	2009	29 880 €	166	10	11
CLEJ SEI	2012	38 800 €	205	12	13
CLEJ ZAZPI	2016	15 000 €	239	6	7
TOTAL		197 115 €		60	93

Source : rapport d'activité 2016 de l'association Azia.

²⁷ Au fil des éditions, l'objet du circuit à vélo s'est étendu à la visite de structures culturelles.

Le montant total de la cotisation est fixé à 180 euros, payable en douze fois sur un an (soit 15 euros/mois).

²⁹ Au cours du premier CLEJ en Soule, la limite d'âge pour bénéficier d'un prêt était initialement fixée à 30 ans. Elle a été étendue à 35 ans lors de la constitution du second CLEJ, en 2002.

³⁰ Celui-ci, parfois dénommé « comité technique », comprend les membres du bureau de l'Azia et de son animateur trice, ainsi qu'un certain nombre de technicien nes. À titre d'illustration, le bureau du CLEJ monté en 2004 comprenait, outre les membres du bureau d'Azia et de son animateur trice, le directeur d'un association de développement économique locale (Odace), l'agent de développement de la MSA, un ou deux employés de banque, un ou deux comptables ou experts-comptables.

Depuis 2000, sept CLEJ ont ainsi été constitués en Soule. Durant cette période, le nombre d'épargnant es a augmenté de manière croissante, passant de 91 lors du premier CLEJ à 239 lors du dernier, lancé en 2016. D'après les données du rapport d'activité 2016 d'Azia, sur l'ensemble des CLEJ mis en place en Soule, 60 projets de création ou de reprise d'activité ont été soutenus et 93 emplois ont été créés (voir Tableau 1)31. Le montant total des sommes prêtées par CLEJ varie entre 15 000 euros (en 2016) et 41 500 euros (en 2004). En outre, dans le sillage des premiers CLEJ, des formations à la gestion d'entreprise ont également été mises en place à destination des porteurs de projets. L'exploitation des archives de l'édition locale du quotidien régional Sud Ouest, dont le correspondant a abondamment couvert l'activité d'Azia et des CLEJ successifs, permet de disposer d'un aperçu des types de projets soutenus au cours des guinze dernières années: une mercerie-bonneterie (2000), une entreprise de bûcheronnage et d'élagage (2000), une entreprise de charpenterie-maçonnerie (2001), une entreprise de confitures artisanales (2003), une entreprise de négoce de matériaux de construction (2004), un commerce ambulant (2004), une entreprise d'installations électriques (2005), un entreprise d'entretien d'espaces verts (2005), une entreprise de plomberie et de climatisation (2005), un bureau d'études dans la confection d'outillages (2005), une entreprise de location de matériels de chantier (2006), une entreprise de menuiserie-charpenterie (2007), une autre entreprise de charpenterie (2007), une boutique de vêtements (2007), une entreprise d'espaces verts (2009), un garage automobile (2009), un commerce de second œuvre (2009), une entreprise de bâtiment (2012), une entreprise de pose de cuisines (2012), une boutique de fleurs (2012), une entreprise de coiffure (2016), un commerce de vêtements pour enfants (2016), un cabinet infirmier (2016), etc. Sur l'ensemble des porteur.euses de projets financé.es en Soule, un e seul e, en 2004, n'a pour l'heure pas été en mesure de rembourser son prêt.

En s'inspirant directement des CLEJ mis en place en Soule par Azia, Euskaldun Gazteria a également constitué un premier CLEJ en Basse-Navarre³² en 2011, sur le même modèle, puis un second en 2016, en rencontrant cependant certaines difficultés. L'équipe actuelle d'Euskaldun Gazteria qui a participé au montage du second CLEJ (en 2016), met ainsi en avant la difficulté que représente le recrutement d'un nombre suffisant de cotisants pour constituer la base d'épargne initiale. Si cela s'explique en partie, selon elle, par une forme de concurrence des demandes de financement de projets auprès des habitant·e·s – et ce, bien que le CLEJ implique, par principe, un remboursement du ou de la cotisant·e à terme –, l'impossibilité d'une porteuse de projet à rembourser le prêt qui lui avait été accordé dans le cadre du premier CLEJ, et les démarches judiciaires que cela a engendrées, a été difficilement vécue par l'équipe d'Euskaldun Gazteria, comme le soulignent deux de ses membres :

- « Au premier CLEJ, cinq ou six projets ont été aidés. Il y en a un qui a capoté. Cela s'est mal passé parce que la personne ne remboursait plus.
- Cela a mis du plomb dans l'aile du premier CLEJ?
- Oui.
- Les gens ont été frileux pour cotiser après ?
- C'était plutôt nous. Cela nous a un peu sonnés, déjà. Nous avons été un peu surpris. Nous avons dû remédier à cela. Nous sommes allés voir un huissier, un avocat. Nous sommes passés devant un juge. Il

³¹ Une vidéo présentant le fonctionnement du CLEJ est accessible en ligne sur le site de l'association, à l'adresse : http://azia.unblog.fr/category/clej/ [consultée le 13/02/2018].

³² La Basse-Navarre regroupe les actuels pôles de Garazi-Baigorri, Ilholdi-Ostibarre et Amikuze.

fallait porter ça. Nous avons été un peu déçus que cela arrive. Du coup, nous ne nous sommes pas aussi bien concentrées pour ramasser les cotisations [du second CLEJ]. » (Entretien avec deux membres de l'association Euskaldun Gazteria, 15/11/2017.)

Néanmoins, selon une ancienne responsable de l'association que nous avons interrogée, le fait d'opérer une comparaison entre les difficultés rencontrées lors du montage des deux premiers CLEJ de Basse-Navarre et le fonctionnement dynamique des CLEJ mis en place en Soule ne lui semble pas pertinent, au regard de la différence d'antériorité des deux expériences :

« Par rapport à lla plus grande difficulté supposée du CLEJ de Basse-Navarre vis-à-vis du CLEJ de Soule] je ne suis pas hyper d'accord dans le sens où on ne peut pas comparer, aujourd'hui [...] un CLEJ en Soule alors qu'il y a plus de dix ans d'expérience [...], avec le premier CLEJ en Basse-Navarre. Le premier CLEJ en Soule aussi, il y a eu des difficultés de mobilisation de recherche de cotisants, de porteurs de projets qui n'ont pas remboursé... Il y a eu ce type de difficulté là. Maintenant, au bout du sixième ou septième CLEJ en Soule, c'est sûr que les gens, ils connaissent, ils identifient ce qu'est le CLEJ, ils savent à quoi ça sert. » (Entretien avec une ancienne responsable de l'association Euskaldun Gazteria (2011-2014), 12/12/2017.)

En outre, souligne-t-elle, les difficultés rencontrées par le premier CLEJ de Basse-Navarre tiennent aussi, de manière plus structurelle, à la nécessité, lors du montage d'un premier CLEJ, de devoir constituer une première base d'épargne relativement large :

« Normalement, c'est pensé aussi, pour que, en gros, pendant que le premier CLEJ tourne, on lance aussi le second CLEJ pour permettre une rotation, pour que quand on crée le troisième CLEJ, on propose aux adhérents du premier CLEJ de reverser leur cotisation au troisième CLEJ. Et, quand le deuxième CLEJ est terminé, au quatrième, pour qu'il y ait toujours un minimum de sous dans les associations des différents CLEJ. [...] Normalement, la base de cotisants du premier CLEJ n'est jamais perdue ou très peu, parce que les gens qui ont donné 180 euros il y a quatre ans, ils ne veulent pas forcément les récupérer quoi. Ils sont ok pour les ré-impulser, pour les remettre dans le CLEJ d'après. » (Entretien avec une ancienne responsable de l'association Euskaldun Gazteria (2011-2014), 12/12/2017.)

Ainsi, suivant ce principe, apparaît, dès lors, une difficulté propre à la création des deux premiers CLEJ, dans la mesure où cela nécessite la constitution de deux bases de cotisant es qui se reportent ensuite, en alternance, sur les CLEJ suivants. À l'heure de réaliser notre enquête, Euskaldun Gazteria – qui a par ailleurs connu, entre-temps, des changements internes importants (voir *infra*) – ne prévoit pas, de renouveler l'expérience à l'avenir.

Loger des jeunes à loyer modéré : la SCI solidaire d'Euskaldun Gazteria

Avant la création du premier CLEJ de Basse-Navarre en 2011, Euskaldun Gazteria s'était engagée dans un autre domaine, celui du logement, en initiant un projet de réhabilitation d'appartements de petite taille à loyer modéré, destinés à des jeunes vivant en Pays basque intérieur ou souhaitant s'y installer. Ce projet est né d'un diagnostic de territoire effectué en 2004-2005 par les jeunes – majoritairement des filles – impliqué·e·s dans l'association, qui disposait alors d'un animateur rémunéré par le Mouvement rural de jeunesse chrétienne (MRJC). Comme le relate une des membres de l'association à l'époque, le choix de s'orienter vers un projet d'accès au logement s'est opéré par décantation :

« Autour des années 2004-2005, nous avons fait un diagnostic de territoire. C'est un gros pavé dans lequel nous avons étudié différents domaines. Il y avait l'agriculture, l'emploi, la culture, le logement, etc. Pour chaque thématique, nous avons rencontré les principaux acteurs. Et pour chaque domaine, nous avons

imaginé des projets que nous pouvions éventuellement porter. Nous étions donc déjà dans une démarche de projet. Suite à ce diagnostic de territoire, nous faisions des réunions et notre réflexion a un peu mûrie. Nous voulions un projet qui allie à la fois vivre et travailler en Pays basque intérieur. Nous avons finalement choisi le logement parce qu'il y avait déjà des choses sur l'agriculture. Pour l'emploi, il y avait aussi déjà des structures. En gros, pour qu'un jeune reste en Pays basque intérieur, il a besoin d'un emploi et d'un logement. [...] Dans les projets potentiels, nous avions émis l'idée d'acheter une bâtisse, de faire des appartements et de les louer à loyer modéré à des jeunes. C'est le projet que nous avons choisi. » (Entretien avec une ancienne membre d'Euskaldun Gazteria [2004-2009], 15/11/2017.)

Conseillée par un notaire, l'association s'est ainsi orientée, en 2006, vers la création d'une société civile immobilière (SCI) solidaire. Après de multiples consultations, un capital initial permettant de contracter - auprès d'une banque coopérative - l'emprunt nécessaire à l'acquisition d'un bien immobilier adapté au projet a été estimé à 40 000 euros. Pour réunir ce capital, 200 parts sociales d'un montant de 180 euros - payables, comme dans le cas des CLEJ, à hauteur de 15 euros/mois sur un an - ont alors été proposées à la vente, et une campagne de recherche de cotisantes a été engagée auprès de la population. Rapidement, le capital a été constitué. De son côté, la communauté de communes de Garazi-Baigorri s'est engagée en acceptant de garantir l'emprunt. En parallèle, un appel a été lancé afin d'identifier une maison à vendre pouvant répondre aux nécessités du projet. La recherche s'est poursuivie durant deux ans, avant qu'une maison, située à Uhart-Cize (à proximité de Saint-Jean-Piedde-Port), puisse finalement être acquise par la SCI. Le bien nécessitant d'importants travaux, un maître d'œuvre a alors été engagé pour dessiner les plans des appartements (au nombre de cinq), et assurer le suivi des travaux auprès des artisans, choisis par l'association. Une subvention de l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (ANAH) a, de surcroît, couvert près de la moitié du financement des travaux. Les finitions ont, quant à elles, été effectuées par des groupes de jeunes mobilisés à cette occasion : « Pour les finitions, notamment de peinture, nous avons organisé des chantiers où il y avait des membres plus jeunes d'Euskaldun Gazteria ou d'autres qui avaient envie de venir³³. »

Inaugurés en octobre 2009, les appartements ont accueilli en même temps leurs premier-e-s occupant-e-s. Ceux-ci ont été sélectionnés directement par les membres d'Euskaldun Gazteria avec pour critère principal le fait d'être jeune et de travailler sur le territoire. Aucune limite d'âge précise n'a cependant été requise, ce qui n'a pas été sans difficulté, au regard du profil spécifique de certain-e-s candidat-e-s à la location :

« [La limite d'âge], c'est compliqué parce que, par exemple, nous avons accepté quelqu'un qui avait 35 ans. Est-ce que c'est jeune ou pas ? C'était une personne seule. Dans le diagnostic, on avait constaté qu'il y avait très peu de petits logements. Donc quand on loue un appartement, il est de suite grand et plus cher. Quand on est seul, cela devient vite une limite. C'était quelqu'un qui avait 35 ans mais qui correspondait au profil. Nous l'avions donc accepté. » (Entretien avec une ancienne membre d'Euskaldun Gazteria [2004-2009], 15/11/2017.)

En contrepartie de la subvention de l'ANAH, les loyers au mètre carré sont plafonnés pour une durée de dix ans. Ceux-ci s'élèvent à un montant compris entre 200 et 250 euros mensuels par appartement. Depuis 2009, les logements sont continuellement occupés.

³³ Entretien avec une ancienne membre d'Euskaldun Gazteria (2004-2009), 15/11/2017.

Après plusieurs années d'expérience, le modèle juridique de la SCI s'avère néanmoins inadapté à ce type de projet, au regard de la complexité administrative - notamment s'agissant des déclarations fiscales - engendrée par une structure de cette nature qui comprend, à l'heure actuelle, 120 sociétaires. Aujourd'hui toujours impliquée dans l'administration de la SCI - ce qui représente plusieurs réunions par an -, l'ancienne membre d'Euskaldun Gazteria qui avait fait partie de l'équipe ayant initié le projet nous précise qu'une réflexion sur la structure juridique a été engagée. L'évolution envisagée consisterait à créer une SCI ne comprenant plus que deux sociétaires : d'un côté, l'association gestionnaire de la SCI créée spécifiquement à l'origine du projet et disposant d'une majorité de parts sociales et, de l'autre, une association à créer, à laquelle les 120 sociétaires individuels céderaient leurs parts. Au-delà de leur dimension technique, les problématiques liées au statut juridique de la structure porteuse révèlent, plus largement, les enjeux d'ingénierie propre au développement de ce type de projet, qui répond à un besoin non couvert en milieu rural - mais également en milieu urbain, malgré l'offre proposée par des acteurs tels que le Foyer des jeunes travailleurs (voir infra, Chapitre 3). En la matière, le recul historique dont on peut aujourd'hui disposer sur la démarche initiée par Euskaldun Gazteria montre également le rôle central joué par la présence d'un e animateur trice salarié e à même d'assurer la coordination des démarches, en lien avec les jeunes de l'association. En définitive, si le projet suit aujourd'hui son cours, il convient de noter qu'il n'a pas connu de réplication ailleurs au Pays basque, contrairement au CLEJ.

Informer et former les jeunes

Un autre domaine dans lequel les associations étudiées jouent un rôle en Pays basque intérieur est celui de la formation et de l'information jeunesse. Lors de sa création à la fin des années 1990, Azia s'est notamment investie, en lien avec son engagement en matière de développement de l'activité économique des jeunes et la constitution du premier CLEJ, dans une démarche de coopération internationale financée par le premier programme européen Leonardo Da Vinci³⁴ (1995-1999). Dès 1999, l'association a ainsi structuré un partenariat avec un institut de développement irlandais, un centre de formation basque espagnol, ainsi qu'un incubateur économique roumain. Une rencontre avait alors été organisée à Tardets en octobre 1999, au cours de laquelle chaque structure avait présenté son action, et où des liens plus formels avaient pu être établis³⁵. Réciproquement, les membres d'Azia s'étaient rendus en Irlande en juin 2000 et en Roumanie en septembre de la même année.

Bénéficiant de cette expérience, l'association s'est relancée, quatre années plus tard (en 2004), dans la construction d'un projet européen visant, dans le cadre du second programme Leonardo Da Vinci (2000-2006), à proposer des stages à l'étranger à des jeunes vivant en Soule. Selon l'animatrice d'Azia de l'époque, citée par un journaliste local, « l'idée [de ce projet] consiste à envoyer de jeunes souletins en stage à l'étranger, pour qu'ils se perfectionnent dans la langue du pays d'accueil, mais aussi pour

³⁴ Ce programme européen, aujourd'hui intégré au nouveau programme Erasmus +, avait pour objectif de promouvoir une politique de formation professionnelle initiale et continue en favorisant la construction de partenariats transnationaux au sein de l'Union européenne.

³⁵ Bedaxagar M., « Les exemples européens », Sud Ouest, 11 octobre 1999.

aiguiser leurs facultés d'adaptation et pour les aider à acquérir davantage d'autonomie³⁶ ». Le projet, dénommé « Bidea » – mot signifiant le « chemin » en basque, également acronyme de « Bouge pour l'intégration dans l'Europe d'aujourd'hui » – se concrétise au printemps 2005 avec le départ en stages de quatre à treize semaines, en Espagne, en Irlande et en Pologne, de 21 jeunes issus de trois centres de formation – le lycée agricole rural de Berrogain-Laruns, l'Association pour la formation en milieu rural (AFMR) d'Etcharry et le lycée Pays de Soule de Chéraute³⁷.

De son côté, Euskaldun Gazteria s'est également engagée, plus récemment (à partir de 2012), dans le domaine de la formation en créant, en partenariat avec un lycée agricole, un BAFA bilingue français-basque. Bénéficiant, jusqu'en 2015, d'un agrément de formation grâce à son affiliation au MRJC, l'association a ainsi organisée directement, avec l'appui d'un groupe de formateurs, plusieurs sessions, en 2012, 2013 et 2015. Au moment où elle a quitté le MRJC, engendrant la perte de son agrément, Euskaldun Gazteria a transféré le portage de la formation au lycée agricole partenaire – par le biais d'un nouveau montage juridique – permettant ainsi à celle-ci d'être toujours ouverte à ce jour.

Au-delà des actions menées en matière de formation, Azia et Amikuzeko Laminak interviennent également dans le champ de l'information jeunesse, en étant toutes les deux porteuses d'un point information jeunesse (PIJ), depuis 2010 pour Azia et depuis 2012 pour Amikuzeko Laminak³⁸. Ce faisant, ces deux associations assurent un service public spécifique délivré, ailleurs sur le territoire du Pays basque, par des communes (voir infra, Chapitre 3). Pour ces deux associations, la labélisation en tant que PIJ a formalisé institutionnellement leur action en la matière, et a contribué à leur assurer une nouvelle source de financement, en contrepartie de la tenue d'une permanence de 15 heures hebdomadaires. Néanmoins, si cette labellisation dote les deux associations d'une responsabilité spécifique et leur permet de rentrer en contact avec un certain nombre de jeunes, elle représente également une charge importante qui tend à limiter le temps disponible au montage et au développement de projets. Lorsque Amikuzeko Laminak a été labellisée en 2012, l'objectif de l'association était en effet d'initier l'implantation de ce service à l'échelle du territoire d'Amikuze, tout en envisageant sa reprise, à terme, par des structures publiques, comme cela avait été précédemment le cas des événements organisés sur l'emploi et l'orientation (voir supra). Néanmoins, ce transfert n'a finalement pas pu s'opérer - ni au niveau de l'exintercommunalité d'Amikuze, ni au niveau de la mairie de Saint-Palais. Aujourd'hui, la réception des jeunes et de leurs familles dans le cadre du point information jeunesse (PIJ) représente la majeure partie de l'activité de l'association, désormais installée au sein d'une maison des services publics. Au-delà de l'appui proposé en matière de recherche d'information et d'aide aux démarches, Amikuzeko Laminak assure également, dans le cadre du PIJ, la structuration et l'entretien d'un réseau de service de babysitting et de logement temporaire pour des jeunes en formation.

De son côté, Azia s'est initialement investie de manière importante dans le champ de l'information jeunesse, en continuité avec ses actions antérieures portant sur l'aide à la recherche d'emploi et au

³⁶ « Azia dans l'Europe d'aujourd'hui », *Sud Ouest*, 5 mars 2004.

³⁷ Bedaxagar M., « Jeunes en Espagne, en Irlande et en Pologne », *Sud Ouest*, 4 novembre 2004; Bedaxagar M., « Un séjour enrichissant », *Sud Ouest*, 28 octobre 2005.

³⁸ Euskaldun Gazteria n'est quant à elle jamais intervenue, de manière formalisée, sur ce champ d'action.

développement de l'activité économique des jeunes. L'association faisait ainsi connaître l'activité et les services du PIJ en effectuant un travail systématique de présentation au sein des lycées souletins. Des ateliers d'aide à la rédaction de CV et de lettre de motivation étaient également régulièrement organisés. Depuis plusieurs années, cependant, cette activité s'est réduite – même si des ateliers « CV et lettre de motivation » sont toujours régulièrement mis en place –, tandis que l'association s'est engagée sur de nouvelles actions telles que la réalisation d'un guide de l'emploi en Soule mobilisant de nombreux acteurs – dont la vocation est notamment d'alimenter le PIJ lui-même. En outre, le temps d'animation dont dispose Azia est fortement mobilisé par les activités diverses liées au CLEJ (rencontre avec des porteurs de projets, recherche de nouveaux cotisants, etc.), ainsi que pour l'organisation d'événements auprès des jeunes sur différentes thématiques, dont notamment des soirées-débats.

Enfin, à côté de cet ensemble d'actions portant sur l'emploi, l'activité économique, le logement ou encore la formation et l'information jeunesse, Azia, Amikuzeko Laminak et Euskaldun Gazteria ont également développé leurs activités – à l'échelle des quinze dernières années – autour de l'organisation régulière de camps de vacances, de l'animation de débats locaux sur différentes thématiques, ou encore du montage de projets culturels et linguistiques, à l'image des tandems linguistiques initiés par Euskaldun Gazteria en 2011 (projet « Eleketan »). Pour autant, malgré le rôle que jouent ces trois associations en matière d'animation du territoire et de développement local en Pays basque intérieur, celles-ci sont confrontées à un certain nombre d'enjeux – tant internes qu'externes – conditionnant fortement leur devenir.

2. Une dynamique associative sur le fil

À l'heure de réaliser cette enquête, les trois associations connaissent des dynamiques disparates, sur lesquelles nous reviendrons plus précisément au fil du développement. Azia poursuit ses actions sur l'identification des emplois disponibles en Soule et assure l'animation du CLEJ – aujourd'hui très reconnu localement –, mais s'investit moins qu'auparavant dans le domaine de l'information jeunesse, tout en maintenant cependant le fonctionnement de ce service auprès des jeunes. Amikuzeko Laminak se trouve, quant à elle, dans une situation plus instable, qui l'amène à développer de nouvelles actions s'éloignant quelque peu de sa vocation initiale. Essentiellement centrée, depuis 2012, sur l'animation du PIJ, l'association s'oriente en effet, en parallèle, vers de nouvelles activités telles que l'accompagnement à la scolarité des collégiens ou l'organisation de visites de courtoisie au domicile des personnes âgées. De son côté, Euskaldun Gazteria connaît une situation plus difficile, suite à sa désaffiliation du Mouvement rural de jeunesse chrétienne (MRJC) au début de l'année 2016. Depuis cette période, ses activités sont, pour la plupart, en sommeil. Confrontée à une difficulté de transmission générationnelle en son sein, l'association est aujourd'hui dans une forme d'expectative concernant son devenir immédiat.

L'observation rapide de la disparité des dynamiques entre les trois associations renvoie, plus largement, à deux grands types d'enjeux relatifs à la possibilité laissée aux jeunes de s'investir à long terme dans le développement – social, économique, politique et culturel – du territoire. Le premier

renvoie à la nature même du projet associatif porté par les jeunes et à son inscription dans un cadre d'aspiration considéré et garanti pour lui-même. Le second relève, quant à lui, des moyens mis à leur disposition à cette fin, et de la démarche d'appui déployée pour donner aux associations la capacité d'action nécessaire à la mise en œuvre et au développement de leurs projets.

Une aspiration associative orientée vers le local

Héritière – comme nous l'avons mentionné plus haut – de la Jeunesse agricole catholique (JAC) puis du MRJC, Euskaldun Gazteria a pris la décision, au début de l'année 2016, de se désaffilier du mouvement chrétien qu'elle représentait jusqu'alors officiellement au niveau local. En faisant ce choix, les membres de l'association ont ainsi mis fin à de longs débats internes sur la question. La première raison avancée est de nature idéologique. En effet, pour les jeunes femmes impliquées dans l'association que nous avons rencontrées – appartenant à deux générations différentes –, Euskaldun Gazteria ne se reconnaissait plus dans un mouvement affichant son obédience religieuse, alors même que l'engagement d'une majorité de ses membres ne procédait pas de cet attachement, comme le souligne l'une d'entre elles, fortement impliquée dans le projet de création de la SCI solidaire :

« [Le MRJC] est un mouvement rural de jeunesse chrétienne. Même si nous sommes tous issus de famille de tradition chrétienne, ce n'est pas du tout présent dans nos actions et cela n'avait rien à voir avec nos convictions. » (Entretien avec une ancienne membre d'Euskaldun Gazteria (2004-2009), 15/11/2017.)

Les jeunes femmes composant l'équipe actuelle insistent, de la même manière, sur le caractère non cecuménique de leur implication : « Nous n'avons aucun projet autour de la religion dans notre association³⁹. » De surcroît, au-delà de leur désaffiliation personnelle vis-à-vis du mouvement religieux, les actuelles membres de l'association précisent également que ce rattachement tendait à la desservir dans ses rapports auprès des jeunes :

« Euskaldun Gazteria était MRJC catho. Et en pratique, nous n'étions pas du tout dans cela. On nous a collé cette étiquette partout à chaque fois. Non, ce n'était pas nous. [...] Nous avons été, jusqu'à il n'y a pas longtemps une association importante au Pays basque. Mais au niveau des jeunes, c'était beaucoup : "Ce sont des cathos". » (Entretien avec deux membres de l'équipe actuelle de l'association Euskaldun Gazteria, 15/11/2017.)

La volonté de se détacher d'un étiquetage perçu comme stigmatisant s'articule ainsi avec une distance personnelle à l'affiliation religieuse.

Parallèlement à l'enjeu idéologique, le choix de l'équipe d'Euskaldun Gazteria relève également d'une tension entre des cadres territoriaux d'engagement d'échelle différente, et plus particulièrement, ici, entre local et national. En effet, une autre série de raisons avancées par les jeunes femmes de l'association pour expliquer la décision prise tient à leur sentiment de « manquer d'autonomie » par rapport au MRJC – et ce, indépendamment du degré effectif de cette autonomie, que nous n'avons pas pu mesurer dans le cadre de notre enquête. Le rapport au MRJC était ainsi vécu comme une source de tension :

35

³⁹ Entretien avec deux membres de l'équipe actuelle de l'association Euskaldun Gazteria, 15/11/2017.

« Nous ne nous sentions pas du tout dans le mouvement national. [...] Nous n'en pouvions plus. Chaque année, il fallait aller à l'AG nationale. Nous nous sentions décalés. Cela ne représentait rien pour nous. » (Entretien avec deux membres de l'équipe actuelle de l'association Euskaldun Gazteria, 15/11/2017.)

En outre, le caractère descendant des orientations décidées au niveau national par le MRJC est également évoqué comme un élément contribuant à renforcer le sentiment de décalage avec la dynamique engagée localement par les membres d'Euskaldun Gazteria:

« [Le MRJC] décidait au niveau national ce qu'il voulait étudier, par exemple l'emploi. Sauf que nous avions déjà commencé d'autres trucs. Ils [désignant le MRJC] avaient décidé de travailler sur l'économie sociale et solidaire, mais nous avions déjà le CLEJ. C'était déjà bien en marche depuis longtemps. Le logement c'était pareil. On voulait décider de ce que l'on voulait étudier en fonction des problématiques locales, et pas en fonction de ce qui était décidé au niveau national et qu'il fallait appliquer au niveau local. » (Entretien avec deux membres de l'équipe actuelle de l'association Euskaldun Gazteria, 15/11/2017.)

Au-delà des logiques de fonctionnement propre au MRJC en tant qu'organisation, il se joue, dans ces propos, une tension d'ordre plus structurel concernant la nature des aspirations à l'engagement. La motivation de nos enquêtées apparaît en effet, ici, davantage tenir à leur ancrage territorial – duquel émerge, en combinaison d'autres facteurs, une action collective –, qu'à leur inscription dans une cause exprimée de manière a-territorialisée, et que l'action collective organisée consisterait seulement à décliner à l'échelle locale. Malgré le socle de raisons – de nature essentiellement politiques – sur lequel elle repose, la décision de quitter le MRJC entraîne cependant, pour Euskaldun Gazteria, de nombreuses conséquences sur lesquelles nous reviendrons plus loin.

La tension, à la fois conceptuelle et pratique, entre local et national, évoquée à propos de la situation d'Euskaldun Gazteria vis-à-vis du MRJC, se double également, s'agissant de l'action menée par les trois associations étudiées, d'une tension entre les échelles locale et intercommunale – qui recoupe ellemême une tension entre secteurs et territoires, sur laquelle nous reviendrons plus loin. Un premier exemple du rapport problématique entre niveau local et niveau intercommunal nous place au début des années 2000, lorsque Azia a pris part à l'élaboration d'un « projet collectif de développement » (PCD) de la Soule initié par l'ex-intercommunalité de Soule-Xiberoa, dans l'objectif rendre ce territoire plus attractif en termes démographiques et économiques 40. Dans ce cadre, une « commission jeunesse » avait alors été mise en place. Mais, à l'issue de deux réunions, la décision a été prise d'y mettre fin, et d'impliquer les jeunes de l'association dans les différentes commissions thématiques du projet 41, comme l'indiquait l'animateur d'Azia de l'époque, cité dans la presse locale : « La commission jeunesse s'est réunie deux fois. Et nous avions alors convenu que mieux valait que les jeunes s'investissent dans les divers groupes de réflexion 42, » Revenant aujourd'hui sur cette séquence, l'exdirectrice générale de la communauté de communes – aujourd'hui responsable de service à la CAPB –

⁴⁰ Bedaxagar M., « Les jeunes dans le PCD », *Sud Ouest*, 8 janvier 2001.

⁴¹ Six commissions thématiques avaient alors été mises en place: « urbanisme et aménagement », « développement économique et de l'emploi », « habitat et logement », « maintien des services et amélioration du cadre de vie », « identité du territoire », et « image, communication et nouvelles technologies de l'information ».

⁴² Bedaxagar M., « La place des jeunes ce dispositif », Sud Ouest, 8 janvier 2001.

évoque, en y faisant directement référence, la difficulté d'identifier une problématique spécifique de la jeunesse en matière de développement territorial :

« Quand je suis arrivée ici, on nous a dit, sur le PCD: "il nous faut à tout prix une commission jeunesse". On a créé une commission jeunesse [...]. Donc on se retrouve avec les jeunes d'Azia [...], et ils nous parlent d'emploi, de mobilité, donc de questions thématiques que l'on traitait déjà dans d'autres commissions. Résultat: on a fait deux réunions de la commission jeunesse et on a dit: "on arrête tout, on va se répartir dans les autres thématiques". En fait, j'ai l'impression qu'à chaque fois c'est la même difficulté. » (Entretien avec une responsable de service à la CAPB, 13/11/2017.)

Renvoyant ici plus spécifiquement aux enjeux de transversalité posés par la prise en compte de la situation des jeunes par les politiques publiques, la tension ici évoquée concerne également les modalités de leur implication dans des démarches de développement territorial à des niveaux intercommunaux.

Plus récemment, en 2016, la réalisation du guide de l'emploi en Soule a confronté l'association à une tension de nature proche, qui illustre les difficultés liées au rapport d'échelle territoriale. Les membres d'Azia évoquent ainsi, à ce sujet, le désaccord qui les a opposés conceptuellement aux services de l'ex-intercommunalité de Soule-Xiberoa quant au périmètre du guide lui-même, et ce, indépendamment du fait que la communauté de communes leur a accordé un financement pour sa réalisation :

« Quand nous leur avons parlé de ce projet, d'une part, ils nous finançaient en disant que c'était bien et, d'autre part [...], ils nous disaient qu'il fallait le faire à l'échelle du Pays basque. [...] Nous avons dit que nous n'étions pas d'accord, qu'il fallait le faire à l'échelle de notre bassin de vie. Nous n'avons pas envie de travailler à Bayonne. Nous avons envie de vivre dans notre bassin de vie, donc ça a son sens de faire cette étude à l'échelle de la Soule. » (Entretien avec trois responsables de l'association Azia, 26/10/2017.)

Ce propos exprime, à travers le cas précis de la conception du guide, l'aspiration des jeunes de l'association et rejoint directement celle exprimée – dans des termes similaires – par les membres d'Euskaldun Gazteria à propos de leur rapport avec le MRJC, à savoir la volonté d'inscrire leur engagement dans une projection avant tout locale, y compris, comme on le voit ici, par rapport au territoire du Pays basque dans son ensemble.

Le fonctionnement associatif et ses enjeux : ingénierie, moyens, transmissions

La volonté, exprimée par les associations, de positionner leur engagement dans une perspective de développement local met en question les modalités du soutien – tant en termes financiers que d'ingénierie – dont elles peuvent disposer. La situation de démobilisation dans laquelle se trouve aujourd'hui Euskaldun Gazteria renvoie en effet, au-delà de ses spécificités propres, à certain nombre d'enjeux plus structurels auxquels sont confrontées les associations étudiées, pour maintenir et développer leurs activités et leur dynamique. Le premier de ces enjeux concerne l'ingénierie interne.

Suite à sa décision de se désaffilier du MRJC pour des raisons de nature politique – au sens du projet porté par l'association –, Euskaldun Gazteria a en effet perdu, pour l'heure, la possibilité de disposer

d'un e animateur trice salariée, dont le rôle apparaît pourtant central en termes d'appui logistique aux démarches engagées par les membres, mais également en termes de structuration des dynamiques collectives. En effet, selon une ancienne membre de l'association ayant participé au montage du projet de SCI solidaire, le rôle de l'animateur de l'époque avait alors été décisif dans la relance des activités d'Euskaldun Gazteria au début des années 2000. Celui-ci avait notamment effectué un important travail de recrutement de nouveaux membres au sein des milieux abertzales bascophones, et avait organisé divers événements - camps, sorties à vélo, week-ends thématiques, etc. - ayant vocation à initier la constitution d'un collectif. Comme elle le souligne : « À partir du moment où il n'y a plus de permanent, il n'y a rien. Ce ne sont pas les jeunes qui, à 14 ans, vont se réveiller pour se réunir et travailler autour du territoire. Cela n'existe pas. Même nous, c'est venu petit à petit. Et nous faisons cela parce que nous sommes attachés à un groupe, à un permanent, nous nous sommes réunis et nous avons réfléchi⁴³. » Par la suite, plusieurs salarié.es se sont succédé·e·s dans cette fonction, à raison d'une rotation tous les deux à trois ans, jusqu'en 2015. De surcroît, l'affiliation au MRJC permettait également à l'animateur trice de bénéficier d'un certain nombre de formations et d'un appui technique sur les aspects administratifs et comptables de la gestion de l'association - en contrepartie d'une redevance qu'Euskaldun Gazteria versait au MRJC.

Plus largement, pour les trois associations, le fait de bénéficier d'un e salarié e apparaît central, notamment au regard de la nature des actions qu'elles sont amenées à initier et à porter. Les membres d'Azia soulignent ainsi l'importance de cette fonction dans la possibilité de faire vivre les différents CLEJ, dans la mesure où il revient principalement à l'animatrice d'assurer la plupart des tâches liées au suivi des porteur euse s de projets. De ce point de vue, l'existence même du CLEJ en dépend directement, comme le souligne l'ex-présidente de l'association, qui précise que « la principale difficulté [pour faire perdurer le CLEJ] est de trouver des financements pour payer le temps d'animation ** ». En outre, l'activité du PIJ apparaît également très dépendante de la présence de ce type de poste, comme c'est également le cas pour Amikuzeko Laminak, dont la mission d'information jeunesse constitue aujourd'hui le cœur principal de l'activité – en parallèle du lancement de nouveaux projets moins spécifiquement orientés sur les jeunes adultes.

En outre, au-delà de la présence d'un·e salarié·e, les conditions dans lesquelles il ou elle est amené·e à exercer sa mission conditionnent également la dynamique associative. Cela renvoie notamment à la nature très spécifique de cette fonction, souvent effectuée de manière solitaire et nécessitant une forte implication personnelle. Au départ installée dans un local à Bussunarits, Euskaldun Gazteria a, par la suite, loué un bureau au sein d'Euskal Herriko Laborantza Ganbara (EHLG) – la chambre d'agriculture alternative créé en 2005 (voir *infra*) – à Ainhice-Mongelos, notamment afin de permettre aux animateur·trices de s'intégrer à une structure collective : « Le permanent pouvait manger le midi avec les gens qui travaillaient là, il pouvait avoir des échanges, pour ne pas que ce soit solitaire⁴⁵. » De son côté, Amikuzeko Laminak s'est installée en 2016 dans un local situé à la maison des services publics de

⁴³ Entretien avec une ancienne membre d'Euskaldun Gazteria (2004-2009), 15/11/2017.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

Saint-Palais, ce qui a permis à sa responsable de mieux connaître le fonctionnement de l'ensemble des structures présentes en son sein. Quant à Azia, elle est également installée, depuis 2002, au sein d'un centre multiservices regroupant plusieurs organismes. Si cette intégration à des structures collectives de ce type permet aux associations de disposer d'un certain nombre de ressources mutualisées et d'une mise en réseau partenariale, elle peut néanmoins avoir pour écueil de les assimiler – surtout concernant Azia et Amikuzeko Laminak – à des institutions publiques, ce qui peut également avoir une influence importante sur la manière dont les jeunes peuvent les percevoir.

L'enjeu, pour les associations, de disposer d'un poste salarié renvoie, plus largement, à la question des moyens sur lesquels elles peuvent s'appuyer pour assurer la mise en œuvre de leurs actions. Si nous n'avons pas pu réaliser, dans le cadre de la présente enquête, une étude fine de leurs budgets et de leurs modes de financements, plusieurs enjeux relatifs à cette problématique ressortent néanmoins. Il apparaît, tout d'abord, que les associations se trouvent aujourd'hui confrontées à la nécessité de devoir diversifier leurs sources de financement face à une situation de stagnation des subventions publiques⁴⁶, ce qu'elles font de plusieurs manières. Azia a, par exemple, initié la réalisation d'un album de chants traditionnels basques qui a été mis en vente par des commerces locaux⁴⁷. Confrontée une situation financière difficile, Amikuzeko Laminak lance réqulièrement, pour sa part, des appels aux dons⁴⁸ et organise à cette fin des événements spécifiques, à l'image d'un concours de pétanque en 2013. Pendant de nombreuses années, Euskaldun Gazteria tirait, quant à elle, une partie de son financement de la vente de calendriers. Au-delà de constituer une recette importante (avoisinant les 5 000 euros annuels), ceux-ci donnaient également une certaine visibilité à l'association. Demandant un temps de réalisation conséquent de plusieurs mois par an - notamment du fait de la nécessité d'en renouveler le contenu chaque année - les membres de l'association ont arrêté de produire ces calendriers au moment de quitter le réseau du MRJC. La fin de la diffusion du calendrier a alors provoqué, localement, de nombreuses réactions :

« Nous faisions un calendrier super réputé depuis des années et des années. C'était vraiment très connu, tout le monde avait cela chez soi. Toutes les personnes âgées ont toujours eu le calendrier. Même dans l'ikastola, les enseignants. Mais cela prenait énormément de temps. [...] C'était vraiment du boulot. De septembre à décembre, c'était le calendrier. Quand nous avons arrêté de faire les calendriers, les gens ont râlé parce que c'était fini. » (Entretien avec deux membres de l'équipe actuelle de l'association Euskaldun Gazteria, 15/11/2017.)

Parallèlement à cet enjeu de diversification des sources de financements, nous avons pu également constater, au travers de nos entretiens, des disparités importantes entre les territoires en matière de subventions allouées aux associations⁴⁹.

⁴⁶ La structure de financement des associations est constituée de subventions des collectivités locales, de crédits issus du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) – qui finance uniquement les postes de salariés permanents des associations agréées –, de financements ponctuels sur projets, de dons d'entreprises et de particuliers, ainsi que de recettes propres issues de la vente d'objets. La possibilité, pour certaines associations, de disposer d'un local mis à disposition par une collectivité publique constitue également une forme de financement indirecte.

⁴⁷ Barcoïsbide P.-A., « Ils chantent pour soutenir Azia », *Sud Ouest*, 5 décembre 2016.

⁴⁸ Voir: Mouix G., « Le Point info jeunesse lance un appel aux dons », *Sud Ouest*, 30 décembre 2015; Tellechea M., « Amikuzeko Laminak lance un appel aux dons », *Sud Ouest*, 11 juillet 2017.

⁴⁹ Nous ne sommes cependant pas en mesure, dans la présente enquête, d'étayer finement l'ampleur de ces disparités.

La question des moyens des associations apparaît ainsi au cœur des enjeux relatifs à la mise en œuvre d'une politique territoriale de soutien aux initiatives portées par les jeunes au Pays basque intérieur. Cette problématique renvoie non seulement à la possibilité qui leur est laissée de développer des projets nouveaux, mais concerne également leur pérennité même, dans la mesure où elles sont confrontées à des difficultés cycliques de transmission générationnelle des responsabilités en leur sein. Il s'agit là, en effet, d'une problématique récurrente pour des structures dont le fonctionnement repose sur des groupes de jeunes présents ponctuellement sur le territoire, notamment lorsqu'ils et elles poursuivent des études supérieures. Dans le cas d'Amikuzeko Laminak, il apparaît ainsi que l'association s'est relativement peu renouvelée depuis sa création, dans la mesure où ses fondatrices portent, aujourd'hui encore, l'association, et ce même s'il apparaît que de nouveaux jeunes l'ont intégrée depuis quelques années. De son côté, Azia se trouve actuellement dans une phase de transition, dans la mesure où plusieurs de ses responsables, investies depuis plusieurs années, souhaitent aujourd'hui se consacrer à de nouveaux engagements. La difficulté de cette transmission générationnelle tient néanmoins autant, pour l'ex-présidente de l'association, à l'enjeu de trouver de nouveaux jeunes désirant s'investir qu'à celui ne pas les « écraser » et de considérer, pour elle-même, la précarité relative de cette situation du point de vue du fonctionnement de l'association, notamment dans ses relations avec les partenaires institutionnels :

« Je trouve bien que ce soit cyclique. Nous arrivons à un stade où nous avons un niveau de maîtrise de l'association, une connaissance du territoire, une certaine réflexion et nous risquons d'écraser les jeunes qui vont arriver. Nous serons les "sachants" et eux, ceux qui ne connaissent rien, qui s'écrasent et qui écoutent. Finalement, c'est difficile et c'est précaire, mais ce n'est pas mal de redémarrer avec des jeunes qui découvrent. C'est précaire au niveau de la gestion de l'association et des financements. Nous faisons des erreurs, mais nous savons que nous ferons toujours des erreurs. C'est important, aussi, de faire reconnaître Azia pour ça, même auprès des financeurs et des partenaires, de leur dire que ce ne sont pas des professionnels. Ce sont des jeunes qui apprennent. Ils vont peut-être faire des erreurs, mais ce n'est pas grave. Même les professionnels en font. » (Entretien avec trois responsables de l'association Azia, 26/10/2017.)

Euskaldun Gazteria, comme on l'a entrevu, se trouve, quant à elle, dans une situation plus difficile quant à son avenir. L'équipe actuelle ne peut en effet plus s'appuyer sur un e permanent e salarié e, et elle se trouve de surcroît confrontée, non seulement à la difficulté de relancer de nouveaux projets et de mobiliser de nouveaux jeunes prêts à s'y engager, mais également aux contrecoups moraux de la décision de se désaffilier du MRJC et de ne pas réussir à amorcer une nouvelle dynamique :

« Cela ne nous met pas dans une situation où nous sommes hyper à l'aise. L'association est en train de se laisser faire, il ne se passe plus rien. Du coup nous ne sommes pas à l'aise avec cela. Nous avons même du mal à nous retrouver entre nous et à en parler. Nous repoussons le moment. Cela nous fait du mal, nous évitons d'en parler. Et finalement, nous n'arrivons pas à nous retrouver pour avancer ces choses. Nous sommes usés parce que nous ne voyons aucun avenir. » (Entretien avec deux membres de l'équipe actuelle de l'association Euskaldun Gazteria, 15/11/2017.)

La question se pose aujourd'hui, selon elles, de la survie même d'Euskaldun Gazteria :

« Le problème, maintenant, c'est : est-ce qu'on lâche l'association ? Est-ce que l'on arrête tout pendant que nous y sommes ? Cela nous ferait chier parce que, même vis-à-vis des anciens, ils vont nous dire : "Qu'est-ce que vous avez fait ?" Cela représente vraiment quelque chose sur le territoire » (Entretien avec deux membres de l'équipe actuelle de l'association Euskaldun Gazteria, 15/11/2017.)

Au regard du rôle historique joué par l'association en Pays basque intérieur, la situation actuelle pèse ainsi fortement sur l'équipe actuelle, dont on sent, ici, le poids moral que cela représente pour elle.

Au-delà de leur caractère spécifique, les difficultés rencontrées par Euskaldun Gazteria questionnent de manière plus structurelle les modalités de soutien à la dynamique associative des jeunes sur le territoire du Pays basque. Ce cas montre ainsi le caractère relativement précaire de la situation dans laquelle se trouvent les trois associations étudiées. Dans cette perspective, la création de la CAPB modifie de manière structurelle le contexte institutionnel dans lequel elles inscrivent leurs actions. Ainsi, la manière dont elles pourront, à moyen et long termes, bénéficier d'un appui financier et logistique sera de nature à conditionner leur capacité d'action et, *a fortiori*, les possibilités de construction d'une politique publique intégrée en direction des jeunes à l'échelle intercommunale.

CHAPITRE 3. L'IMPENSÉ TERRITORIAL DANS L'ACTION PUBLIQUE EN DIRECTION DES JEUNES

A de nombreux égards, les parcours biographiques des jeunes sont en grande partie déterminés par les politiques publiques. En ce sens, la manière dont celles-ci se construisent et se déploient est de nature à influer directement sur le processus d'autonomisation des jeunes, tant au niveau individuel que collectif. De ce point de vue, l'action publique se structure autour d'un certain nombre de tensions entre différentes approches conceptuelles d'une part, ainsi qu'entre plusieurs échelles territoriales de prise en charge d'autre part. L'une de ces tensions au cœur de la construction des politiques publiques se joue ainsi, en suivant le politiste Pierre Muller, entre les secteurs et les territoires⁵⁰. Comme nous le verrons dans ce chapitre, la dimension sectorielle domine la définition des enjeux relatifs à la jeunesse. Dès lors, si chacune des politiques sectorielles s'organise en leur sein de manière territorialisée, la problématique de l'émergence d'une politique territoriale - c'est-à-dire initiée, conçue et portée par l'échelle territoriale elle-même - sera ici plus spécifiquement posée. Nous l'aborderons en revenant, tout d'abord, sur la façon dont a été identifiée la jeunesse comme enjeu spécifique au Pays basque français. Nous analyserons ensuite les modes de structuration sectorialisée des politiques publiques qui s'y déploient, en s'arrêtant plus spécifiquement sur trois d'entre elles - l'information jeunesse, l'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle et l'accès au logement -, et en soulignant le poids déterminant du cadre supra-territorial. Enfin, nous étudierons les enjeux de coordination partenariale des interventions.

1. Un enjeu identifié au travers du conseil de développement

Depuis le milieu des années 1990, le Pays basque s'est structuré comme territoire de projet à travers deux démarches de prospective qui ont, chacune, été déclinées en plusieurs conventions ou contrats territoriaux successifs. Selon quelles modalités les enjeux relatifs à la jeunesse ont-ils donc été abordés au travers de ces démarches et dans quelle mesure celles-ci ont-elles évolué dans le temps ?

Un enjeu d'attractivité du territoire dans la démarche « Pays basque 2010 »

La première démarche de prospective, intitulée « Pays basque 2010 », s'est déroulée entre 1992 et 1997. Associant plusieurs types d'acteurs – représentantes de l'État, élues locaux·les, députées, représentantes associatifives, représentantes de chambres consulaires – appuyés par un bureau

⁵⁰ Muller P., « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et management public*, 1990, vol. 8, n° 3, p. 19-33.

d'études, celle-ci a donné lieu à la production, fin 1993, d'un diagnostic territorial et de six scénarios prospectifs. Suite à son institutionnalisation à travers la création du conseil de développement en 1994 (instance de participation de la société civile dotée d'une ingénierie propre) et du conseil des élus en 1995 (organe regroupant alors les maires, les conseiller-e-s généraux-les, les conseiller-e-s régionaux-les ainsi que les parlementaires nationaux-les et européen-ne-s), la démarche donne lieu à l'élaboration du premier schéma d'aménagement et de développement du Pays basque ⁵¹, adopté en octobre 1996. Ce processus débouche ensuite, doublement, sur la reconnaissance du pays « Pays basque » en janvier 1997, puis sur l'adoption, en décembre de la même année, d'une convention de développement avec l'État, qui préfigure la signature, en décembre 2000, de la convention spécifique du Pays basque avec l'État, la région Aquitaine, le département des Pyrénées-Atlantiques et la communauté d'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz, dans le cadre du contrat de plan État-Région adopté quelques mois plus tôt, en mars 2000.

Au sein de ces travaux, les enjeux relatifs à la jeunesse apparaissent de manière relativement diffuse, au sens où ils ne sont pas identifiés en tant que tels sous une étiquette spécifique⁵². Ils sont, en outre, principalement posés en termes de dynamique démographique, sur la base d'un constat révélant un solde migratoire négatif dans la tranche d'âge des 20-30 ans pour la période 1982-1990. Le diagnostic de synthèse publié en juin 1994 relève ainsi que, contrairement à toutes les autres tranches d'âges : « Entre 1982 et 1990, 8 200 jeunes de 20 à 30 ans ont quitté le Pays, et 6 000 y sont arrivés, soit un solde migratoire négatif de 2 200 jeunes⁵³. » Partant, le schéma d'aménagement et de développement adopté en 1996 inscrit également la problématique de la jeunesse dans une perspective démographique, tout en la rattachant à l'enjeu de développer l'offre de formation et l'emploi : « La croissance démographique masque donc un phénomène complexe et alarmant : le Pays basque fonctionne – pourrait-on dire – telle une pompe aspirante et refoulante. Il aspire les populations âgées ou installées dans la vie et refoule sa propre jeunesse, incapable de la retenir par son offre de formation ou d'emploi⁵⁴. »

ī

⁵¹ Conseil de développement du Pays basque, *Schéma d'aménagement et de développement du Pays Basque: orientations générales*, conseil de développement du Pays basque, 1996.

⁵² La notion d'« étiquette », telle que nous l'utilisons ici, renvoie à la théorie de l'étiquetage (labeling theory) au sens où la développe notamment le sociologue américain Howard Becker, à propos de la manière dont des individus et/ou groupes sociaux (en l'occurrence des fumeurs de Marijuana) sont étiquetés comme déviants par rapport à une norme sociale dominante (Becker H. S., Outsiders. Études de sociologie de la déviance, Paris, Métailié, 2013.)

⁵³ Club de prospective Pays basque 2010, Le Pays basque en perspective, 1994, p. 23.

⁵⁴ Conseil de développement du Pays basque, *Schéma d'aménagement et de développement du Pays basque*: orientations générales, op. cit., p. 13.

La construction du « problème⁵⁵ » de la jeunesse au niveau local, telle qu'elle ressort des travaux de prospective évoqués, se structure ainsi principalement autour d'un enjeu d'attractivité du territoire pour les jeunes. Ce cadrage se retrouve, de manière explicite, dans les orientations thématiques des politiques publiques préconisées par le schéma d'aménagement et de développement, au sein duquel les thèmes de la formation et de l'enseignement supérieur font l'objet de propositions spécifiques particulièrement développées, tournant autour de trois axes principaux⁵⁶.

Le premier axe vise à « consolider l'existant », en « laccentuant] la spécialisation des formations techniques et professionnelles délivrées par les lycées de l'intérieur », en « [renforçant] le campus bayonnais au sein de l'UPPA [université de Pau et des pays de l'Adour] », en « [structurant] l'enseignement supérieur [qui doit s'appuyer] sur des partenariats entre enseignement public et enseignement privé », ainsi qu'en « [favorisant] l'association des socioprofessionnels aux enseignements et à la recherche » dans l'objectif « d'une meilleure insertion des formations supérieures dans le tissu local ». Le second consiste à « définir des axes de développement » visant à « fédérer les formations supérieures existantes pour mieux les positionner vis-à-vis de l'extérieur », à reconnaître « les caractères originaux de l'enseignement dans le Pays basque » (notamment à travers la promotion du multilinguisme et des doubles compétences), et à favoriser la possibilité, pour les bacheliers professionnels et technologiques, « de continuer leurs études sur place ». Enfin, le troisième se donne pour objectif d'« insérer l'étudiant à la ville », notamment en « [développant] une vie étudiante intégrée » et en « [mettant] en réseau les différents sites universitaires », ainsi qu'en organisant, « dans les bourgs d'implantation des lycées techniques et professionnels, une politique d'accueil des élèves » en matière de logement, de service, de loisir ou de transport.

Par ailleurs, d'autres aspects relatifs à la prise en compte de la jeunesse sont évoqués dans le Schéma, mais de manière plus ponctuelle et ciblée, tels que, par exemple, l'enjeu de favoriser la reprise d'exploitations agricoles par des jeunes⁵⁷, celui de « garantir la possibilité de parcours résidentiels au sein du Pays basque pour les jeunes » (au même titre que pour les « personnes âgées » et les « exclus »)⁵⁸, ou encore celui de favoriser l'entreprenariat des jeunes (à travers « un programme étudier et entreprendre »)⁵⁹. Une partie de ces propositions sera, par la suite, reprise dans la

La notion de « problème » est utilisée ici en référence au cadre épistémologique de la sociologie dite « des problèmes publics ». Celle-ci s'intéresse à la manière dont des situations ou des phénomènes donnés (sociaux, environnementaux, économiques, etc.) deviennent, au travers de différents processus et dans certaines configurations sociopolitiques, des problèmes publics, c'est-à-dire des problèmes construits cognitivement comme tels, dès lors susceptibles d'être pris en charge par des politiques publiques. À titre d'exemple, on peut citer les travaux du sociologue américain Joseph Gusfield, qui ont montré comment l'alcool au volant est devenu, dans le contexte américain, un problème public faisant l'objet de politiques publiques spécifiques (Gusfield J., La culture des problèmes publics. L'alcool au volant: la production d'un ordre symbolique, Paris, Economica, 2009). Parler, comme nous le faisons, de « problème de la jeunesse » renvoie donc à la volonté de comprendre comment les enjeux relatifs à la jeunesse et la façon de la définir ont été construits comme des objets spécifiques d'action publique. Pour une analyse systématique de ces processus de construction des problèmes publics, voir notamment : Neveu É., Sociologie politique des problèmes publics, Paris, Armand Colin, 2015.

⁵⁶ Conseil de développement du Pays Basque, Schéma d'aménagement et de développement du Pays Basque: orientations générales, op. cit., p. 46-52.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 75-76.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 66.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 73.

convention de développement adoptée en 1997 puis dans la convention spécifique en 2000, en les dotant, pour certaines, d'un fléchage de crédits propres. Néanmoins, malgré son apparition en creux en tant qu'enjeu de développement territorial au Pays basque, la jeunesse ne fait pas encore, à ce stade, l'objet d'un questionnement spécifique propre à cet âge de la vie, en tant que catégorie de perception et d'action publique.

La construction de la jeunesse comme objet d'action publique dans « Pays basque 2020 »

Dix ans plus tard, en 2005, une nouvelle démarche de prospective territoriale – intitulée « Pays basque 2020 » – est lancée. Elle se déroulera en deux temps – une phase de concertation et une phase de détermination des objectifs opérationnels – entre 2005 et 2006. À cette occasion, le conseil de développement engage une démarche de travail thématique sur la jeunesse – le « chantier jeunes » – qui poursuit alors trois principaux objectifs : « mieux connaître la jeunesse du Pays basque, recueillir les points de vue des jeunes sur le projet de territoire, [et] engager avec les acteurs de l'enseignement une réflexion sur l'intégration de la dynamique territoriale dans les projets pédagogiques 60. »

Historiquement, l'amorce de ce « chantier jeunes » constitue un tournant important dans la construction de la jeunesse comme objet d'action publique à l'échelle du Pays basque, notamment au regard des déclinaisons ultérieures auxquelles il a donné lieu.

Plusieurs travaux sont ainsi engagés dans le cadre de cette démarche. Tout d'abord, une analyse statistique de la situation des jeunes est réalisée à partir des données du recensement de la population. Celle-ci confirme alors la tendance démographique observée dix ans plus tôt (voir *supra*), tout en l'affinant. Il ressort ainsi de ce diagnostic que si le nombre de jeunes de 15 à 29 ans baisse de 11 % entre 1990 et 1999 – tout comme leur part dans la population totale, passant de 20 % à 17 % sur la même période –, c'est dans la tranche des 19-24 ans que la diminution est la plus forte (19.4 %). Il apparaît également que la baisse de population constatée concerne davantage les jeunes femmes que les jeunes hommes (- 14 % contre – 19 %), et que les disparités entre les cantons du Pays basque intérieur et ceux de la côte sont fortes. Par ailleurs, une focale statistique thématique sur la formation et l'insertion professionnelle des jeunes en Pays basque, réalisée dans le cadre d'un mémoire de master, a également été produite dans ce cadre.

Parallèlement, une enquête qualitative est engagée par l'équipe technique du conseil de développement, avec l'appui méthodologique d'une sociologue-consultante. Un échantillon de 136 jeunes âgés de 16 à 30 ans a ainsi été constitué en prenant en compte plusieurs variables (âge, sexe, statut d'activité, lieu de résidence et lieu d'origine), auprès duquel ont été réalisés des entretiens collectifs ou individuels. À l'issue d'une première phase exploratoire, six thèmes ont été construits, sur la base desquels ont été menés les entretiens collectifs : l'orientation scolaire et l'insertion professionnelle ; la

_

⁶⁰ Conseil de développement du Pays Basque, « Pays Basque 2020 et les jeunes ».

place du travail dans la vie des jeunes ; l'insertion professionnelle en Pays basque ; les jeunes et le Pays basque ; les atouts et les faiblesses du Pays basque ; les jeunes et l'action collective. La restitution de l'enquête laisse ainsi une place importante à la parole des jeunes ayant participé à l'enquête au travers de nombreux verbatim, sans qu'il soit néanmoins possible de rattacher les propos recueillis aux trajectoires biographiques des enquêté es, ce qui, en définitive, tend à homogénéiser la perception de la catégorie « jeune », et rend difficile l'analyse des principaux déterminants pesant sur les discours étudiés.

La démarche engagée a ensuite été poursuivie par l'organisation de réunions-débats visant à « associer les jeunes à la réflexion sur le projet de territoire ». Organisées dans sept communes couvrant l'ensemble du Pays basque – Bayonne, Bidart et Biarritz pour la partie littorale, Hasparren, Bussunaritz, Saint-Palais et Tardets pour l'intérieur –, ces réunions ont concerné en majorité des jeunes qui n'avaient pas participé précédemment à l'enquête (53 sur 79). De surcroît l'objectif de ces séances était principalement de recueillir le « point de vue », les « idées », la « vision » et les « attentes » des participantes relativement à l'« avenir du territoire », et ce, après que la démarche « Pays basque 2020 » ainsi que les « enjeux clés » du territoire ⁶¹ leur avaient été présentés. Ce processus a alors permis de faire ressortir de très nombreuses propositions – combinant projets précis et mots d'ordre plus généraux – réunies en dix thèmes : l'emploi et le développement économique ; l'enseignement supérieur, la formation et le transfrontalier ; les comportements responsables et éco-citoyens ; l'urbanisme ; le logement ; les transports ; la drogue ; l'image du Pays basque et de sa culture ; les relations entre les jeunes, les autres générations et les nouveaux arrivants ; l'aide aux projets des jeunes.

Enfin, parallèlement à la mise en place de ce processus d'enquête et de mobilisation des jeunes, un travail est également engagé sur « l'intégration de la dynamique territoriale dans les projets pédagogiques ⁶² », qui se formalise dans un projet dénommé « Enseigner le Pays basque ». Celui-ci se traduit par la constitution d'une base de données de fiches pédagogiques destinées aux enseignants en lycée, leur permettant de compléter l'étude des programmes scolaires par des focalisations thématiques à partir de cas locaux. Intégré au « chantier jeunes », ce projet est né de la mise en relation d'un groupe d'enseignants mobilisé par le conseil de développement un de ses responsables :

« On monte un groupe de profs [...], en se disant : on va étudier tous les programmes, de ES léconomique et social], de SVT [sciences et vie de la terre] et d'histoire-géo, et on repère tous les sujets sur lesquels il y a un lien avec le territoire. C'est comme ça que démarre "Enseigner le Pays basque". [...] Au début, c'était bénévole. Chacun devait inventer des fiches pédagogiques qui rentraient dans le programme à partir d'exemples locaux. Et puis six mois après, les inspecteurs d'académie ont validé le contenu pédagogique de ce qu'on avait fait. Et on a créé un premier site. Donc un prof qui voulait étudier la géologie, il avait des fiches pédagogiques pour aller étudier la géologie sur la Rhune [sommet situé sur la frontière francoespagnole, au sud-ouest du Pays basque]. » (Entretien avec un responsable du conseil de développement du Pays basque, 30/11/2017.)

47

⁶¹ Parmi les « enjeux clés » du territoire présentés, la notice méthodologique recense plusieurs items : « forte attractivité, étalement urbain, métropolisation transfrontalière, accélération des flux de transit et de la mobilité locale, dynamisme économique et création d'emplois, nouvelles disparités sociales, vieillissement de la population, double défi climatique et énergétique ».

⁶² Conseil de développement du Pays Basque, « Pays Basque 2020 et les jeunes », op. cit.

Construits dans l'objectif d'alimenter la démarche prospective « Pays basque 2020 », les éléments de diagnostic, les propositions et les projets élaborés dans le cadre du « chantier jeunes » vont être ensuite déclinés en plusieurs programmes opérationnels préfigurant le contrat territorial Pays basque 2007-2013 adopté définitivement en septembre 2008⁶³. En son sein, le projet « Enseigner le Pays basque » est repris in extenso, avec une maîtrise d'ouvrage reposant sur un binôme composé du centre départemental de documentation pédagogique (CDDP) et du conseil de développement. Les éléments issus de la démarche d'enquête et de concertation sont, quant à eux, intégrés dans un programme visant à créer un « dispositif jeunesse Pays basque », doté d'une ingénierie propre se déclinant en quatre missions principales: « faire connaître le territoire et faire parler les jeunes »; « mener des temps de réflexion/formation avec les jeunes »; « soutenir l'initiative locale, en accompagnant et en parrainant les projets portés par les jeunes »; « faire remonter les problématiques identifiées par les jeunes auprès des décideurs du territoire. » Enfin, le contrat reprend également les réflexions antérieures relatives au développement d'un « campus Pays basque », désormais articulées autour de deux propositions spécifiques: d'une part, « créer un comité de promotion de l'enseignement supérieur du Pays basque », dont l'objectif est de construire un partenariat avec les acteurs concernés par cet enjeu et, d'autre part, « renforcer le positionnement de l'Estia », école d'ingénieur rattachée à la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Bayonne.

Avec la démarche « Pays basque 2020 » s'amorce donc une prise en compte de la jeunesse en tant que catégorie spécifique d'action publique à l'échelle du Pays basque. Dix ans après « Pays basque 2010 », ce processus entraîne ainsi une évolution dans la manière d'aborder les enjeux relatifs à la jeunesse. Si le cadrage en termes d'attractivité du territoire pour les jeunes – repérable dans « Pays basque 2010 » – reste prégnant dans le contrat territorial, tant au travers de la volonté de développer l'enseignement supérieur que la connaissance du Pays basque (autour du projet « Enseigner le Pays basque »), un nouveau type de problématisation apparaît alors, formulée cette fois en termes d'animation territoriale de la jeunesse. Autrement dit, il ne s'agit plus uniquement d'interroger la manière de retenir la jeunesse sur le territoire (notamment en développant une offre de formation), mais également de réfléchir aux modalités par lesquelles la jeunesse peut être en mesure, à la fois, de s'organiser autour de projets spécifiques et de trouver sa place dans la gouvernance territoriale.

Une consolidation de la dynamique de travail sur la jeunesse, mais des préconisations qui peinent à trouver des débouchés opérationnels

L'inscription au contrat territorial 2007-2013 du programme visant à créer un « dispositif jeunesse Pays basque » (programme 27.2) permet au conseil de développement de financer, entre 2009 et 2012, une « mission jeunesse », dotée d'une ingénierie propre⁶⁴. Celle-ci s'est plus particulièrement structurée autour de trois objectifs : développer la connaissance du territoire auprès des jeunes ; mieux connaître

⁶³ Contrat territorial Pays Basque 2007-2013, État, Région Aquitaine, Département des Pyrénées-Atlantiques, Conseil des élus du Pays Basque, 2008.

⁶⁴ Deux chargées de mission à temps plein se sont succédées dans l'animation de la démarche entre janvier 2009 et décembre 2012.

et accompagner la jeunesse ; faire participer les jeunes au développement du territoire⁶⁵. Durant les quatre années au cours desquelles s'est déployée cette mission, plusieurs actions ont ainsi été conduites. En premier lieu, le dispositif « Enseigner le Pays basque » a continué d'être développé en lien avec le centre départemental de documentation pédagogique : un site internet dédié a été mis en ligne, de nouvelles fiches pédagogiques ont été réalisées, des interventions auprès des lycéen es, étudiant es et jeunes en service civique ont été menées, et des projets expérimentaux ont été montés avec la mission locale, ainsi gu'avec le centre d'information et d'orientation (CIO).

En second lieu, un travail de structuration d'un réseau d'une cinquantaine d'acteurs de la jeunesse a été effectué, mobilisant collectivités territoriales, bureaux information jeunesse (BIJ), mission locale, centres sociaux municipaux, ainsi que des associations. Les professionnels impliqués se sont réunis en groupes de travail thématiques (emploi-formation, information, projets de jeunes, précarité). Dans ce cadre, un projet de création d'une plateforme numérique d'information pour les jeunes a notamment été élaboré (sans avoir été finalisée). Un salon destiné à valoriser les initiatives des jeunes, «Inizia' Jeun», a également été organisé à Biarritz en juin 2012, ainsi que plusieurs événements tels que les rencontres des acteurs de la jeunesse en 2011 et une table ronde en 2012. Parallèlement, des liens ont été noués avec les associations de jeunesse du territoire (EHZ, Azia, Euskaldun Gazteria, comités des fêtes), et plusieurs réunions publiques ont été organisées. Un film, *Jeunesse(s) en Pays basque*, a par ailleurs été réalisé au cours de l'année 2012. Le principe du film a consisté à interroger des jeunes (46 au total), à qui le réalisateur demandait de s'installer dans une boîte ressemblant à un photomaton. Celle-ci a été déplacée dans différents lieux du Pays basque ⁶⁶, afin de prendre en compte divers profils de jeunes. Le résultat donne un document d'une trentaine de minutes, où sont abordés différents thèmes tels que les représentations du Pays basque ainsi que le rapport à la langue et à la culture basques.

Enfin, un travail de diagnostic et de préconisation a également été mené dans le cadre de la mission. L'avis, « Jeunesse(s) en Pays basque : quel avenir partager ? ⁶⁷ », adopté par le conseil de développement en janvier 2013 intègre ainsi, tout d'abord, une analyse actualisée de la situation des jeunes de 15 à 29 ans au Pays basque, qui relève plusieurs éléments marquants : un nombre de jeunes qui continue de baisser sur la période 1999-2009, mais de manière beaucoup plus lente que sur la période 1990-1999 (- 1,3 % versus – 11 %), et avec une sous-tranche d'âge des 18-24 ans qui connaît une croissance de 6 % sur la période ; un accroissement des effectifs d'étudiantes toutes formations supérieures confondues entre 2004 et 2009 (+ 13,5 %) pour s'élever à environ 5 400 étudiantes en 2009 ; une offre en matière de logement et de transport inadaptée aux besoins des jeunes ; une précarité prégnante ; une dynamique d'engagement des jeunes importante au Pays basque ; et, enfin, un manque de coordination des intervenantes et des dispositifs destinés aux jeunes.

⁶⁵ Conseil de développement du Pays Basque, « Jeunesse(s) en Pays Basque : quel avenir partager? », avis adopté par le Conseil de direction, janvier 2013.

Notamment à côté d'un lycée, à côté de l'école d'ingénieur, à côté d'un BIJ, à la sortie d'une répétition de mascarade, dans le quartier Sainte-Croix à Bayonne, dans le quartier du petit Bayonne un jeudi soir, etc.

⁶⁷ Conseil de développement du Pays Basque, « Jeunesse(s) en Pays Basque : quel avenir partager ? », op. cit.

L'avis développe ensuite, sur la base de ce diagnostic, quatorze préconisations qui renvoient à cinq objectifs principaux. Le premier reprend l'enjeu d'attractivité du territoire élaboré au fil des différents travaux conduits depuis les années 1990 au Pays basque, en visant à « créer les conditions de maintien et d'accueil des jeunes sur le territoire », à la fois par le développement de l'enseignement supérieur (qui ressort comme un objectif récurent), par la valorisation de la création d'entreprise, par la mise en réseau des professionnel·le·s et des jeunes, par une mobilisation des acteurs sur les problématiques de logement, par la prise en compte des jeunes dans les politiques de transport, et par le déploiement de programmes de prévention sanitaire en zone rurale où le nombre d'accueils dédiés fait défaut. Le second objectif consiste à « donner leur place aux jeunes dans la vie publique, économique et sociale », notamment en constituant un conseil des associations de jeunes et en valorisant leurs initiatives. Le troisième objectif vise, quant à lui, à « prévenir les ruptures dans la prise en charge des jeunes en situation de fragilité », au travers de la formalisation d'un système de suivi partenarial des jeunes bénéficiant d'un accompagnement spécifique (social, sanitaire, éducatif, professionnel, etc.). Le quatrième objectif, « sensibiliser les jeunes aux atouts et potentialités du territoire », intègre le principe de consolidation du dispositif « Enseigner le Pays basque », ainsi que l'enjeu, issu de la mise en œuvre d'une politique linguistique au Pays basque, visant à développer l'apprentissage de la langue basque (l'euraska). Le cinquième objectif, enfin, vise à « conforter les axes prioritaires du projet jeunesse du territoire », en mettant en place une cellule d'impulsion, de suivi et d'évaluation, en finalisant le travail de préfiguration d'une plateforme internet pour les jeunes, et en organisant la consolidation des réseaux partenariaux.

Au moment où elle se termine, fin 2012, la mission jeunesse mise en place au conseil de développement a donc permis la mobilisation de nombreux acteurs et a abouti à l'élaboration d'un diagnostic et de propositions relativement ciblées. Pour autant, à l'issue du processus, l'ensemble de ces préconisations ne trouve pas alors de débouché opérationnel en termes de politiques publiques. Au cours des trois années qui suivent, la dynamique engagée retombe. Plusieurs raisons, à la fois externes et internes au conseil de développement, peuvent expliquer ce reflux. Parmi les raisons externes, apparaît une absence de portage par les principaux acteurs ayant financé la mission, dont l'État et le conseil régional, à l'exception du conseil départemental qui lance, à la même période, sa propre mission jeunesse et développe plusieurs projets de manière autonome. En outre, au niveau interne, le conseil de développement s'engage parallèlement de manière très importante dans les discussions liées à la revendication de création d'une collectivité spécifique au Pays basque, qui occupent alors une place importante au niveau local (voir infra, Chapitre 4). Dès lors, le thème de la jeunesse tend à repasser en arrière-plan : « Nous, en interne, on rentre dans la collectivité spécifique, on est en plein dedans et donc on a la tête complètement ailleurs. [...] La bataille, ce n'est pas celle-là la première, c'est l'institution publique Pays basque. Et ça nous occupe jusqu'à [la création] de l'EPC1⁶⁸. » De surcroît, l'absence d'ingénierie dédiée, à l'issue de la mission jeunesse, ne favorise pas le portage de la thématique tant en interne qu'en externe, au sein d'une structure désormais principalement focalisée sur l'enjeu institutionnel.

_

⁶⁸ Conseil de développement du Pays Basque, « Jeunesse(s) en Pays Basque : quel avenir partager ? », op. cit.

Un reflux de la dynamique qui perdure jusqu'à aujourd'hui

Cette situation perdure, deux ans plus tard, dans le cadre de la préparation d'un nouveau contrat territorial pour la période 2015-2020, qui doit prolonger la démarche « Pays basque 2020 ». En effet, à l'issue d'un processus de consultation mené entre mars et mai 2014, le conseil de développement produit une contribution dans laquelle il propose, parmi six priorités, de « faire de la jeunesse la cible prioritaire des actions du Inouveau contrat territorial)⁶⁹ ». Les préconisations de l'avis de janvier 2013 (voir *supra*) sont reprises dans cette contribution et un appel à projets est lancé, dans le but d'identifier des opérations susceptibles d'être intégrées au contrat. Mais, en définitive, seules les opérations relatives au développement d'un « campus Pays basque » sont inscrites au contrat adopté en novembre 2015⁷⁰.

L'important écart entre les propositions initiales et celles finalement retenues tient alors essentiellementà une difficulté de nature technique. Celle-ci apparaît ainsi doublement liée à l'absorption de l'ingénierie de la structure par les enjeux relatifs au projet de création d'un EPCI, mais également au fait que, contrairement au précédent contrat territorial (2007-2013), celui-ci a été négocié dans des délais relativement courts, peu propices à l'accompagnement des porteurs de projets :

« Autant sur le contrat d'avant, on a accompagné les maîtres d'ouvrage un peu fragiles pour le cahier des charges, les fiches-action, la négociation, etc., [autant là] ce n'était pas l'énergie qui était mise sur l'ingénierie de l'équipe. » (Entretien avec un responsable du conseil de développement du Pays basque, 30/11/2017.)

Par la suite, en septembre 2016, sollicité par plusieurs associations de jeunes dont Azia, Amikuzeko Laminak et Euskal Herria Zuzenean (EHZ), le CDPB organise une rencontre avec elles en l'ouvrant à d'autres associations telles que Du Pays basque aux grandes écoles (DPBGE) et la Jeune chambre économique, puis diffuse auprès d'elles un questionnaire ouvert portant sur les formes possibles de « structuration de la jeunesse » à l'échelle du Pays basque, sur leur perception du diagnostic et des préconisations de l'avis du CDPB de janvier 2013, ainsi que, plus globalement, sur le rôle que pourrait jouer le CDPB en matière de participation des jeunes⁷¹. Les cinq associations impliquées y répondent en s'accordant sur la pertinence d'un principe de structuration accrue des organisations de jeunesse au niveau du territoire. De manière exploratoire, des propositions variées sont également formulées quant aux conditions de mise en œuvre et aux modes d'organisation de cette structuration. Alors que l'ingénierie du CDPB est toujours mobilisée par le processus de construction de l'EPCI, l'engagement dans cette démarche est une manière, pour la structure, de « préparer le terrain d'après⁷² », en

51

⁶⁹ Contribution au Contrat Pays Basque 2014-2020, Conseil de développement du Pays Basque, 2014. Les six priorités identifiées dans la contribution sont : 1) faire de la solidarité et de la complémentarité entre les composantes territoriales du Pays basque, la condition d'une meilleur cohésion sociale et territoriale ; 2) assurer la transmission de la langue et de la culture pour conforter l'identité et construire l'avenir ; 3) faire de la jeunesse la cible prioritaire des actions du contrat ; 4) tirer parti de la transition écologique et énergétique pour donner une nouvelle trajectoire au modèle de développement du Pays basque ; 5) miser sur le développement d'une économie productive et innovante socialement, génératrice d'emplois de qualité ; 6) faire de la dimension euro-régionale une levier de développement pour le Pays basque et ses habitants.

⁷⁰ Contrat territorial Pays Basque 2015-2020, État, région Aquitaine, département des Pyrénées-Atlantiques, conseil des élus du Pays basque, 2015.

⁷¹ Conseil de développement du Pays Basque, « Questionnaire jeunesse : quelle place pour la jeunesse dans le Pays Basque de demain ? », document de travail, octobre 2016.

⁷² Entretien avec un responsable du conseil de développement du Pays basque, 30/11/2017.

disposant d'un « petit état des lieux avec les associations de jeunes⁷³ ». Les éléments issus de ces échanges permettent ensuite au CDPB de formuler des hypothèses de coopération avec les associations, à l'occasion d'une rencontre organisée en avril 2017.

L'émergence de la jeunesse comme enjeu d'action publique au Pays basque s'opère ainsi sur le temps long, en poursuivant ce que l'on pourrait nommer une « carrière en accordéon⁷⁴ ». On assiste ainsi au processus de mûrissement d'un objet de perception, d'action et de projection, qui ne semble toutefois jamais stabilisé. Celui-ci se structure en effet par le biais d'allers-retours au travers desquels se joue, plus structurellement, une tension entre une approche sectorielle et une approche territoriale, au sens où l'explore le politiste Pierre Muller⁷⁵. Alors que les travaux menés dans le cadre des différentes démarches de prospective cherchent à faire émerger la jeunesse comme un levier transversal de développement territorial, la question relative à son mode d'intégration opérationnel dans l'ensemble des secteurs d'action publique concernés se heurte à ce qui apparaît un impensé des démarches évoquées. Il convient ainsi, dans une optique de lisibilité, d'entrer plus avant dans les logiques de structuration de l'action publique en direction des jeunes telles qu'elles se déploient sur le territoire du Pays basque.

2. Un cadre supraterritorial d'action publique structurant les interventions locales

Identifiée comme un enjeu stratégique au niveau local, au travers des différentes démarches de prospectives mises en place au Pays basque depuis les années 1990, la jeunesse fait directement l'objet d'interventions publiques. Avant d'interroger la manière dont se structure – de manière sectorielle – cette offre publique, et les enjeux liés à la coordination des acteurs et des pratiques, il convient, en préalable, de saisir comment le cadre supraterritorial d'action publique vis-à-vis des jeunes, en France, conditionne les interventions mises en œuvre au niveau local.

En effet, comme l'a montré la sociologie néo-institutionnaliste des politiques publiques⁷⁶, le type d'intervention publique mis en œuvre dans une société donnée – en matière de politique sociale, de politique de l'emploi ou de politique économique – contribue structurellement à la détermination des équilibres socio-économiques et des destins individuels. À travers les formes de redistribution qu'elles mettent en place, les politiques publiques organisent la plus ou moins grande dépendance des individus, à la fois à l'égard du marché (degré de « démarchandisation ») que de la famille (degré de « défamilialisation ») pour assurer leurs conditions d'existence. En appliquant ce schéma d'analyse

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ En référence à Cerrato-Debenedetti M.-C., « L'invention locale des discriminations ethnoraciales : la carrière en accordéon d'un problème public », *Migrations Société*, vol. 22, n° 131, 2010, p. 153-170.

⁷⁵ Muller P., « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », op. cit.

⁷⁶ Esping-Andersen G., *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris, Presses universitaires de France, 2007.

au champ de la jeunesse⁷⁷, il apparaît que la situation des jeunes se trouve ainsi largement configurée par une forme spécifique de gouvernement⁷⁸, qui repose sur deux grandes logiques sectorielles. En matière de protection sociale, d'une part, la prise en charge des jeunes repose, doublement, sur une logique de familialisation des dispositifs d'aide et sur leur exclusion de la protection sociale de droit commun. En matière de formation, d'autre part, la manière dont l'institution scolaire structure le parcours et l'expérience des jeunes conditionne elle aussi, fortement, les politiques publiques locales. Il convient ainsi de souligner que la problématique de l'autonomisation des jeunes, dans leurs itinéraires de transition vers l'« âge adulte », est fortement structurée par ces logiques plus globales.

En matière de protection sociale, la logique de familialisation se traduit par le fait que la plupart des aides publiques destinées aux jeunes transitent, d'une manière ou d'une autre, par leur famille. C'est le cas, tout d'abord, de l'obligation d'entretien inscrite dans le code civil, qui oblige légalement les parents à subvenir aux besoins de leurs enfants même lorsque ceux-ci sont majeurs (articles 203 et 371-2 du code civil). De même, les prestations familiales, versées aux familles à partir du deuxième enfant et jusqu'aux 20 ans du jeune s'inscrivent également dans cette logique, tout comme les aides fiscales, qu'il s'agisse de l'ajout d'une demi-part supplémentaire au quotient familial en cas de rattachement du jeune au foyer fiscal, ou qu'il s'agisse de la déduction du montant de la pension alimentaire versée aux enfants non rattachés au foyer fiscal. Concernant les étudiantes, les bourses sur critères sociaux délivrées par les CROUS sont de même nature dans la mesure où elles sont conditionnées aux revenus des parents, qu'elles visent uniquement à compléter. Enfin, les aides au logement, bien que calculées sur les ressources propres des jeunes, ne remettent pas fondamentalement en cause la logique de familialisation, dans la mesure où elles ne couvrent que partiellement les dépenses afférentes au logement et qu'elles ne garantissent dès lors, selon la socioloque Cécile Van de Velde, qu'« un droit partiel à l'indépendance résidentielle 79 ». Cette structuration des aides publiques a donc pour principale conséquence de placer les jeunes dans une situation de dépendance organisée à l'égard de la sphère familiale. Au regard des politiques publiques, ils elles tendent ainsi à être considéré es comme de « grands enfants à charge 80 ».

La situation des jeunes au regard de l'action publique, en France, se caractérise également par leur exclusion de la protection sociale de droit commun. Moins souvent actif·ve·s, ils·elles bénéficient, en conséquence, moins souvent des protections rattachées à l'emploi telles que l'assurance chômage. En outre, dans la mesure où les jeunes de moins de 25 ans, sont exclu·e·s du bénéfice du revenu de solidarité active (RSA), ils·elles doivent, dès lors, selon leur situation, se reporter sur des dispositifs ciblés d'assistance de nature résiduelle, qui n'ont vocation qu'à intervenir en complément ou en substitution des aides familiales: fonds d'aide aux jeunes, contrat jeune majeur, etc. En outre, ces

⁷⁷ Charvet D., P.-J. Andrieu, F. Labadie, M.-O. Padis, M. Théry, et M. Mirandon, *Jeunesse, le devoir d'avenir. Rapport de la commission « Jeunes et politiques publiques »*, Commissariat général du Plan, 2001; Labadie F., « L'évolution de la catégorie jeune dans l'action publique depuis vingt-cinq ans », *Recherches et prévisions*, n° 65, 2001, p. 19-29.

⁷⁸ « Le gouvernement de la jeunesse », *Politix*, n° 108, 2014.

⁷⁹ Van de Velde C., Devenir adulte. Sociologie comparée de la jeunesse en Europe, Paris, PUF, 2008, p. 157.

Huteau G., « Les jeunes au prisme du droit des politiques sociales : un effet "kaléidoscope" », *Regards*, n° 48, 2015, p. 103-110.

dispositifs revêtent une dimension tutélaire, dans la mesure où leur activation est systématiquement soumise à l'appréciation préalable de leur situation par un professionnel·le et, souvent, à la validation par une commission ad hoc. Cela implique, pour les jeunes concernés, de devoir construire ce que la sociologue Léa Lima nomme « un rapport pacifié avec l'institution 1 », lui-même source d'inégalités 2. Historiquement, il apparaît, en ce sens, que les jeunes ont été particulièrement désavantagés par l'évolution des politiques sociales au cours des vingt dernières années. Subissant l'injonction croissante à la responsabilisation individuelle, matérialisée par la généralisation de la logique de contractualisation de la relation d'assistance, les jeunes n'ont pas bénéficié, en contrepartie, de nouveaux filets de sécurité tels que le RSA (et auparavant le RMI), dont ils-elles sont – et ont toujours été – exclu-e-s. Cette situation, conclut Léa Lima, les contraint ainsi à « éprouver une forme d'État social très particulière », à savoir « l'activation sans protection 1 ».

Ces deux dimensions structurelles de l'action publique en direction des jeunes ont non seulement pour effet de doter ces dernier·e·s d'une citoyenneté sociale dont l'étendue s'avère limitée⁸⁴, mais également de contraindre les interventions pouvant être mises en place au niveau territorial, dans la mesure où celles-ci se structurent dès lors principalement sur une logique de dispositifs sectorisés et individualisés, plutôt que sur une logique de droits universellement garantis en fonction d'une situation donnée.

3. Une action publique principalement structurée selon une logique sectorielle

L'offre publique en direction des jeunes, telle que nous avons pu l'observer, tend à se structurer principalement selon une logique sectorielle et, secondairement seulement, selon une logique territoriale. En d'autres termes, il ressort de notre observation que le territoire n'est qu'une dimension subordonnée d'une organisation des politiques publiques articulée autour de différents secteurs tels que l'information jeunesse, l'insertion sociale et professionnelle ou encore l'accès au logement – pour ne prendre que ces trois exemples⁸⁵. Chacun de ces différents secteurs d'action publique dispose ainsi d'une organisation territoriale qui lui est propre, et qui répond à des enjeux de nature interne. Il apparaît

⁸¹ Lima L., « Politiques d'insertion et citoyenneté sociale des jeunes », in V. Becquet, P. Loncle et C. Van de Velde (dir.), *Politiques de jeunesse : le grand malentendu*, Nîmes, Champ social éditions, 2012, p. 126-137.

Sur ce point, voir notamment: Mazouz S., « Le profil de l'emploi. L'accompagnement des jeunes dans une mission locale », in D. Fassin (dir.), *Juger, réprimer, accompagner. Essai sur la morale de l'Etat*, Paris, Le Seuil, 2013, p. 309-348.

Lima L., « Les jeunes vulnérables : laboratoire de l'état social actif ? », in F. Labadie (dir.), *Inégalités entre jeunes sur fond de crise.*Rapport de l'Observatoire de la jeunesse 2012, Paris, La Documentation française, 2012, p. 184-198.

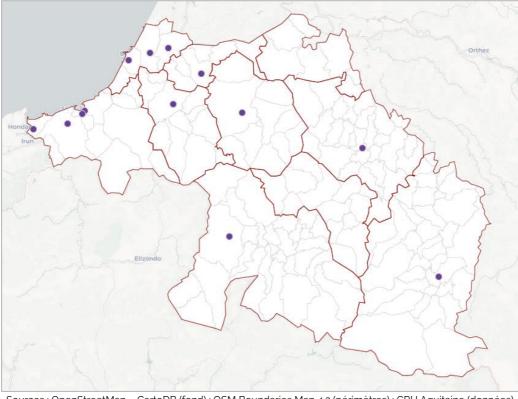
⁸⁴ La notion de « citoyenneté sociale » renvoie notamment aux travaux du sociologue Thomas Humphrey Marshall, qui distingue trois grandes étapes dans la constitution de la citoyenneté : la « citoyenneté civique », incluant les droits nécessaires à la liberté des individus ; la « citoyenneté politique », qui englobe les droits liés à la représentation et à l'expression ; puis la « citoyenneté sociale », liée au développement de l'État-providence et des droits sociaux (Marshall T.H., Citizenship and Social Class and Other Essays, Cambridge, Cambridge University Press, 1950.)

D'autres secteurs peuvent être également identifiés, tels que l'éducation, la prévention et la prise en charge sanitaire, ou celui des loisirs et du sport. En raison de la temporalité de la présente recherche, nous n'avons pas été en mesure de les aborder plus spécifiquement. Nous avons, dès lors, privilégié une focale plus restreinte.

dès lors nécessaire, dans une logique compréhensive, de saisir comment l'action publique se déploie au sein de ces différents secteurs et, ce faisant, de chercher à mieux comprendre, d'une part, ce qui fait la spécificité de chacun d'eux et, d'autre part, de voir comment s'y intègre la dimension territoriale.

L'information jeunesse

Le premier secteur d'action publique que nous pouvons identifier, celui de l'information jeunesse, s'organise principalement autour du réseau des bureaux d'information jeunesse (BIJ) et des points d'information jeunesse (PIJ). On en dénombre treize au Pays basque (voir Carte 5), parmi lesquels onze sont portés par des communes (Bayonne, Biarritz, Anglet, Saint-Jean-de-Luz, Ciboure, Urrugne, Hendaye, Mouguerre, Ustaritz, Hasparren et Saint-Étienne-de-Baïgorry) et deux, en Pays basque intérieur, par des associations de jeunes (Amikuzeko Laminak à Saint-Palais et Azia à Tardets-Sorholus) – comme nous l'avons vu au Chapitre 2.



CARTE 5. LA REPARTITION DU RESEAU INFORMATION JEUNESSE

Sources: OpenStreetMap - CartoDB (fond); OSM Boundaries Map 4.2 (périmètres); CRIJ Aquitaine (données).

Le bureau ou le point information jeunesse (selon l'importance de la structure), permet aux jeunes de 16 à 25 ans : de solliciter un e professionnel·le spécialisé·e ; de disposer d'un fonds documentaire relatif aux formations et aux métiers (notamment composé de fiches thématiques, de guides pratiques et de portails spécialisés) ; d'obtenir une aide aux démarches administratives, à la rédaction de curriculum vitæ et de lettres de motivations ; d'accéder à des ordinateurs et des équipements numériques mis à

disposition dans des espaces dédiés ; ou encore d'accéder à des petites annonces (logement, emplois, etc.). L'information jeunesse de type généraliste répond, plus largement, à un ensemble de principes inscrits dans la charte européenne de l'information jeunesse adoptée en 2004⁸⁶. Celle-ci a ensuite été complétée par l'adoption, en 2009, d'une liste de principes pour l'information jeunesse en ligne⁸⁷. L'information jeunesse relève ainsi d'une politique de type capacitaire, qui vise à appuyer les jeunes dans leur prise d'autonomie par l'appropriation de l'information – qu'elle soit physique ou en ligne⁸⁸ –, et dans laquelle les professionnel·le·s jouent principalement un rôle de facilitation⁸⁹.

Les BIJ et PIJ portés par les communes sont le plus souvent intégrés à des services enfance-jeunesse, et disposent d'espaces dédiés. Au BIJ d'une ville située sur la côte basque, par exemple, l'offre municipale en direction des 15-25 ans se déploie au sein d'un « espace jeune » spécifique, ouvert depuis 2001 à proximité du centre-ville. Plusieurs services en direction des jeunes sont regroupés au sein d'une vaste salle non cloisonnée. En entrant, le visiteur fait face à une banque d'accueil où il est reçu par plusieurs agents, dont la mission principale est de recueillir le plus largement possible la demande exprimée par les jeunes et de les orienter, en fonction du type de demande, vers les structures partenaires effectuant des permanences régulières au sein du lieu : la mission locale, le centre d'information et d'orientation (CIO), le foyer des jeunes travailleurs, la maison des adolescents, le centre de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA), ou encore la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Le responsable du service enfance-jeunesse de la commune précise ainsi, en entretien, la mission confiée aux agents d'accueil, qui consiste essentiellement en un travail d'aiguillage des demandes :

« Nous, notre rôle, c'est le premier accueil, quelle que soit la demande, et on fait une préorientation, c'està-dire qu'on n'accompagne pas et on ne suit pas les jeunes, nous directement, on n'est pas compétent pour ça. [...] On réoriente en direct, on prend les rendez-vous. » (Entretien avec le responsable du service enfance-jeunesse d'une commune côtière, 14/11/2017.)

À ce niveau, le point de contact ne vise donc pas à rentrer de manière approfondie dans les problématiques exprimées par les jeunes, mais plutôt à faire en sorte qu'un interlocuteur institutionnel soit trouvé à cette fin.

À gauche de l'entrée, dans le cadre d'un service appelé « point CYB », plusieurs ordinateurs sont disposés sur des tables hautes le long du mur, qui permettent de naviguer sur internet, de consulter l'ensemble des ressources d'information disponibles en ligne, et d'accéder à des logiciels bureautiques. Très fréquenté lorsqu'il a été mis en place en 2001, ce service est aujourd'hui moins sollicité, du fait de la généralisation de l'accès à internet. Il reste néanmoins fréquemment utilisé,

⁸⁶ « Charte européenne de l'information jeunesse », Bratislava, novembre 2004 (www.jeunes.gouv.fr/IMG/UserFiles/Files/charte_europeenne_IJ.pdf).

⁸⁷ « Principes pour l'information jeunesse en ligne », Rotterdam, décembre 2009 (<u>www.infosjeunes.fr/sites/default/files/charte-information-jeunesse-en_ligne_2009.pdf</u>).

Belesalle C. et G. Marquié, Parcours d'information des jeunes : quelles passerelles entre le physique et le numérique ?, Paris, INJEP, coll. « Rapport d'études », 2016.

Marquié G., « L'information jeunesse: un maillon essentiel dans la construction d'un projet », in V. Becquet et C. (de) Linarès (dir.), Quand les jeunes s'engagent. Entre expérimentations et constructions identitaires, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 155-167.

notamment par les jeunes les moins à l'aise avec l'outil informatique et la recherche d'informations en ligne, ainsi que nous le précise le responsable du service :

« Aujourd'hui, tout le monde à accès à internet même avec son téléphone, donc on a beaucoup moins de personnes, par contre ce sont ceux qui ont le plus besoin d'accompagnement. C'est ceux qui n'ont pas accès à internet chez eux ou qui ont beaucoup de mal à naviguer dessus, à trouver les infos. » (Entretien avec le responsable du service enfance-jeunesse d'une commune côtière, 14/11/2017.)

Enfin, à droite de l'entrée, plusieurs présentoirs sont installés, sur lesquels sont disposés des prospectus d'information et des guides thématiques (logement, emploi, aides diverses, etc.). Des offres d'emplois sont également punaisées au mur. C'est aussi dans cet espace que sont disponibles à la consultation les fiches métiers et formation du CIDJ, rangées dans des classeurs. Ceux-ci, selon le responsable du service, tendent, tout comme le point CYB, à être de moins en moins utilisés au fil du temps, ce qui s'explique en grande partie par le fait que leur contenu est désormais accessible en ligne :

« Le BIJ [c'est-à-dire la documentation papier rangée par classeur], on s'en sert de moins en moins parce qu'on a des outils internet aussi, tout est préinstallé sur le poste du point CYB, donc les classeurs BIJ ne servent pas trop, par contre l'information BIJ nous sert. » (Entretien avec le responsable du service enfance-jeunesse d'une commune côtière, 14/11/2017.)

Au sein d'une autre commune située sur la côte, le BIJ est lui aussi une structure municipale. Il est installé dans un local dédié situé au centre ville, acheté par la commune au début des années 2000. Comme dans la commune évoquée précédement, le BIJ offre des services de facilitation de l'accès à l'information, d'appui aux démarches administratives et à la rédaction de candidatures (CV et lettres de motivation). Il accueille également, de manière similaire, un certain nombre de permanences telles que celles de la mission locale et du CSAPA. Il se distingue cependant par certaines spécificités liées à la situation transfrontalière de la commune. En effet, dans son accompagnement, le BIJ est amené à effectuer de la traduction de CV. La structure a également monté des projets plus spécifiques, tels que des tandems linguistiques. Par ailleurs, le BIJ organise, en lien direct avec le réseau information jeunesse des communes espagnoles voisines, des événements transfrontaliers, tels qu'une « semaine de l'emploi » ou encore des journées d'information communes. Au quotidien, le BIJ s'insère ainsi dans un réseau partenarial franco-espagnol, auquel son responsable est très attaché :

« On est en relation avec le bureau information jeunesse d'Irun et de Fontarrabie, on sert de tête de pont et on sert de relais pour l'ensemble du réseau par rapport aux demandes. On a pratiquement autant de contacts d'un côté que de l'autre de la frontière, ce qui fait qu'on peut mettre en relation des individus, des entreprises, des associations, des partenaires [de part et d'autre de la frontière]. » (Entretien avec un responsable du bureau information jeunesse d'une commune côtière, 14/11/2017.)

En outre, du fait de son positionnement dans une ville transfrontalière et touristique où les circulations sont nombreuses, le BIJ est amené à recevoir un public beaucoup plus large que celui des seuls 15-25 ans. Ainsi, sur près de 10 800 accueils physiques de personnes comptabilisées en 2016, plus de 8 000 concernaient des personnes de plus 26 ans.

« [Ici], on est sur une ville de passage et le BIJ c'est celui qui est le plus proche de la gare par rapport à l'office du tourisme, on est sur une zone touristique. L'été, on accueille les jeunes et les familles, parce

qu'on a un accès en libre service informatique qui sert à tout le monde. » (Entretien avec le responsable du bureau information jeunesse d'un commune côtière, 14/11/2017.)

Le BIJ, au-delà de sa mission spécifique en direction des jeunes, joue donc un rôle beaucoup plus large d'accueil et d'information au sein de la ville.

Le PIJ d'une commune importante située en Pays basque intérieur est, quant à lui, localisé au sein de la maison des services publics, ce qui renvoie à une caractéristique souvent rencontrée en zone rurale⁹⁰. À l'image des deux BIJ précédemment évoqués, il assure les missions habituelles d'un service d'information jeunesse (orientation vers les structures partenaires et aide aux démarches), mais il se caractérise par le fait qu'il est également un guichet unique d'inscription à l'école publique et au centre de loisirs de la commune. Cette situation a ainsi progressivement entraîné une forme de dilution de la fonction initiale du PIJ, dans la mesure où il a principalement accueilli, pendant plusieurs années, des jeunes de plus de 25 ans y trouvant là une source d'information et d'appui en proximité, comme nous le précise sa responsable :

« Ce qui s'est passé, c'est que comme ce point information jeunesse est aussi un guichet unique d'inscription à l'école publique et au centre de loisirs, ça nous a fait venir des familles qui venaient au départ pour des informations pour leurs enfants et qui ont donc découvert le site et sont revenus par la suite. [...] Et puis nous avons eu le bouche-à-oreille qui a fait que nous nous sommes retrouvés avec tout le public qui devrait bénéficier d'un accompagnement plus spécifique [...]. Nous pouvions passer du temps dans l'accompagnement à la recherche d'emploi et nous étions arrivés au point où les assistantes sociales [d'autres structures] nous adressaient des personnes. [...] Je passais plus de temps avec ce public là qu'avec le public jeune. » (Entretien avec la responsable du point information jeunesse d'une commune du Pays basque intérieur, 27/11/2017.)

Face à cette évolution, le PIJ a ainsi été amené à se réorganiser et à recentrer son action sur les 15-25 ans, en réorientant systématiquement les personnes plus âgées vers d'autres acteurs de l'accompagnement social tels que le centre communal d'action sociale (CCAS) ou les services sociaux départementaux. Ce choix procède également de la volonté de positionner l'offre en complémentarité avec la mission locale:

« En mettant la limite à 25 ans, on reste sur l'axe mission locale, sur leur public cible. Comme c'est notre partenaire privilégié et qu'il est à côté, il n'était pas question de faire une autre cible que la sienne [...]. » (Entretien avec la responsable du point information jeunesse d'une commune du Pays basque intérieur, 27/11/2017.)

En contrepartie, ce processus de recentrage s'est traduit par une forte baisse de la fréquentation du PIJ sur ses missions classiques d'information jeunesse, hormis durant la période pendant laquelle les jeunes recherchent des emplois d'été. En outre, le PIJ permet aux jeunes d'être accueillis tous les jours de la semaine et offre ainsi une souplesse par rapport à d'autres acteurs tels que la mission locale.

Au-delà des différentes configurations d'intervention et des particularités de chacune d'elles à l'échelle du territoire, il ressort que le secteur de l'information jeunesse, se caractérise par la spécificité de l'accueil qu'il propose aux jeunes, mais également à un public plus large. Alors que d'autres acteurs jouent un rôle en matière d'information jeunesse, à l'image du centre d'information et d'orientation (CIO) ou du conseil départemental - qui édite annuellement un Guide jeunes recensant les aides publiques accessibles aux 11-25 ans dans l'ensemble des Pyrénées-Atlantiques -, le réseau des BIJ et des PIJ propose une

⁹⁰ Les communes de Saint-Palais (pôle Amikuze), de Mauléon-Licharre (pôle Soule-Xiberoa) et de Tardets (pôle Soule-Xiberoa), disposent également de structures du même type.

multitude de lieux ressources que les jeunes peuvent solliciter de manière souple, et au sein desquels il peuvent bénéficier d'un accès ouvert à l'information, d'un appui aux démarches et d'une orientation. Pour autant, on constate également une forte différenciation territoriale dans l'accès à ce service : fortement concentrée sur le littoral, l'offre en matière d'information apparaît beaucoup plus disparate en Pays basque intérieur, où l'on ne comptabilise que quatre espaces d'accueil au sein d'un territoire géographiquement très étendu. Par ailleurs, s'il apparaît que ce type de service est investi de façon importante par les municipalités du littoral dans une logique plus globale de prise en charge des problématiques liées au domaine de l'enfance et de la jeunesse - donnant lieu, comme dans certaines communes, à l'élaboration en cours de schémas directeur⁹¹ -, il n'en va pas de même en Pays basque intérieur. Outre les difficultés que peuvent rencontrer certains PIJ à situer leur positionnement, la délégation de fait de l'information jeunesse à des associations de jeunes, comme c'est le cas sur les pôles d'Amikuze et de Soule-Xiberoa, interroge la manière dont ce service se déploie dans ces territoires éloignés du littoral. Comme nous l'avons vu précédemment (voir Chapitre 2) en revenant sur le rôle joué par les associations de jeunes dans le développement local en zone rurale, il apparaît que si cette délégation procède pour partie d'une logique visant à laisser aux jeunes une place dans la gestion des services les concernant, elle résulte tout autant d'une absence de priorisation politique de la jeunesse à l'échelle de ces territoires, face à laquelle les associations jouent, *de facto*, un rôle de substitution.

Du fait de sa configuration institutionnelle, tant au regard de sa logique d'intervention relativement souple et intersectorielle que de son rattachement à des acteurs locaux (communes et associations), ce secteur d'action publique peut jouer ainsi un rôle stratégique dans la manière de prendre en compte les besoins des jeunes à l'échelle du territoire, et vis-à-vis duquel une plus forte intégration au niveau intercommunal pourrait apparaître pertinente.

L'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle

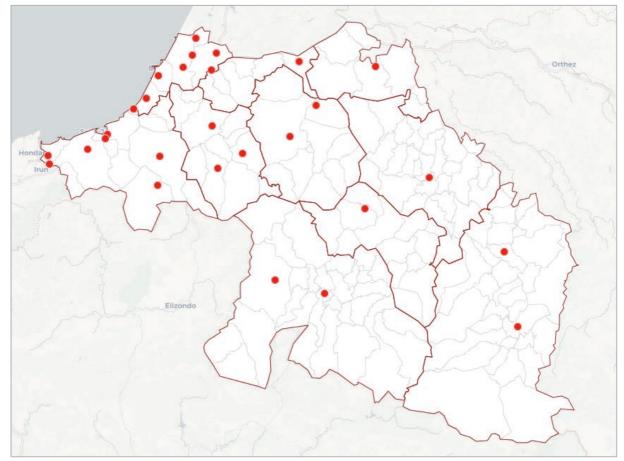
Le deuxième secteur d'action publique que nous pouvons repérer est celui de l'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Ce secteur se structure principalement autour d'un acteur central, la mission locale, dont le réseau se compose de plusieurs agences et permanences réparties sur l'ensemble du territoire du Pays basque (voir Carte 6).

Son rôle consiste – en référence aux préconisations issues du rapport Schwartz de 1981⁹² – à proposer un accompagnement global à l'insertion socioprofessionnelle des jeunes de 16 à 25 ans, de la définition d'un projet personnel d'insertion à la prise en charge des différents obstacles que les jeunes peuvent

⁹¹ Entretien avec le responsable du service enfance-jeunesse d'une commune située en zone urbaine, 25/10/2017.

⁹² Schwartz B., L'insertion professionnelle et sociale des jeunes. Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 1981.

rencontrer au cours de leur parcours. En parallèle de l'action menée par la mission locale, Pôle emploi joue également un rôle en ce domaine, mais plus spécifiquement centré sur la recherche d'emploi⁹³.



CARTE 6. LA REPARTITION DU RESEAU DE LA MISSION LOCALE AVENIR PAYS BASQUE

Sources: OpenStreetMap - CartoDB (fond); OSM Boundaries Map 4.2 (périmètres); mission locale Pays basque (données).

Le fléchage des jeunes entre les deux institutions est régi nationalement par un accord-cadre décliné localement⁹⁴. Il s'opère principalement en fonction du type de trajectoire individuelle et du niveau de difficulté appréhendé par les professionnel·le·s, comme nous le précise une responsable d'agence Pôle emploi, à partir d'un exemple fictif :

« Je m'appelle Kévin, j'ai 20 ans, un BTS électrotechnique, je m'inscris pour la première fois comme demandeur d'emploi, donc je suis reçu à Pôle emploi, et normalement, si je n'ai pas de freins périphériques à l'emploi – la santé, le logement, etc. –, que les études que j'ai faites m'ont plu, que je recherche dans ce secteur là... Globalement, ce jeune-là va rester et va être suivi par un conseiller Pôle emploi. [...] Il y a un conseiller qui s'occupe des jeunes dans chaque agence du Pays basque. Si je m'appelle Alexandra, que j'ai raté mon CAP cuisine, j'arrive à Pôle emploi, je viens de me fâcher avec mes parents, je ne sais plus trop si, finalement, je veux

⁹³ À titre indicatif, au niveau national, les jeunes de moins de 25 ans représentent ainsi, en 2016, 13.5 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi (Otte L.,C. Dixte, « Les évolutions des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en 2016 », *Dares Résultats*, n° 90, novembre 2017.

⁹⁴ Accord cadre 2015-2017 sur le partenariat renforcé entre l'État, Pôle emploi, le Conseil national des Missions locales et l'Union nationale des Missions locales, URL: http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/ACCORD_CADRE_ML_PE_1002_signe.pdf.

travailler dans l'hôtellerie-restauration... Clairement, ce jeune-là, on va le flécher vers la mission locale. Elle s'inscrit comme demandeur d'emploi, mais on va lui proposer d'être accompagnée par la mission locale, qui va être plus à même de traiter sa problématique de manière globale : sa recherche de logement, peut-être sa réorientation, etc. » (Entretien avec la responsable d'une agence Pôle emploi, 17/11/2017.)

Du fait de cette répartition institutionnelle⁹⁵, lorsqu'ils-elles sont pris-e-s en charge par la mission locale, les jeunes ne sont dès lors plus soumis à l'obligation de suivi par un-e conseiller-e Pôle emploi, mais doivent néanmoins actualiser, chaque mois, leur situation.

ENCADRE 2. LES JEUNES ACCOMPAGNES PAR LA MISSION LOCALE AVENIR PAYS BASQUE EN 2016

Les données issues du rapport d'activité de la mission locale Avenir Pays basque pour l'année 2016 révèlent plusieurs indications sur les caractéristiques du public accueilli par la structure. Sur un total de 3 983 jeunes accompagnés au cours de l'année (plus souvent des hommes que des femmes à 53 % versus 47 %), près de 90 % ont entre 18 et 25 ans, avec une proportion équivalente entre ceux-celles qui ont entre 18 et 21 ans (45 %) et ceux-celles qui ont entre 22 et 25 ans (44 %), tandis que seul-e-s 7 % ont 26 ans ou plus, et 4 % ont moins de 18 ans. Parmi le public accueilli, près de 3 jeunes sur 4 sont : soit sortis du système scolaire à l'issue d'un CAP ou d'un BEP (qu'ils aient ou non obtenu le diplôme) ou à l'issue de la classe de seconde ou de première (ce qui correspond au niveau V de la nomenclature des niveaux de formation) ; soit sortis au niveau de la classe de terminale, qu'ils aient ou non obtenu le diplôme (niveau IV). Au sein du quart restant, 14 % sont sortis avant la dernière année de CAP ou de BEP ou après la troisième (niveau V bis), 8 % sont sortis avant la troisième (niveau VI), et seulement 4 % ont un niveau de formation égal ou supérieur à bac + 2 (niveau III). Enfin, s'agissant de la répartition géographique des jeunes accompagnés (la répartition territoriale des permanences de la mission locale étant basée sur les cantons tels qu'ils étaient découpés avant la refonte de la carte cantonale en 2014-2015), plus de la moitié des jeunes accompagnés résident sur la zone urbaine (53 %), 31 % résident sur la zone périurbaine et le Pays basque intérieur, et 16 % sur la zone dite « Océan ».

Par rapport au secteur de l'information jeunesse où la logique d'intervention repose sur un principe de souplesse et de respect de l'anonymat, celui de l'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle fonctionne, quant à lui, sur la base d'une relation de suivi contractualisée des jeunes, nettement plus formalisée et individualisée. Le principal dispositif mobilisé par les conseilleres de la mission locale est, en effet, le parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA), mis en place au 1^{er} janvier 2017 en remplacement du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)⁹⁶. À l'issue d'un ou plusieurs entretien(s) avec un conseillere, le jeune signe un contrat d'engagement d'un an, renouvelable une fois (soit une durée maximale de 24 mois). Cet accompagnement intègre différentes modalités. Il peut comprendre des périodes de formation, des mises en situation professionnelle, ainsi que des actions spécifiques de différentes natures : un appui à la création d'activité, une aide à la mobilité, un accès à la santé, la participation à un service civique, etc.⁹⁷ En outre, il peut être proposé au jeune, s'il répond à un certain nombre de critères relativement

⁹⁵ Techniquement, cette délégation de suivi des jeunes entre Pôle emploi et la mission locale, confie à cette dernière la mission d'élaborer le projet personnalisé d'accès à l'autonomie (PPAE).

⁹⁶ La création du PACEA s'inscrit dans le cadre de l'adoption de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels (article 46).

⁹⁷ La mission locale dispose, à cette fin, de plusieurs conseillers-référents spécialisés sur l'emploi (5), la justice (1), la santé (1), le handicap (1), la mobilité (1), et le numérique (1), ainsi que d'une assistante sociale intervenant plus spécifiquement sur les questions liées au logement et au budget. Six conseilleres sont, en outre, spécialement affectées sur le dispositif « garantie jeunes ».

restrictifs, d'intégrer le dispositif de la « garantie jeunes ». Destiné aux jeunes ni scolarisés, ni en emploi, ni en formation, ne disposant pas de soutien familial et dont les ressources financières sont inférieures à 480 euros mensuels (équivalent au plafond du RSA), la garantie jeunes se veut un accompagnement renforcé qui se distingue d'un accompagnement classique, pour deux raisons. D'une part, il comprend un accompagnement collectif, dans le cadre de groupes d'une quinzaine de jeunes : sur une période d'un mois⁹⁸, ils-elles sont accueilli-e-s chaque jour à la mission locale pour participer à divers ateliers (aide à la définition du projet professionnel, aide à la recherche d'emploi, *coaching*, élaboration de candidatures, interventions extérieures, etc.), animés par des conseiller-e-s dédié-e-s. D'autre part, il se traduit, pour le jeune, par le versement d'une allocation spécifique s'élevant à 480 euros mensuels, et cumulable à des revenus d'activité dans la limite d'un plafond de 300 euros.

L'important degré de formalisation – et, *a fortiori*, de normalisation ⁹⁹ – qui caractérise ainsi l'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes se situe au cœur du travail des conseiller·e·s, tant du point de vue des contraintes administratives et/ou des objectifs que cela représente pour eux·elles, qu'en termes de pratique professionnelle au niveau de la relation d'accompagnement elle-même. Comme nous l'indique par exemple une conseillère, un enjeu important consiste, dans la relation avec le jeune, à faire comprendre ce que représente la teneur du processus d'accompagnement dans lequel il·elle est amené·e à s'engager :

« Ce qui prend du temps, c'est que le jeune comprenne ce qu'est cette notion d'accompagnement, parce que le jeune, quand il vient, il dit : "je veux travailler" ou "je veux un contrat d'apprentissage" ou "je veux trouver un employeur". Mon travail sera de l'amener vers une certaine prise de conscience que nous n'allons pas trouver un patron sans passer par des découvertes de métiers, sans des rencontres professionnelles, sans un peu une évaluation de son niveau pour savoir s'il va être capable. » (Entretien avec une conseillère de la mission locale intervenant en zone rurale, 24/10/2017.)

Elle ajoute, plus loin: « Là, des fois, nous sentons que nous les perdons », révélant ainsi, en creux, la difficulté pour une partie des jeunes concernés, à accepter le niveau d'implication demandé par l'institution, dans un contexte plus général d'évolution des dispositifs d'insertion, dont la sollicitation implique de manière croissante, pour les usager es, de devoir « payer de leur personne » – en référence à la formule utilisée par la sociologue Isabelle Astier 100. En outre, il apparaît également que la nature de certains dispositifs, ou l'importance de l'implication qu'ils demandent, peuvent se révéler inadaptées à la spécificité des besoins de certaines jeunes. Concernant la garantie jeunes, par exemple, le degré d'implication demandé et/ou le format collectif de l'accompagnement est parfois problématique, comme l'observe un conseiller: « On peut le voir par rapport à la garantie jeunes, qui demande un investissement sérieux du jeune par rapport à son parcours, que cela ne correspond pas forcément à tous les jeunes qu'on peut recevoir 101 ». Ce peut être le cas, comme le relève par ailleurs

⁹⁸ La durée de cet accompagnement peut varier en fonction des missions locales, en fonction des ressources dont elles disposent

⁹⁹ Voir: Mazouz S., « Le profil de l'emploi. L'accompagnement des jeunes dans une mission locale », *op. cit.*; Astier I., « Les transformations de la relation d'aide dans l'intervention sociale », *Informations sociales*, n° 152, 2009, p. 52–58.

Astier I., « Le contrat d'insertion. Une façon de payer de sa personne ? », *Politix*, n° 34, vol. 9, 1996, p. 99–113.

Entretien avec un conseiller de la mission locale intervenant en zone urbaine, 29/11/2017.

ce même le même conseiller, pour les jeunes faisant face à des difficultés d'ordre psychique, voire pour ceux qui ne se sentent pas prêts à s'engager dans un processus les impliquant aussi fortement, mais dont ils dépendent pour bénéficier de l'allocation afférente.

Pour autant, comme nous avons pu l'observer au travers de nos entretiens, la mise en œuvre de ce travail d'accompagnement varie selon qu'il se déploie en zone urbaine ou en zone rurale 102. La différenciation territoriale se joue ici, doublement, sur la nature de la relation entre le jeune et le la conseillere, ainsi que sur le niveau des ressources mobilisables par les conseillers, notamment en termes d'offres de service extérieurs. Cette différence se matérialise, tout d'abord, par le fait que les conseiller es intervenant en zone urbaine disposent d'un « portefeuille » - selon le terme couramment utilisé - de jeunes à suivre plus important que ceux celles intervenant en zone rurale, dans une proportion qui peut aller du simple au double. En conséquence, la nature de la relation que peut entretenir un e conseiller e avec les jeunes dont il elle assure l'accompagnement s'en trouve directement affectée - au moins du point de vue des professionnel·le·s interrogé·e·s.

Une conseillère intervenant en zone rurale depuis de nombreuses années insiste ainsi sur la « spécificité rurale » - selon ses mots - de son poste, qui lui permet de mettre en place un accompagnement plus personnalisé avec les jeunes, par rapport à ses collègues travaillant en zone urbaine :

« Pour moi, [cette spécificité rurale] c'est un enjeu important. Alors, pourquoi ? Parce que peut-être qu'il y a moins d'outils que sur l'urbain, [...] il y a une promiscuité avec les partenaires qui, pour moi, fait vraiment un travail de qualité [...]. Tous les collègues conseillers ont les mêmes objectifs, mais cette chance d'être proches, d'être dans des maisons de service public... Moi, j'ai les partenaires là. J'ouvre la porte, j'ai Pôle emploi. J'ouvre la porte, j'ai l'association intermédiaire, la Sécurité sociale. Je pars avec le jeune en ville, nous allons nous inscrire pour la Sécurité sociale. En tout cas, il y a cet échange encore et cette possibilité d'avoir aussi un accompagnement très proche et une connaissance des uns et des autres et je voudrais le garder. » (Entretien avec une conseillère de la mission locale intervenant en zone rurale, 24/10/2017.)

La proximité entre les partenaires institutionnels, notamment permise par leur regroupement au sein de maisons de service publics, est ainsi directement valorisée par cette conseillère dans le cadre de son travail d'accompagnement, dont on perçoit par ailleurs, en creux, qu'elle redoute de voir la nature spécifique remise en cause, notamment lorsqu'elle souligne qu'« il y a cet échange encore 103 » ou qu'elle insiste sur le fait qu'elle souhaite pouvoir la « garder ».

Pour autant, si la relation entre le la conseiller e et le jeune apparaît s'inscrire dans une plus grande proximité en zone rurale, notamment du fait d'un nombre de jeunes suivis moins important, les ressources mobilisables dans le cadre du processus d'accompagnement sont aussi moins nombreuses et plus ponctuelles qu'en zone urbaine, et les problématiques liées à la mobilité tendent à s'exprimer de manière plus prégnante dans la mise en œuvre des dispositifs proposés. Le cas de la mise en œuvre de la « plateforme d'orientation » illustre directement cette problématique. Organisé deux à trois fois par an, financé par la région Nouvelle-Aquitaine, et délégué à un organisme privé de formation professionnelle pour adultes, ce dispositif permet à des jeunes (mais non exclusivement) de

¹⁰² La distinction entre zone urbaine et zone rurale recouvre également une distinction entre des bassins d'emploi différenciés.

¹⁰³ Nous soulignons.

bénéficier, sur des périodes de deux mois, d'un accompagnement renforcé à la construction du projet professionnel et de stages d'immersion en entreprises ainsi que d'une allocation spécifique¹⁰⁴. Une première difficulté tient à la nécessité de réunir au moins douze jeunes pour ouvrir une session de la plateforme, ce qui, en zone rurale, peut se révéler difficile, comme nous le précise une conseillère :

« La difficulté est d'avoir au moins douze jeunes pour démarrer. [...] Nous n'avons pas forcément douze jeunes en même temps qui ont besoin de la plateforme d'orientation. Nous allons en avoir trois en septembre, mais parmi ceux que nous avions en septembre, en octobre, il y en a qui auront trouvé donc je ne l'aurai plus. » (Entretien avec une conseillère de la mission locale intervenant en zone rurale, 24/10/2017.)

En outre, les sessions de formation sont organisées dans une commune rurale, située sur le pôle Amikuze, à 10 kilomètres du bourg le plus proche, et ce, pour des raisons logistiques liées à un manque de disponibilité de salles adaptées au bourg (commune desservie par les lignes de cars départementaux). La localisation des sessions pose ainsi des problèmes importants d'accès, comme le souligne une autre conseillère :

« Notre problème est que ça se fait à côté du bourg. C'est dans la campagne, et la difficulté de mes jeunes, c'est que c'est au bout du monde. Même si les jeunes prennent le bus jusqu'au bourg, après il faut aller là où a lieu la formation, ce n'est pas faisable à pied. Si on arrive à mettre en place du covoiturage, ça va, mais si aucun n'a de voiture, c'est un problème. [...] Ça me met en difficulté. » (Entretien avec une conseillère de la mission locale intervenant en zone rurale, 26/10/2017.)

En raison de cette problématique d'accès, certains jeunes ont ainsi dû renoncer à participer à ce dispositif.

Le même type de difficultés se retrouve à propos de la mise en œuvre de la garantie jeunes. Ainsi, si trois groupes d'une quinzaine de jeunes ont pu être mis en place en zone urbaine, , aucun n'a pu encore être organisé en Pays basque intérieur, notamment du fait des difficultés à réunir un nombre minimum d'une dizaine de jeunes nécessaire à l'ouverture du groupe, mais également du fait des limites en termes de conseiller e-s disponibles. Au niveau de la mission locale, six conseiller e-s en binômes sont en effet détaché e-s sur l'animation de ce dispositif et le suivi des jeunes qui l'intègrent, mais ce nombre ne permet par une animation simultanée de groupes sur l'ensemble du territoire. En conséquence, la mise en place de tels groupes en dehors du pôle urbain, comme cela est prévu courant 2018, implique en contrepartie la mise en suspens des groupes mis en place jusqu'alors sur cette zone.

Plus largement, la zone urbaine est, en outre, mieux dotée en ressources mobilisables par les conseiller es dans le cadre de leur mission d'accompagnement. En matière d'emploi, ceux-ci peuvent par exemple mobiliser, au sein de la mission locale, un service spécifique de placement en emploi, qui opère uniquement sur la zone Bayonne-Anglet-Biarritz, et auquel sont rattachés cinq chargées de relation avec les entreprises. Des événements ponctuels y sont également organisés régulièrement sur différentes thématiques (action de mise en lien des jeunes avec les agences d'intérim, sessions de présentation de certains secteurs d'activité présents sur le territoire, etc.), sur lesquels peuvent être orientés les jeunes suivis par la mission locale.

¹⁰⁴ Ce dispositif, mis en œuvre au niveau régional dans le cadre de la compétence du conseil régional en matière de formation professionnelle, approche, dans son esprit, le type d'accompagnement proposé aux jeunes intégrant le dispositif de la garantie jeunes.

Contrairement au secteur de l'information jeunesse, celui de l'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle s'inscrit dans un cadre organisationnel et juridique beaucoup plus contraignant qui, de surcroît, tend à évoluer fréquemment, tant du point de vue des dispositifs nationaux que locaux. Cela tend à placer les professionnels et les jeunes dans une situation d'incertitude en termes d'accompagnement, ainsi que l'explique un conseiller:

« Il y a une forte contrainte pour moi, je trouve, c'est que tous les outils qu'on a sont sujets à caution. C'est-à-dire qu'à un moment donné, tout peut s'arrêter. [...] On est toujours obligé, soit d'attendre soit d'être prudent. » (Entretien avec un conseiller de la mission locale, 29/11/2017.)

Un autre abonde en ce sens :

« On peut prendre l'exemple des emplois d'avenir, [...] qui se sont brutalement arrêtés. On nous a demandé d'en déployer énormément pendant toute une période. Cela représentait un travail considérable pour la mission locale, [...] et du jour au lendemain, paf. » (Entretien avec un conseiller de la mission locale, 29/11/2017.)

Ce secteur de politiques publiques voit, en outre, d'autres acteurs intervenir tels que les services départementaux, dans le cadre de leur compétence en matière d'action sociale et d'aide sociale à l'enfance. Au regard de notre réflexion sur l'intégration intercommunale d'une action publique en direction des jeunes, il apparaît que ce secteur d'intervention repose sur un fonctionnement laissant relativement peu de marges de manœuvre au niveau local quant à la définition des modes d'accompagnement, si ce n'est dans son organisation à l'échelle du territoire ainsi que dans les partenariats spécifiques qui peuvent y être développés. Ce sont là, deux dimensions vis-à-vis desquelles l'institution intercommunale peut être en mesure de jouer un rôle.

L'accès au logement

L'accès au logement des jeunes constitue un troisième secteur d'intervention que nous pouvons identifier. Au Pays basque, celui-ci se structure notamment autour du foyer des jeunes travailleurs (FJT) Côte basque, dont le siège est situé à Bayonne¹⁰⁵. Celui-ci dispose d'une offre de 150 logements (pour un total de 188 lits) et propose, en outre, un accompagnement socioprofessionnel à ses résident-e-s. Les logements du FJT sont accessibles à des jeunes de 18 à 25 ans (avec des dérogations possibles pour les mineurs et les plus de 25 ans) inscrits dans un parcours d'insertion, c'est-à-dire qu'ils-elles peuvent être salarié-e-s, stagiaires, apprenti-e-s, saisonnier-e-s, en formation professionnelle, en recherche active d'emploi, ou étudiant.es¹⁰⁶.

Les bailleurs sociaux ont également un rôle important en ce domaine. Pour des raisons logistiques liées aux délais de réalisation de notre étude, ceux-ci n'ont pas été sollicités. Au niveau national, les jeunes sont sousreprésentés parmi les ménages locataires du parc social, notamment du fait de la faible adaptation de ce parc à leurs besoins. Celui-ci est, en effet, relativement peu mobile (les locataires ayant tendance à y conserver leur logement plus longtemps que dans le parc privé), il comporte peu de petits logements, et il suppose des délais d'accession relativement importants, souvent incompatibles avec les impératifs de mobilité des jeunes. On trouvera davantage d'informations relatives à la place des jeunes ménages dans le parc locatif social dans : ANIL, Le logement des jeunes, Paris, Agence nationale pour l'information sur le logement, 2011.

ll convient cependant de noter que le nombre d'étudiants admissibles à un logement du FJT est très limité, ceux-ci étant prioritairement orientés vers les logements proposés par le centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS).

ENCADRE 3. LES JEUNES HEBERGES PAR LE FJT COTE BASQUE

En pratique, d'après les données issues du rapport d'activité 2016 de la structure, 70 % des 497 résident-e-s ont moins de 21 ans (54 % ont entre 18 et 21 ans, 16 % ont moins de 18 ans), près du quart d'entre eux-elles (26 %) a entre 22 et 25 ans, tandis que seuls 4 % ont plus de 26 ans. Le plus souvent, les résident-e-s sont originaires de la région Nouvelle-Aquitaine à 65 % (dont 42 % du département des Pyrénées-Atlantiques), tandis que 30 % sont issu-e-s d'une autre région et 5 % d'un autre pays que la France. Ce sont, en outre, majoritairement des hommes (à 55 %). S'agissant du statut professionnel, les jeunes du FJT sont très majoritairement en alternance ou en stage (à hauteur de 66 %), et près du quart sont en emploi précaire (24 %). Les autres sont en recherche d'emploi (4 %), en études (4 %) et seuls 2 % sont en contrat à durée indéterminée (CDI). Par ailleurs, sur l'ensemble des jeunes hébergés au FJT, il convient de distinguer ceux-celles qui le sont de manière fractionnée de ceux-celles qui le sont de manière permanente. Ainsi, les jeunes hébergés de manière fractionnée, qui occupent un lit une semaine par mois et qui sont principalement en formation (notamment en apprentissage), représentent près d'un tiers de l'ensemble des jeunes hébergés au FJT et sont plus souvent mineurs. Les jeunes hébergés de manière permanente sont, quant à eux, souvent plus âgés, plus diplômés, et plus fréquemment en emploi précaire ou en recherche active d'emploi, même s'ils restent majoritaires à être en alternance ou en stage.

L'intervention du FJT joue donc un rôle important d'appui aux jeunes en formation, dans la mesure où la majorité des résident es est en alternance ou en stage (qu'il s'agisse de ceux celles hébergé es de manière fractionnée ou de ceux celles hébergé es de manière permanente). En outre, comme on peut le voir dans les données présentées ci-dessus, une part importante du public (près d'un quart) est constituée de jeunes occupant un emploi précaire qui ne leur permet pas d'accéder à un logement conventionnel, et dont le processus d'insertion socioprofessionnelle n'est pas encore stabilisé. À travers son histoire – qui est celle, plus globale, des foyers de jeunes travailleurs –, et au regard des problématiques rencontrées par les jeunes hébergés, le FJT se positionne ainsi, plus largement, dans une intervention qui se situe au carrefour de l'accès au logement et de l'accompagnement à l'insertion, et qui repose, lui aussi, sur une logique de contractualisation. Ainsi, lorsqu'un jeune est accueilli au sein de la structure (à l'issue d'un processus de candidature et d'examen par une commission *ad hoc* réunie hebdomadairement), il·elle signe un contrat de location (lié au logement), ainsi qu'un « projet personnalisé » (lié à l'insertion), dont l'enjeu est de déterminer, avec le FJT, « les objectifs de séjour 107 ».

L'offre de logement proposée aux jeunes par le FJT est de plusieurs types : des résidences dites « sécurisées », principalement destinées aux résidentes mineures, au sein desquelles l'accès est limité après 22 heures ; des résidences « non sécurisées », où les résidentes peuvent aller et venir librement ; et des logements « autonomes » situés soit dans le parc de logement social (logements autonomes conventionnés), soit dans le parc privé classique (logements autonomes dans le parc privé). L'orientation vers tel ou tel type de logement est évaluée par les professionnel·le·s du FJT en fonction, principalement, du degré d'autonomie du jeune :

« On va essayer d'estimer son degré d'autonomie, à savoir : est-ce qu'il faut le mettre dans une résidence sécurisée ou pas ? Résidence sécurisée, résidence pas sécurisée, appartement autonome. Et dans les appartements autonomes, après, on se pose la question de la colocation, s'il veut y accéder ou non. En

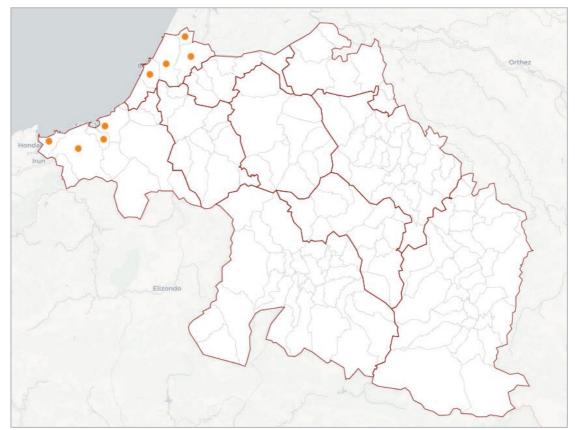
66

¹⁰⁷ Entretien avec un membre de la direction du foyer des jeunes travailleurs Côte basque, 28/11/2017.

fonction du logement, il y a un type d'occupation qui est différent. » (Entretien avec un membre de la direction du foyer des jeunes travailleurs Côte basque, 28/11/2017.)

Le lieu de travail du jeune est également un critère d'orientation :

« On va regarder où il travaille, puisque nous avons des logements du Boucau à Hendaye. Nous n'allons pas mettre un jeune au Boucau s'il travaille à Hendaye. » (Entretien avec un membre de la direction du foyer des jeunes travailleurs Côte basque, 28/11/2017.)



CARTE 7. LIEUX D'IMPLANTATION AGREGES DES LOGEMENTS DU FJT COTE BASQUE

Sources : OpenStreetMap - CartoDB (fond) ; OSM Boundaries Map 4.2 (périmètres) ; FJT Côte basque (données).

Sur ce point, il apparaît, en termes d'équilibre territorial, que l'offre de logement du FJT se concentre uniquement sur la partie littorale du Pays basque. Dès lors, en Pays basque intérieur, aucune offre en la matière n'est proposée au-delà de projets ponctuels mis en œuvre à l'initiative d'associations de jeunes, à l'image du projet de société civile immobilière à Uhart-Cize (voir *supra*, Chapitre 2). À l'heure actuelle, aucun projet de création de logements en Pays basque intérieur (dans le diffus ou en résidence) n'est prévu par le FJT dans le cadre de son développement, notamment en raison du coût de telles opérations et des enjeux politiques et partenariaux que cela nécessite, comme nous le précise un responsable :

« Je ne peux pas vous dire aujourd'hui que la volonté de l'association est de se développer dans le Pays basque [intérieur] [...]. De toute manière, on ne pourra répondre aux besoins que s'il y a une volonté politique

et un bailleur. On ne pourra pas le faire tout seuls, même si nous observons un besoin [...]. Le partenariat est à la base de notre développement. » (Entretien avec un membre de la direction du foyer des jeunes travailleurs Côte basque, 28/11/2017.)

Dans cette perspective, la question de l'accès au logement pour les jeunes en situation d'insertion professionnelle résidant en Pays basque intérieur reste donc structurellement inexplorée.

Si la question du développement de son offre de logement – dont le parc a doublé entre 2007 et 2013 – n'apparaît pas, ou moins, au cœur des enjeux actuels de la structure, en revanche, ceux-ci portent aujourd'hui davantage sur les modalités de l'accompagnement socioprofessionnel proposé aux résident es. Le FJT a engagé en ce sens, entre 2015 et 2017, une réflexion stratégique et opérationnelle interne – avec l'appui d'un cabinet de conseil – sur l'organisation de ses pratiques d'accompagnement, en vue de les rationaliser sur la base d'une typologie repensée du profil des jeunes accueillis par la structure. Le responsable du FJT nous précise ainsi comment le processus de travail a été mené :

« On a pris l'âge des résidents, [...] on a positionné l'habitat, l'éducation, l'insertion, et après, on a essayé de voir quel type de public on accueillait, et de les mettre sur une grille. [...] On a fait sept cas de figure : mineurs, majeurs, autonomes, pas autonomes, référent extérieur, pas référent extérieur. Pour chaque cas, on a fait une fiche en positionnant le FJT et les outils [disponibles sur le] territoire, [...] en mettant les partenaires. Et pour les sept cas, on a fait une fiche pour arriver au final à avoir un système où on a des jeunes verts, des jeunes oranges et des jeunes rouges. Les jeunes verts, on va être sur une réponse de l'habitat et un accompagnement sur le savoir habiter. Les jeunes oranges, on va être sur du savoir habiter, mais avec des questions d'insertion, et avec forcément un partenaire extérieur, [...] un référent ASE ou un référent de la mission locale. [...] Et des [jeunes] rouges où là on est plus sur des problématiques cliniques et des problématiques plus lourdes. [...] Une fois qu'on a dit cela, [...] on s'est dit : nous pouvons accompagner 75 % de verts, 20 % d'oranges et 5 % de rouges. » (Entretien avec un membre de la direction du foyer des jeunes travailleurs Côte basque, 28/11/2017.)

La mise en œuvre effective de ces nouvelles modalités est ainsi prévue pour le début de l'année 2018.

Ce travail, conduit en interne sur deux années, souligne l'importance accordée par le FJT aux modalités d'accompagnement du public accueilli en son sein. Il s'agit ainsi, pour la structure, de définir *a priori* des niveaux de réponse différenciés selon le degré de difficultés rencontrées par les jeunes, et de clarifier les modalités du partenariat avec d'autres institutions telles que la mission locale ou l'aide sociale à l'enfance dans le cadre de l'accompagnement socioprofessionnel proposé. Suivant conjointement un objectif gestionnaire, ce double travail de catégorisation du public et des réponses pouvant lui être apporté vise également à définir les capacités d'intervention de la structure en fonction des moyens dont elle dispose, comme l'indique l'un de sesresponsables ci-dessus lorsqu'il précise, en termes quantitatifs, la capacité de suivi de la structure pour chaque type de public identifié (« 75 % de verts, 20 % d'oranges, 5 % de rouges »). Si cette dynamique de réorganisation interne est de nature à clarifier les modalités de l'accompagnement proposé par le FJT aux résident es, elle court cependant le risque de classer *a priori* ces derniers dans une catégorie dont dépendent, par la suite, les ressources auxquelles ils peuvent accéder, et au risque de les maintenir dans une logique de dispositif, telle qu'elle régit par ailleurs, de façon structurelle, l'accompagnement à la prise d'autonomie des jeunes en France.

Comme on le voit ici à propos de notre focus sur trois secteurs d'action publique (l'information jeunesse, l'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle et l'accès au logement), chacun d'eux dispose d'un mode de fonctionnement qui lui est propre. De surcroît, de nombreuses différenciations territoriales s'opèrent en leur sein. Celles-ci concernent notamment la délimitation des périmètres d'intervention, mais également les ressources que les professionnel·le·s peuvent mobiliser dans leur travail auprès des jeunes. Plus largement, ces différences portent également sur le mode d'exercice des interventions, en lien avec les spécificités propres à chaque configuration territoriale. En ce sens, les dynamiques internes aux secteurs structurent ainsi fortement la façon dont les jeunes sont pris en charge à l'échelle du territoire.

4. Des impensés dans la coordination intersectorielle et la mise en œuvre de l'offre

La forte sectorisation de l'offre publique en direction des jeunes n'empêche pas, cependant, la mise en place de coordinations entre les acteurs à l'échelle territoriale. Celles-ci s'opèrent essentiellement au travers de partenariats interinstitutionnels plus ou moins formalisés.

« Le partenariat, c'est un peu comme un levain »

Ces coordinations peuvent, tout d'abord, se déployer au sein de chaque secteur, comme c'est par exemple le cas entre Pôle emploi et la mission locale, le premier déléguant à la seconde l'accompagnement des jeunes les plus en difficulté dans le cadre du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE). De même, dans le secteur de l'accès au logement, des liens sont établis entre le foyer des jeunes travailleurs et les bailleurs sociaux afin de mettre à disposition des logements conventionnés, dans le parc social, pour les jeunes. En outre, à son échelle, un acteur comme le FJT participe et/ou contribue à plusieurs outils de programmation partenariaux mis en place au niveau du territoire tels que des conférences de l'habitat d'agglomération, des commissions logements des services sociaux départementaux, la commission d'attribution des logements de l'office public départemental, ou encore des évaluations de programmes et de politiques publiques (programme départemental de l'insertion, politique de l'habitat du conseil départemental, etc.)¹⁰⁸.

En outre, des coordinations peuvent également être mises en place entre les acteurs des différents secteurs, comme, par exemple, entre le FJT et la mission locale, entre le FJT et les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance (ASE), ou encore entre le FJT et des structures d'hébergement et d'insertion tels que le service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) du Pays basque ainsi que plusieurs centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). Ces partenariats donnent lieu à la signature de conventions entre les acteurs, dont l'enjeu consiste d'abord, pour unresponsable du FJT, à ce que les partenaires impliqués s'associent sur un accompagnement conjoint des jeunes :

-

¹⁰⁸ Foyer des jeunes travailleurs Côte basque, Rapport d'activité 2016.

« [Dans le partenariat], l'idée [est] que le partenaire soit associé au séjour du jeune avec le projet personnalisé, pour que les objectifs soient clairs, et pour que le jeune comprenne qu'il n'est pas tout seul, qu'il y a eu un avant, qu'il y a un pendant le FJT et qu'il y aura un après, avec comme objectif l'autonomie et l'accès au logement pérenne [...]. » (Entretien avec un membre de la direction du Foyer des jeunes travailleurs Côte basque, 28/11/2017.)

Il ajoute, à la suite, qu'il est également important de s'attacher à ce que la convention de partenariat règle le plus clairement possible le rôle de chacun des acteurs engagés :

« Je pense qu'il faut formaliser les partenariats, cela ne peut pas reposer sur l'entre-gens. [...] Dans les conventions de partenariat qu'on signe, il y a marqué qui fait quoi, de manière à ce que le jeune aussi s'y retrouve, ne joue pas sur tous les tableaux, et qu'il sache qu'en face de lui, il y a un partenariat qui est ficelé. » (Entretien avec un membre de la direction du Foyer des jeunes travailleurs Côte basque, 28/11/2017.)

Ce propos met en évidence l'importance des enjeux qui entourent la question du partenariat, dans la mesure où celui-ci est de nature à avoir une influence directe sur les pratiques d'accompagnement des jeunes, au-delà des logiques de répartition selon les diverses problématiques auxquels ils·elles sont confronté·e·s. De surcroît, la question de la formalisation des relations n'est pas non plus neutre, au sens où elle détermine *a priori* les rôles de chaque structure dans la prise en charge des individus, gage de lisibilité pratique et juridique, autant pour les jeunes accompagnés que pour les professionnel·le·s – dont les logiques d'intervention et les approches peuvent être différentes.

Les relations entre les différents acteurs peuvent également s'effectuer de manière plus informelle. De ce point de vue, l'importance des relations quotidiennes entre les professionnel·le·s joue un rôle important. En Pays basque intérieur, le regroupement de plusieurs services au sein des maisons de services publics, ou de centres multiservices, est ainsi de nature à favoriser les interactions. Par exemple, lorsque le point information jeunesse d'une commune du Pays basque intérieur s'est installé au sein de la maison des services publics, sa responsable a pu développer des liens avec l'ensemble des acteurs présents, qu'elle n'avait pas auparavant :

« [Le fait d'arriver à la MSP], ça m'a permis de comprendre le fonctionnement de toutes les structures et de savoir à qui nous adresser pour telle ou telle question. Et ça a permis aussi de clarifier, globalement, auprès des structures, ce que chacune faisait et quel type d'usager nous accueillons et ceux que nous n'accueillons pas. » (Entretien avec une responsable d'un PIJ en Pays basque intérieur, 24/10/2017.)

Elle précise, cependant, que ces relations restent de nature informelle et s'y limitent, sans pouvoir aller jusqu'à l'élaboration des projets communs, du fait d'un certain cloisonnement :

« Ça se passe essentiellement comme ça [de manière informelle]. C'est parce que nous nous rencontrons quotidiennement. Après, nous ne montons pas ensemble des projets de partenariat. [...] Nous avons déjà réfléchi avec certains collègues de Pôle emploi à des projets que nous pourrions mener ensemble, mais pour le moment, nous ne pouvons pas nous engager. [...] Disons que nous avons chacun des compétences que nous pourrions mettre au profit de tout le monde, et pour le moment, ce n'est pas possible par que nous sommes hyper cloisonnés. » (Entretien avec une responsable d'un PIJ en Pays basque intérieur, 24/10/2017.)

Pour autant, si des espaces tels que les maisons de services publics en zone rurale, ou les structures de type « espaces jeunes » présentes dans certaines communes du littoral, peuvent favoriser la mise en lien entre les acteurs, cela n'est cependant pas automatique, comme le souligne une conseillère de la mission locale, qui insiste sur la nécessité de « faire vivre » ces relations : « Le partenariat, c'est un peu

comme un levain. C'est vivant. C'est important de le faire vivre et donc d'aller vers les autres. Si nous n'avons pas ça, c'est compliqué¹⁰⁹. » En outre, l'importance que revêt la sollicitation des partenaires s'inscrit, selon elle, dans un processus de repli des institutions sur elles-mêmes, ce qu'elle regrette :

« Les choses ont un peu évolué dans le sens où nous sommes tous informatisés. Nous avons tous des contrats d'objectifs et de moyens et, du coup, je trouve que chaque structure est un peu repliée sur ellemême et à moins le temps de faire du partenariat. Il y a beaucoup moins d'instances partenariales. [...] J'ai connu des périodes où il y avait des carrefours. C'est-à-dire qu'il y avait autour de la table tous les deux mois, le CIO, l'élu, le centre de formation, l'association intermédiaire, le PIJ s'il y en avait un, la Mission locale, l'assistante sociale, et nous évoquions des situations communes. Ça ne se fait plus. » (Entretien avec une conseillère de la mission locale intervenant en zone rurale, 24/10/2017.)

Ce constat est ressorti à plusieurs reprises au fil des entretiens que nous avons réalisés, et nous avons pu constater, dans la plupart des territoires, l'absence d'instances de coordination partenariale autour des questions relatives à la jeunesse, en dehors de commissions d'attributions de certaines aides aux jeunes (à l'image de la commission du Fonds d'aide aux jeunes) ou au montage de projets (comme le jury du dispositif « Projets jeunes 64 »), mais dont l'enjeu n'est pas celui d'une véritable construction concertée de l'action publique.

L'expérimentation du « réseau acteurs jeunesse » par la CAF

En tenant compte de cet enjeu relatif à la coordination des acteurs intervenant dans le champ de la jeunesse, la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) a affirmé au niveau national, dans le cadre de sa convention d'objectifs et de moyens (COG) avec l'État sur la période 2013-2017, son ambition de « définir une politique ambitieuse en direction de la jeunesse¹¹⁰ ». Organisée autour de trois grandes orientations¹¹¹, celle-ci a notamment vocation à « impulser une dynamique structurante et fédératrice en matière de politique jeunesse sur les territoires¹¹² ». Cette dynamique doit ainsi se traduire par un renforcement des actions menées en direction de la tranche d'âge des 12-25 ans, au sein de laquelle est identifié un axe plus spécifique autour des 18-25 ans, avec pour objectif de « construire une coordination spécifique relative là ce publicl¹¹³ ». Pour la branche famille, cela correspond à un élargissement de son champ d'intervention traditionnel, jusqu'ici plutôt orienté sur l'adolescence, à travers le financement et l'animation des accueils de loisirs sans hébergement (ALSH). Dans le cadre de ces orientations impulsées nationalement, plusieurs projets ont ainsi été lancés au sein d'un certain nombre de CAF sous forme d'expérimentations.

Entretien avec une conseillère de la mission locale intervenant en zone rurale, 24/10/2017.

La politique de soutien à la jeunesse. Point d'étape sur les objectifs « Jeunesse » 2013-2017. Note de la Commission d'action sociale, Caisse nationale des allocations familiales, 2016.

[«] L'ambition est de favoriser l'engagement "éclairé" des jeunes, en privilégiant un accompagnement éducatif (orientation 1), de contribuer à créer les conditions permettant à chaque jeune d'avoir les moyens de son projet de vie (orientation 2) et d'être présents à leurs côtés, en valorisant les liens des jeunes entre eux, avec leurs parents et les institutions (orientation 3) » (Ibid.).

¹¹² Ibid

¹¹³ *Ibid.*

Parmi ces projets¹¹⁴, la CAF du Pays basque et du Seignanx - devenue, entre temps, la CAF des Pyrénées-Atlantiques suite à une fusion avec la CAF Béarn et Soule 115 - a été désignée pour expérimenter, sur l'année 2017, la mise en place et l'animation d'un « réseau d'acteurs jeunesse » (RAJ). Ce dispositif d'animation partenarial poursuit, d'après la note de cadrage national de la CNAF¹¹⁶, plusieurs finalités: « coordonner et mettre en réseau les différents acteurs intervenant aux côtés des jeunes sur les territoires, dans une approche transdisciplinaire »; « favoriser l'interconnaissance entre les acteurs et partager les compétence et les connaissances »; « contribuer à une meilleure coordination de l'offre », ainsi qu'à sa « lisibilité » et à son « accessibilité » ; et, enfin, « favoriser la mise en place d'actions innovantes ». Ayant vocation à s'organiser au niveau intercommunal, la constitution du RAJ doit, toujours selon la note de cadrage, « [reposer] sur un diagnostic identifiant les dynamiques préexistantes sur les territoires ainsi que les besoins ». Ce réseau doit, en outre, mobiliser « l'ensemble des acteurs de proximité engagés aux côtés des jeunes âgés de 12 à 25 ans » parmi lesquels est désigné un e animateur trice principal e. Une « commission consultative "jeunes" » doit, de surcroît être constituée - sans que ne soient cependant précisées les modalités de sa composition. La note de cadrage précise, enfin, que le RAJ doit « se [mobiliser] autour de l'organisation d'actions concrètes » et doit également être « un lieu ressource pour les jeunes et les acteurs sur les territoires ».

Au cours de sa première année de mise en œuvre au titre de l'expérimentation, la CAF 64 a fait le choix de circonscrire géographiquement le RAJ au territoire de la ville de Bayonne, comme l'indique son responsable : « Là, nous en sommes au tout début, sur la mise en route du réseau. Nous avons ciblé Bayonne pour commencer, pour cette année [2017] en tout cas 117. » Entre mars et octobre, cinq réunions ont été organisées pour mettre en place le réseau, mobilisant une quinzaine d'acteurs chaque fois. Au cours de ces réunions, dont nous avons pu consulter les compte rendus, les participantes sont tout d'abord amenées à présenter leur structure et leurs actions. Une partie des échanges porte également sur des questions d'organisation pratique (composition du comité de pilotage, modalités de l'animation et de partage des informations entre les membres, etc.), et sur la formalisation des objectifs poursuivis par le réseau. Les problématiques rencontrées par les jeunes telles qu'elles sont perçues par les participant·e·s fait également l'objet de discussions, autour de plusieurs thématiques successivement évoquées (« thématique des écrans », « thématique des addictions », etc.). Les échanges tournent également autour de questions telles que « Comment accrocher les jeunes ? » ou « Quels sont leurs réels besoins? », mais portent aussi sur les actions à mettre en œuvre. Plusieurs propositions sont émises : organisation d'un « forum qui réunirait les professionnels du territoire » et d'un « événement avec les jeunes »; création d'outils (sous forme d'application numérique) à

¹¹⁴ À l'image du dispositif « Promeneurs du net » (animé, au Pays basque, par la maison des adolescents Adoenia), ou de la démarche « Parcours jeune ».

¹¹⁵ Il est cependant à noter que la nouvelle entité de la CAF des Pyrénées-Atlantiques n'intègre plus, dans son périmètre géographique d'intervention, le territoire de l'intercommunalité du pays de Seignanx, rattaché au département des Landes.

La politique de soutien à la jeunesse. Point d'étape sur les objectifs « Jeunesse » 2013-2017. Note de la Commission d'action sociale, op. cit.

Entretien avec un responsable de la CAF des Pyrénées-Atlantiques, 26/10/2017.

destination des professionnel·le·s, etc. Pour un responsable de la CAF, l'enjeu consiste désormais à faire en sorte que ces échanges trouvent des débouchés plus opérationnels :

« Maintenant, [l'enjeu] c'est sur la mise en réseau pour ne pas essouffler non plus les participants. Six réunions, ça mobilise du temps. Nous essayons aussi de passer dans une phase un peu plus concrète pour que nous passions à l'action l'année prochaine [en 2018]. » (Entretien avec à un responsable de la CAF des Pyrénées-Atlantiques, 26/10/2017.)

L'initiative à l'origine de la création du RAJ, qui s'inscrit dans les nouvelles orientations nationales de la CNAF, permet ainsi d'impulser la mise en place d'une structure de coordination partenariale au niveau local. Cet outil propose une première forme de réponse, encore expérimentale, au déficit constaté en la matière - auquel nous faisions référence plus haut. Son principal apport, au terme des six réunions organisées courant 2017, tient principalement au fait qu'il a facilité la rencontre entre les acteurs. Néanmoins, la circonscription géographique de ce réseau au territoire de la ville de Bayonne constitue, au regard de ses ambitions initiales, une limite structurelle de la démarche, au moins à deux niveaux. D'une part, si ce choix procède d'une logique de faisabilité technique destinée à amorcer la création du réseau dans des délais restreints, il limite d'entrée, fortement, la possibilité que soient discutées les problématiques de coordination et de répartition des moyens à l'échelle du Pays basque dans son ensemble, alors même que les dynamiques institutionnelles au niveau intercommunal vont plutôt dans ce sens. Ce choix entretient de surcroît, en lui-même, les disparités constatées entre l'urbain et le rural à l'échelle de ce territoire. D'autre part, si la CAF exprime la volonté de voir ce réseau s'élargir par la suite (dans sa phase de généralisation), il s'agit là d'un processus incertain, dans la mesure où il nécessite d'inclure des acteurs qui n'y ont pas été initialement associés. Autrement dit, dans la mesure où la démarche s'est construite sans eux, les « raccrocher » peut s'avérer difficile, à moins qu'une organisation différenciée du réseau ne soit mise en place. À ce stade de l'expérimentation, et malgré les écueils que nous venons d'évoquer, il apparaît qu'un des enjeux principaux de la réussite de cette démarche tiendra à sa capacité à être une ressource pour les professionnel·le·s, ce qui suppose une animation à même de structurer un réseau pérenne et vivant. En outre, l'implication des institutions intercommunales - tant d'un point de vue technique que politique - apparaît également, selon nous, de nature à conditionner le devenir de cet outil.

Plus globalement, la mise en œuvre expérimentale du RAJ tend à révéler le caractère largement impensé des enjeux de coordination interinstitutionnelle à des échelles intercommunales. La difficulté des acteurs à définir le contenu de leur partenariat – indépendamment des logiques de fléchage et/ou d'orientation du public – met en évidence la difficulté de concevoir en commun, au-delà des impératifs propres à chaque organisme sectoriel, une action publique véritablement transversale pouvant avoir des incidences substantielles sur le soutien à la prise d'autonomie des jeunes. Par ailleurs, il convient de souligner le fait que cette difficulté n'est pas seulement relative à la question des formes de coordination entre les acteurs, mais qu'elle renvoie également à certains « angles morts » dans la manière de mettre en œuvre l'action publique en direction des jeunes.

Des « angles morts » de l'action publique et de la prospective territoriale

Au cours de notre enquête plusieurs angles morts dans la prise en compte des jeunes par l'action publique et les démarches de prospective territoriale nous sont, en effet, apparus. En premier lieu, de manière structurelle, il nous semble que la question de la situation des jeunes n'est que rarement analysée par les acteurs locaux au prisme des différents facteurs qui la conditionnent. La jeunesse est ainsi souvent appréhendée comme un tout, ou sous forme de sous-ensembles (les jeunes en insertion autonomes, les jeunes en insertion non autonomes, les jeunes invisibles des institutions, etc.), ce qui rend difficile la possibilité de considérer leur situation en partant des facteurs et des mécanismes d'inégalités qui structurent leurs trajectoires individuelles et collectives, et donc leur processus d'autonomisation. Prendre en compte ces mécanismes inégalitaires, et la façon dont les institutions – par leur organisation, leur référentiel ou leurs pratiques – y contribuent elles-mêmes, serait de nature à repositionner le socle sur lequel repose la construction d'une politique de jeunesse au niveau territorial.

Un indice – selon nous – du fait que l'analyse des facteurs inégalitaires structurant les parcours des jeunes ne s'intègre pas de manière systématique dans la conduite de l'action publique au niveau local, tient par exemple à l'absence de prise en compte des enjeux relatifs à la lutte contre les discriminations dans les pratiques d'information et/ou d'accompagnement. Jamais ces enjeux n'ont par exemple été spontanément évoqués par les acteurs que nous avons rencontrés. De même, lorsque nous avons eu l'occasion de les interroger à ce sujet, leurs réponses n'ont pas souligné le caractère central de cette préoccupation, notamment par rapport à d'autres dimensions de l'action perçues comme problématiques par les professionnel·le·s rencontré·e·s (telles que peuvent l'être les différentes contraintes d'ordre bureaucratique auxquelles ils se trouvent confrontés). Reconnaître et intégrer ces enjeux – dont des recherches récentes ont pu montrer le caractère fortement structurant s'agisse des discriminations liées au sexe ou à l'origine ethnique – dans la manière d'appréhender l'organisation et les pratiques des professionnel·les de la jeunesse pourrait être un vecteur de construction commune de l'action publique.

De même, au regard de la prédominance d'une logique de dispositifs dans l'accompagnement des jeunes, la question de l'accès aux droits tend à n'être posée que de manière subsidiaire. En effet, dans le fonctionnement actuel de l'action publique, les jeunes dépendent de la relation avec un e professionnel·le pour accéder à des dispositifs qui, s'ils jouent un rôle de soutien important (notamment en matière d'autonomisation), ne fonctionnent néanmoins pas sur une logique de droit, au sens où l'accès à ces dispositifs n'est pas *de droit* pour les jeunes, mais filtré par les institutions. Face à cette situation, qui relève d'un cadre d'action publique supraterritorial plus large, les marges de manœuvre au niveau territorial sont relativement faibles. Néanmoins, une approche en termes d'accès aux droits peut irriguer l'ensemble des pratiques des acteurs intervenant auprès des jeunes, ainsi qu'ont pu le

Beauchemin C., C. Hamel, P. Simon, F. Héran (dir.), *Trajectoires et origines. Enquête sur la diversité des populations en France*, Paris, INED Éditions, coll. « Grandes enquêtes », 2015.

montrer un certain nombre de travaux récents sur le phénomène du non-recours aux droits sociaux notamment développés par l'Observatoire du non-recours aux droits (ODENORE) En la matière, le rôle des acteurs locaux et de leur manière d'appréhender à leur échelle la mise en œuvre des dispositifs dont ils sont chargés joue un rôle substantiel sur les possibilités ouvertes aux jeunes de faire valoir leurs droits.

Enfin, comme nous avons pu le souligner en explorant le déploiement de l'offre dans trois secteurs d'action publique, les inégalités territoriales en la matière apparaissent particulièrement prégnantes, au moins à deux niveaux. On constate ainsi, d'une part, une inégalité en matière de répartition de l'offre spécifiquement dédiée aux jeunes : de ce point de vue, bien que moins peuplée, le Pays basque intérieur apparaît particulièrement sous-doté en la matière. On peut relever, d'autre part, une inégalité en matière de ressources disponibles pour les acteurs de terrain entre le littoral et l'intérieur, au détriment de ce dernier - à l'image, par exemple, du service de placement de la mission locale, uniquement accessible sur le pôle urbain. De surcroît, cette inégalité se joue également en termes de modalités de délivrance du service, par exemple en matière d'information jeunesse : assuré par des communes fortement dotées sur le littoral, ce service est porté, en Pays basque intérieur, à la fois par des communes de plus faible importance et par des associations de jeunes dont la situation financière apparaît relativement précaire. L'importance de ces inégalités territoriales pourrait aujourd'hui faire l'objet d'un investissement spécifique au niveau intercommunal afin, notamment, de renforcer le maillage de ce service dans les zones les moins dotées. Dans cette perspective, la création de la communauté d'agglomération du Pays basque pourrait permettre de requestionner ces enjeux à une nouvelle échelle d'action publique.

 $^{^{119}}$ « Gérer les droits sociaux », Informations sociales, n° 178, 2013, p. 150.

https://odenore.msh-alpes.fr/

CHAPITRE 4. LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION ENTRE INTÉGRATION ET DIFFÉRENCIATION : QUEL TERRITOIRE POUR UNE POLITIQUE DE JEUNESSE ?

La naissance de la communauté d'agglomération du Pays basque (CAPB) entraîne, au plan historique, politique, social et juridique, une évolution importante du cadre territorial d'action publique. S'il est, à ce stade, trop tôt pour évaluer les conséquences de ce changement d'échelle territoriale, il est cependant possible d'en saisir les principaux enjeux et de s'interroger sur ses incidences. En effet, la mise en place de la nouvelle entité intercommunale repose sur une histoire spécifique, au cours de laquelle s'est formalisée une revendication de reconnaissance institutionnelle du territoire basque français. Après avoir restitué ce processus historique, nous tenterons d'identifier dans quelle mesure les débats antérieurs ont pu conditionner les enjeux actuels liés à la construction en acte de la communauté d'agglomération, tant s'agissant de son modèle institutionnel que de ses compétences et de son organisation territoriale. La place des enjeux relatifs à la jeunesse sera examinée au fil de cette analyse, avant d'être plus spécifiquement interrogée du point de vue des possibilités d'émergence d'une politique territoriale de la jeunesse à cette nouvelle échelle intercommunale.

1. La création de la CAPB : un processus historique de sédimentation sociale et politique

La création de la CAPB, au 1^{er} janvier 2017, apparaît comme le résultat d'un processus de sédimentation au long cours. Celui-ci repose notamment sur une dynamique plurielle de mobilisation sociale et politique, qui s'est cristallisée au sein de différents espaces institutionnels communs. À l'analyse, on peut identifier, plus spécifiquement, trois grandes phases à travers lesquelles s'est déclinée la revendication visant à faire reconnaître – politiquement et institutionnellement – le territoire du Pays basque français : le temps de la revendication départementaliste (des années 1960 aux années 2000), le temps de la revendication d'une collectivité territoriale à statut particulier (entre 2010 et 2013), et enfin, le temps de la construction d'une communauté d'agglomération (de 2014 à aujourd'hui).

Le temps de la revendication départementaliste

Lors de la création des départements par l'Assemblée constituante en décembre 1789¹²¹, les trois provinces de l'Ancien régime composant le Pays basque français – le Labourd, la Basse-Navarre et la Soule – sont intégrées au département des Basses-Pyrénées (actuel département des Pyrénées-

Décret du 22 décembre 1789, relatif à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives.

Atlantiques¹²²), sous la forme de trois districts – le district d'Ustaritz (Labourd), le district de Saint-Palais (Basse-Navarre) et le district de Mauléon (Soule) -, aux côtés des trois districts béarnais d'Orthez, d'Oloron et de Pau. Au cours de ce processus, les représentants basques - principalement ceux issus de la province du Labourd - s'opposent à leur rattachement au Béarn. Cela les amène, dans cette opposition, à formuler pour la première fois l'idée de réunir les trois provinces basques en une seule et même entité pouvant prendre la forme d'un département¹²³. Thomas Pierre souligne ainsi que « la revendication politique recoupant les limites territoriales des trois provinces basques françaises naît au moment même où s'institutionnalise la structure départementale¹²⁴. » Plus tard, en 1836, un projet visant à créer un département de l'Adour, réunissant les arrondissements de Bayonne, Mauléon et Dax - dont Bayonne serait la préfecture et Dax la sous-préfecture -, est élaboré par des notables de ces trois territoires, dont le président de la chambre de commerce et d'industrie de Bayonne (CCI). Dans une adresse au roi, les signataires mettent notamment en cause l'éloignement géographique de la préfecture - située à Pau - qui constitue selon eux une entrave au développement économique et commercial de la zone côtière en raison de la centralisation des démarches administratives, qui nécessite de fréquents déplacements¹²⁵. Ce projet restera néanmoins sans suite. La revendication départementaliste s'éteint alors pendant plus d'un siècle jusqu'au dépôt, en 1945, au sein de la première Assemblée nationale constituante, d'une proposition de loi visant à créer un département basque par le député Jean Etcheverry-Aïnchart – abertzale¹²⁶ démocrate-chrétien originaire de Saint-Étienne-de-Baïgorry – qui, comme les précédentes, n'aboutit pas.

Les années 1960 constituent, ensuite, un tournant important dans le cheminement historique de la revendication départementaliste, dans la mesure où s'amorce alors une recomposition du mouvement nationaliste au Pays basque français, qui est l'un des principaux pôles de soutien à la revendication départementaliste. Dans un contexte marqué par la fondation, en 1959, de l'organisation *Euskadi ta Askatasuna* (ETA, qui signifie « Pays basque et liberté ») au Pays basque espagnol, le militantisme abertzale connaît, au Pays basque français, une phase de structuration nouvelle avec la création officielle, en 1963, du parti Enbata¹²⁷. Fondé de manière informelle dans les années 1950 par des étudiants basques démocrates-chrétiens poursuivant leurs études à Bordeaux, Toulouse ou Paris, souvent issus de familles paysannes, et socialisés au sein de la Jeunesse agricole catholique (JAC)¹²⁸, Enbata défend la création d'un département basque réunissant les trois provinces historiques, au sein

En 1969, le département des Basses-Pyrénées prend, par un décret du 10 octobre 1969, sa dénomination actuelle de département des Pyrénées-Atlantiques.

¹²³ Chaussier J.-D., *Quel territoire pour le Pays Basque? Les cartes de l'identité*, Paris, L'Harmattan, 1996.

Pierre T., Controverses institutionnelles en Pays Basque de France. Usages politiques et déconstructions des préjugés socioculturels, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 33.

Loyer B., « Identités et pouvoir local : le cas de la revendication d'un département Pays basque », *Hérodote*, 2003, n° 110, p. 103–128.

Voir note numéro 20.

¹²⁷ Izquierdo J.-M., « Trajectoires nationalistes. Les nationalismes en Pays Basque français et espagnol », *Pôle Sud*, n° 20, 2004, p. 47–61.

Ces étudiants appartiennent à la première génération de militants nationalistes basques identifiée par la sociologue Isabelle Lacroix (Lacroix I., « "C'est du vingt-quatre heures sur vingt-quatre!" Les ressorts du maintien de l'engagement dans la cause basque en France », op. cit.).

duquel la langue basque jouirait d'un statut officiel ¹²⁹. Au cours des années 1960, et plus particulièrement à partir de 1968, l'arrivée de nouveaux militants au sein du parti contribue, dans le contexte de mai 1968, à déplacer l'orientation du mouvement – et plus largement du militantisme basque – vers la gauche. Il présente pour la première fois des candidats aux élections législatives et cantonales en 1967 et 1968, mais n'obtient que de faibles résultats. En 1974, Enbata est interdit par le gouvernement en raison de ses liens présumés avec l'organisation ETA¹³⁰, et ce, alors qu'un plus tôt, en décembre 1973, était créée l'organisation armée *lparretarrak* (IK, « Ceux de l'ETA du nord »)¹³¹.

Entre temps, en 1969, des militants d'Enbata fondent la première école immersive en langue basque (*ikastola*), marquant ainsi leur volonté de réinvestir l'usage du basque par l'enseignement, et d'organiser la transmission de la culture basque aux jeunes générations. Le réseau d'*ikastola* se développe à partir de cette période, sous l'égide de la fédération Seaska (le « berceau »). L'offre s'accroît ensuite nettement à partir des années 1980-1990 – de l'école maternelle au lycée¹³² –, à mesure que se normalisent les relations avec le ministère de Éducation nationale et que s'opère une dépolitisation des stratégies militantes au niveau des écoles, au sein desquelles le cercle des parents mobilisés s'élargit au-delà des milieux nationalistes¹³³.

Parallèlement, le militantisme abertzale se déploie également au sein d'organisations syndicales telles que Euskal Laborarien Batasuna (ELB), syndicat agricole fondé en 1982, et Langile Abertzaleen Batzordeak (LAB), syndicat ouvrier créé au Pays basque espagnol en 1974, et possédant plusieurs sections au Pays basque français¹³⁴. En outre, les années 1980 voient également s'amorcer une recomposition de la scène politique abertzale, moribonde depuis l'interdiction d'Enbata¹³⁵. Émergent alors, sur une quinzaine d'années, plusieurs organisations politiques : la section française du parti Eusko Alkartasuna (EA-Ipparalde) en 1986, rejetant la violence ; le parti Abertzaleen Batasuna en 1988, soucieux de faire exister une identité nationaliste propre au Pays basque français, notamment en se distanciant d'ETA ¹³⁶ ; la section française du Parti nationaliste basque (PNB-Iparralde) en 1990, rattachée à l'organisation politique nationaliste la plus ancienne au Pays basque espagnol (créée à la fin du XIX^e siècle), modérée et rejetant la violence ; et le parti Batasuna, en 2000, proche d'ETA, et qui dispose d'une base organisationnelle et militante au Pays basque français. Malgré des scores

¹²⁹ Sur le plus long terme, Enbata envisage la création d'un département basque comme une étape vers l'unification des Pays basques français et espagnols en une région politiquement autonome, au sein d'une Europe unifiée (Izquierdo J.-M., « Trajectoires nationalistes. Les nationalismes en Pays Basque français et espagnol », *op. cit.*).

¹³⁰ Initialement distant vis-à-vis répertoire d'action violent mobilisé par ETA, Enbata évolue, au cours des années 1960, vers un positionnement plus favorable vis-à-vis de cette organisation, notamment du fait de l'arrivée de nouveaux militants plus sensibles à son action (*Ibid*.).

Voir, sur ce point, le documentaire de 52 minutes réalisé en 2014 par la journaliste Sylvie Garat, « Génération autonomistes basques », diffusé sur France 3, le 6 octobre 2014.

D'après les données de la Fédération Seaska, on dénombre, en 2017, 36 *ikastola* au Pays basque : 11 écoles maternelles, 20 écoles primaires, 4 collèges et un lycée. Au total, 3 689 élèves y sont scolarisés. (Source : www.seaska.eus/fr/developpement-ikastola).

Lacroix I., « Les négociations d'une politique linguistique au Pays basque », Sociétés contemporaines, 2011, n° 82, p. 5–29.

La dénomination basque « Langile Abertzaleen Batzordeak » signifie, en français « Commissions ouvrières nationalistes ».

¹³⁵ Izquierdo J.-M., « Trajectoires nationalistes. Les nationalismes en Pays Basque français et espagnol », op. cit.

Abertzale Batasuna est né de la réunion de deux mouvements antérieurs: Ezkerreko mugimendu abertzalea (EMA, « Mouvement de la gauche abertzale ») créé en 1985 et Euskal batasuna (EB, « Unité basque ») créé en 1986.

électoraux limités – pesant environ 15 % des voix aux élections législatives et régionales de 1997 et 1998 –, les partis autonomistes disposent néanmoins, au Pays basque français, d'un réseau d'élus locaux non négligeable.

Le mouvement aberztale se caractérise ainsi par la multiplicité des organisations qui le composent et par la pluralité des formes d'engagement dans lesquelles sont impliqués ses militantes, comme le résume la sociologue Isabelle Lacroix : « À l'instar du Pays basque espagnol, le mouvement abertzale en France a constitué un réseau d'institutions qui élabore le projet d'une souveraineté nationale, affectant les niveaux politique, économique et culturel, les relations sociales, la subjectivité, les symboles et la topographie de l'espace social. Des partis politiques de gauche en majorité, des associations, des bars, des radios, des médias, une maison d'édition, des coopératives économiques, des écoles en langue basque, constituent ce monde militant¹³⁷. » Le mouvement nationaliste basque assure ainsi, depuis les années 1960, une base sociale et politique continue à la revendication départementaliste. En décembre 1980, cherchant à renforcer son implantation au Pays basque et ses liens avec le mouvement abertzale, le Parti socialiste se saisit de la revendication départementaliste à travers le dépôt, sans suite, d'une proposition de loi visant à créer un département du Pays basque, et signée par 118 parlementaires, dont Jean-Pierre Chevènement, Gaston Deferre, Henri Emmanuelli, Laurent Fabius, Pierre Mauroy et François Mitterrand L'année suivante, en 1981, la proposition est intégrée au programme présidentiel des « 110 propositions », défendu par François Mitterrand. Mais, une fois celui-ci élu, la proposition est finalement ajournée¹³⁹.

À côté du mouvement abertzale, un second pôle de soutien à la revendication départementaliste se situe au sein des milieux économiques – d'affiliation centriste – qualifiés de « basquisants », c'est-à-dire attachés à la reconnaissance d'une spécificité basque. À partir des années 1970, deux associations sont ainsi créées en ce sens, dans l'objectif d'aboutir à la création d'un département basque. La première, l'Association pour un nouveau département (AND), est fondée en 1975 par le président de la CCI de Bayonne, Jacques Saint-Martin, ancien PDG de l'entreprise de spiritueux Izarra, et actif au sein des cercles patronaux basques, tant français qu'espagnols (il est, par exemple, membre des unions patronales du Guipuscoa et de Navarre). La seconde, l'Association des élus pour un département Pays basque (AED), est, quant à elle, créée en 1981 à l'initiative de membres de l'AND, suite au dépôt de la proposition de loi socialiste. Sa figure principale est Renaud d'Elissagaray, polytechnicien évoluant dans les milieux bancaires, et conseiller municipal de Bayonne de 1995 à 2001. Ces deux associations développent un argumentaire avant tout économique, comme le souligne Thomas Pierre : « L'AND et l'AED appuient leur argumentation sur la valorisation de l'apport économique des prérogatives supposées du statut départemental. Puis, en second plan, elles y associent une série d'aspirations

Lacroix I., « "C'est du vingt-quatre heures sur vingt-quatre!" Les ressorts du maintien de l'engagement dans la cause basque en France », op. cit., p. 36.

Pierre T., Controverses institutionnelles en Pays Basque de France. Usages politiques et déconstructions des préjugés socioculturels, op. cit., p. 37.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 38.

culturelles¹⁴⁰. » Pour ces acteurs, la création d'un département Pays basque serait, en effet, de nature à permettre une meilleure représentation des intérêts locaux, tant en termes d'équilibre des aides publiques et de représentation politique avec le Béarn, que dans une optique de facilitation des relations commerciales transfrontalières avec l'Espagne. En outre, la structure départementale est également présentée comme devant permettre le développement d'une politique d'enseignement supérieur, d'une politique touristique et d'une politique culturelle propres au Pays basque.

Progressivement, au cours des années 1990, les deux pôles de soutien à la revendication départementaliste – le mouvement abertzale et les milieux économiques basquisants – trouvent des voix d'expression communes au sein des nouvelles institutions que sont le conseil de développement (créé en 1994) et le conseil des élus (créé en 1995), dans le giron desquels s'engage la démarche de prospective « Pays basque 2010 » (voir *supra*, Chapitre 3). Dans cette dynamique, le Pays basque connaît, en janvier 1997 une première forme de reconnaissance institutionnelle en acquérant le statut de « pays », institué par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) – dite « Pasqua » – de février 1995, puis renforcé, en juin 1999, par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire – dite « Voynet ». Le « pays » Pays basque devient alors une structure administrative visant, doublement, à exprimer « la communauté d'intérêts économique, culturels et sociaux de ses membres » (article 22 de la loi de 1995) et à favoriser l'émergence de projets de développement à son échelle.

La reconnaissance du statut de pays pour le Pays basque français n'affaiblit pas, cependant, la mobilisation autour de la revendication départementaliste. À la fin des années 1990, celle-ci connaît un nouvel épisode avec la manifestation organisée à Bayonne, le 9 octobre 1999, en réponse à l'appel d'un collectif – connu sous le nom d'« Appel des cent » – composé des deux associations départementalistes et d'une multitude d'organisations politiques, syndicales et culturelles issues du mouvement abertzale. Le cortège mobilise environ 8 000 à 9 000 personnes selon la presse locale. Au regard de la diversité des soutiens exprimés, cette mobilisation soutigne alors le caractère partagé, voire « consensuel et fédérateur », selon Thomas Pierre¹⁴¹, de la revendication départementaliste au sein de la société civile organisée du Pays basque français. À la suite de cette manifestation, les représentants basques établissent des contacts avec le ministre de l'intérieur de l'époque, Jean-Pierre Chevènement, qui leur oppose, en mars 2000, une fin de non-recevoir, notamment motivée par des raisons diplomatiques liées à la volonté du gouvernement français de ne pas fragiliser ses relations avec le gouvernement espagnol, dans un contexte marqué par la reprise – suite à la trêve unilatérale de 1998 – des attentats perpétrés par l'organisation ETA. Le facteur diplomatique pèse alors de tout son poids dans le refus du gouvernement d'approfondir la reconnaissance institutionnelle du Pays basque français.

Suite à ce nouvel échec, la revendication départementaliste se recompose, en décembre 2002, avec la constitution de la plateforme Batera (« Ensemble », en basque). Fondée à la CCI de Bayonne à l'initiative

81

Pierre T., Controverses institutionnelles en Pays Basque de France. Usages politiques et déconstructions des préjugés socioculturels, op. cit., p. 54.

¹⁴¹ *Ibid.* p. 64.

de plusieurs organisations déjà mobilisées antérieurement – dont les deux associations départementalistes, le syndicat agricole ELB, ou encore l'association de promotion de la langue basque Euskal Konfederazioa (EK) –, la plateforme contribue à unifier les différentes revendications sectorielles basques autour de quatre objectifs partagés: la création d'un département, la reconnaissance officielle de la langue, la création d'une université de plein exercice et la création d'une chambre d'agriculture. Selon Thomas Pierre, « c'est dans les quatre revendications du mouvement qu'il faut voir sa spécificité », dans la mesure où, « pour la première fois, la revendication institutionnelle basque du nord, non exclusivement abertzale, a un contenu clair et assumé par l'ensemble des forces qui la compose¹⁴². »

L'année suivante, en octobre 2003, une nouvelle manifestation est organisée à Bayonne, regroupant cette fois entre 5 000 (police) et 8 700 participants (organisateurs), parmi lesquels on note la présence de certains acteurs amenés à jouer un rôle important par la suite, tels que le conseiller général de centre-droit, Jean-René Etchegaray, ou la conseillère régionale socialiste, Colette Capdevielle 143. Deux mois plus tard, fin 2003, le ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy, se rend au Pays basque : s'il se montre favorable au développement de projets spécifiques sur le territoire (sur les questions foncières, de logement, d'enseignement supérieur et transfrontalières), il ne s'engage cependant ni sur la création d'un département ni sur l'officialisation de la langue 144. Puis, au début de l'année 2004, Batera sollicite à nouveau le gouvernement, dirigé par Jean-Pierre Raffarin, en indiquant vouloir organiser un référendum local, tel que le prévoit une nouvelle loi organique adoptée en 2003 145, sans néanmoins l'obtenir. En revanche, sur le volet linguistique des revendications, et alors que la reconnaissance des langues régionales bénéficie d'un cadre favorable au niveau européen, le gouvernement appuie la création de l'Office public de la langue basque (OPLB), dont les statuts sont signés par le nouveau ministre de l'Intérieur, Dominique de Villepin, à l'occasion d'un déplacement sur place en novembre 2004 146.

En 2005, devant l'impasse dans laquelle se trouve la revendication départementaliste, l'assemblée des maires – localement dénommé le « *biltzar* 147 » – médiatise une consultation auprès de ses membres portant sur l'opportunité d'organiser un référendum local visant à la création de deux départements, l'un pour le Béarn, l'autre pour le Pays basque. Sur les 158 maires membres du Biltzar, 131 répondent à la consultation : 71 sont favorables, 43 sont défavorables, tandis que 12 votent blanc (11) ou nul (1) 148. Un peu plus tôt, la même année, le syndicat agricole ELB crée, avec l'appui de la plateforme Batera et du conseil de développement, une chambre d'agriculture associative basque, Euskal Herriko Laborantza Ganbara (EHLG). Opposé à cette création, le préfet des Pyrénées-Atlantiques engage alors une

Pierre T., Controverses institutionnelles en Pays Basque de France. Usages politiques et déconstructions des préjugés socioculturels, op. cit., p. 114.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 117.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 119-122.

 $^{^{145}}$ Loi organique n $^{\circ}$ 2003-705 du 1er août 2003 relative au référendum local.

¹⁴⁶ Pierre T., Controverses institutionnelles en Pays Basque de France. Usages politiques et déconstructions des préjugés socioculturels, op. cit., p. 127.

¹⁴⁷ L'assemblée des maires, ou « *biltzar* », rassemble les maires des 158 communes composant le Pays basque français.

¹⁴⁸ Pierre T., Controverses institutionnelles en Pays Basque de France. Usages politiques et déconstructions des préjugés socioculturels, op. cit., p. 130.

procédure judiciaire à l'encontre de l'association et de son président, Michel Berhocoirigoin, au motif d'un usage illicite du nom et de l'objet « chambre d'agriculture ¹⁴⁹ ». Défendue par l'avocat Jean-René Etchegaray – également premier adjoint au maire de Bayonne depuis 2008 et aujourd'hui président de la Communauté d'agglomération Pays Basque –, l'association est finalement relaxée le 26 mars 2009 par un jugement du tribunal de grande instance de Bayonne ¹⁵⁰. Elle développe, depuis, son activité à partir de son siège d'Ainhice-Mongelos, en Pays basque intérieur.

Poursuivant sa mobilisation, Batera lance, en avril 2006, une campagne visant à recueillir les 46 000 signatures – représentant 10 % du corps électoral du département des Pyrénées Atlantiques – nécessaires au dépôt d'une demande d'organisation d'un référendum local sur la création d'un département basque. Deux ans plus tard, en mars 2008, 36 000 signatures ont été collectées, et la Plateforme décide d'organiser, pour 2010, une consultation citoyenne à l'occasion des élections régionales de 2010. À partir de 2008, cependant, alors que s'amorce un travail de réflexion sur la « simplification » de l'organisation territoriale française au sein du Comité pour la réforme des collectivités locales, la revendication visant la reconnaissance institutionnelle du Pays basque français ne se réduit progressivement plus, y compris au sein de la plateforme Batera, à la création d'une entité départementale. Pas à pas, elle se déplace vers une autre option institutionnelle : la collectivité territoriale à statut particulier.

Le temps de la revendication d'une collectivité territoriale à statut particulier

La mise en place, en octobre 2008, du Comité pour la réforme des collectivités locales, auquel le président de la République, Nicolas Sarkozy, a confié le soin de formuler des recommandations sur la simplification des structures territoriales, la clarification de leurs compétences et l'allocation de leurs moyens financiers finan

¹⁴⁹ Fourcade V., « Michel Berhocoirigoin convoqué au tribunal », *Sud Ouest*, 9 avril 2008.

Fourcade V., « Euskal Herriko Laborantza Ganbara. Le président relaxé », Sud Ouest, 27 mars 2009.

¹⁵¹ Décret n° 2008-1078 du 22 octobre 2008 portant création du comité pour la réforme des collectivités locales.

Conseil de développement du Pays Basque et Conseil des élus du Pays Basque, « Comment imaginer le futur du Pays Basque ? Rencontre avec Édouard Balladur, Président du Comité pour la réforme des collectivités locales », 17 février 2009.

¹⁵³ Taulelle F., « Vers la fin des pays ? », *L'information géographique*, 2010, vol. 74, n° 4, p. 17-28.

organisée par la plateforme Batera à l'occasion des élections régionales n'évoque d'ailleurs plus cette option, au profit d'une question plus ouverte: « Êtes-vous favorable à la création d'une collectivité territoriale Pays basque? » Organisée dans 122 communes, sur les 158 que comptent le Pays basque français, le scrutin – non-officiel et contesté par l'État – mobilise alors 27 866 votant·e·s, qui s'expriment à 78,34 % pour le oui et à 19 % pour le non¹⁵⁴.

À partir de cette période, deux dynamiques entremêlées vont venir structurer les débats sur la reconnaissance institutionnelle du Pays basque français jusqu'en 2013: d'une part, la réforme des collectivités territoriales de 2010 et ses implications locales; d'autre part, l'approfondissement des travaux du conseil de développement sur le projet de collectivité territoriale à statut particulier.

La première dynamique s'inscrit dans le sillage de la réforme des collectivités territoriales issue de la loi du 16 décembre 2010¹⁵⁵. Très amoindrie par rapport à ses ambitions initiales¹⁵⁶, celle-ci comporte néanmoins un important volet consacré à l'achèvement et la rationalisation de l'intercommunalité, qui va cristalliser une partie des débats relatifs à la reconnaissance institutionnelle du territoire basque. Le législateur relance, en effet, l'obligation faite aux préfets d'élaborer et de faire adopter avant fin 2011 des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), précédemment mis en place en 1992, puis supprimés en 1999¹⁵⁷. Dans l'objectif de favoriser l'extension des intercommunalités, la loi précise que ces schémas doivent prévoir « une couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ¹⁵⁸ », et proposer « la création, la transformation ou la fusion d'EPCI, ainsi que la modification de leurs périmètres ¹⁵⁹ ». Un seuil démographique minimal de constitution d'une intercommunalité est également fixé à 5 000 habitant-e-s (avec néanmoins des adaptations locales possibles).

En application de cette réforme, le préfet des Pyrénées-Atlantiques présente, au printemps 2011, deux projets de SDCI, à une semaine d'intervalle. Le premier (voir Carte 8), datant du 20 avril¹⁶⁰, propose, s'agissant du Pays basque, une fusion des communautés de communes d'Amikuze et d'Iholdi-Ostibarre (sans les communes de Suhescun et d'Irissarry, qui seraient rattachées à la communauté de communes de Garazi-Baigorri). Ce projet envisage également une extension de la communauté

¹⁵⁴ Planes E., « Collectivité territoriale basque : le débat est désormais ouvert », *Sud Ouest*, 16 mars 2010.

Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Voir: Frinault T., « La réforme territoriale de 2010 : un remodelage compromis? », *Métropolitiques*, 24 octobre 2012 ; Le Lidec P., « La réforme des collectivités territoriales sous Sarkozy. Entre (mise en scène du) volontarisme et incrémentalisme », in J. De Maillard, Y. Surel (dir.), *Politiques publiques 3. Les politiques publiques sous Sarkozy*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, p. 189-210.

¹⁵⁷ Selon Thomas Frinault: « La première génération des SDCI avait révélé une certaine frilosité du côté de l'État: les propositions préfectorales reprenaient le plus souvent à leur compte les propositions émanant des élus locaux. La "nouvelle génération" de schémas prévoyait d'asseoir davantage la vision de l'État dans chaque département et de répondre à la critique récurrente sur le caractère sous-dimensionné des intercommunalités, qu'il s'agisse de la taille institutionnelle (trop peu de communes réunies), spatiale (se confondant dans nombre de cas avec le canton) ou démographique (en 2009, 35 % des établissements publics de coopération intercommunale – EPCI – comprenaient moins de 5 000 habitants) » (Frinault T., « La réforme territoriale de 2010 : un remodelage compromis ? », op. cit.).

 $^{^{158}}$ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, article 35.

¹⁵⁹ Ibic

Rebière N., R. Picottin, « Le préfet propose une grosse agglo bayonnaise », Sud Ouest, 29 avril 2011.

CC Pays de Seignanx

CC Pays de Seignanx

CC Bidache

CC Sud Pays Basque

d'agglomération Côte basque-Adour (ACBA), qui absorberait, à l'horizon 2013, la communauté de communes Nive-Adour, les communes d'Arcangues, d'Arbonne et de Bassussary (situées au sud-est de l'ACBA), ainsi que la commune landaise de Tarnos (située au nord de Bayonne, et rattachée à la communauté de communes du Pays de Seignanx). La commune de La Bastide-Clairence – jusque-là non intégrée à une intercommunalité – serait par ailleurs rattachée à la communauté de communes du pays de Bidache.

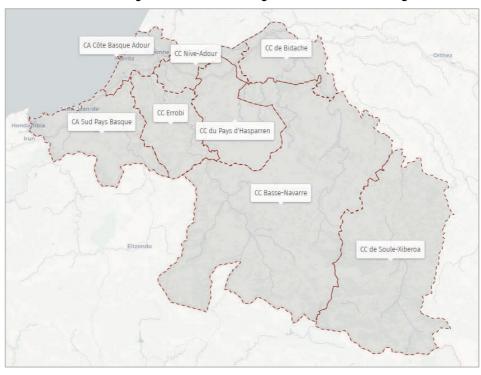
CARTE 8. PROJET DE SCDI DU 20 AVRIL 2011

Sources: OpenStreetMap - CartoDB (fond); OSM Boundaries Map 4.2 (périmètres); préfecture (données).

Le second, datant du 5 mai¹⁶¹, intègre deux évolutions substantielles par rapport au premier projet¹⁶². À l'horizon 2013 (voir Carte 9), les trois communautés de communes d'Amikuze, d'Iholdi-Ostibarre et de Garazi-Baigorri seraient fusionnées – et non plus seulement Amikuze et Iholdi-Ostibarre –, tandis que la commune de La Bastide-Clairence intégrerait cette nouvelle intercommunalité – et non plus celle du pays de Bidache. Cette nouvelle entité reformerait ainsi, à quelques communes près, le territoire de l'ancienne province historique de Basse-Navarre. Par la suite, à l'horizon 2018 (voir Carte 10), la communauté d'agglomération Côte basque-Adour (ACBA) absorberait les communautés de communes de Nive-Adour et d'Errobi, ainsi que la commune d'Arbonne (située au sein de la communauté de communes Sud Pays basque), pour former un ensemble urbain et périurbain de 23 communes.

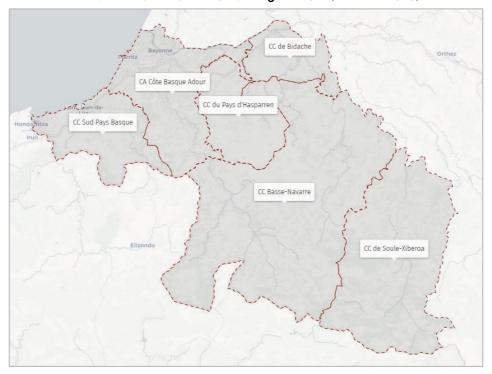
^{*} La Basse-Navarre réunie », Sud Ouest, 6 mai 2011.

¹⁶² Préfecture des Pyrénées-Atlantiques, « Projet de Schéma Départemental de Coopération Intercommunale des Pyrénées-Atlantiques », 19 mai 2011.



CARTE 9. PROJET DE SDCI DU 5 MAI 2011 (HORIZON 2013)

Sources: OpenStreetMap - CartoDB (fond); OSM Boundaries Map 4.2 (périmètres); préfecture (données).



CARTE 10. PROJET DE SDCI DU 5 MAI 2011 (HORIZON 2018)

Sources: OpenStreetMap - CartoDB (fond); OSM Boundaries Map 4.2 (périmètres); préfecture (données).

À l'occasion de la publication de ces deux projets, le débat va plus particulièrement se cristalliser, au niveau local, autour de la fusion des trois intercommunalités basses-navaraises d'Amikuze, d'Iholdi-Ostibarre et de Garazi-Baigorri. Cela tient notamment au fait que cette question interroge, de manière plus large, les formes possibles d'intégration territoriale du Pays basque, en lien avec les projections concernant l'extension du pôle urbain de l'ACBA – qui sont, par ailleurs, l'objet d'un débat en tant que tel¹⁶³. Alors que le premier projet prévoit une fusion seulement partielle de la Basse-Navarre – autour des intercommunalités d'Amikuze et d'Iholdi-Ostibarre (voir Carte 8) –, le second propose, quant à lui, de l'élargir à l'intercommunalité de Garazi-Baigorri (voir Carte 9). Or, à l'analyse, l'absence initiale de cette dernière dans le premier projet, et son intégration dans le second, n'apparaissent pas neutres au regard de l'équilibre des positionnements parmi les acteurs locaux. Un élu abertzale de Garazi-Baigorri, défavorable au projet de fusion, résume ainsi la situation :

« Il y a eu une bataille assez épique [concernant la fusion des intercommunalités de la Basse-Navarre] entre des élus très favorables à Amikuze, plutôt favorables à Iholdi-Ostibarre, et plutôt défavorables à Garazi-Baigorri. » (Entretien avec un élu du pôle Garazi-Baigorri au conseil permanent de la CAPB, 26/10/2017.)

Les articles publiés dans le quotidien local *Sud Ouest* confirment, en effet, le caractère très partagé des positionnements au sein de l'intercommunalité de Garazi-Baigorri: sur les trente communes composant l'intercommunalité, qui ont chacune délibéré sur le second projet de SDCI au cours de l'été 2011, dix sept – parmi les plus petites et représentant 38 % de la population – se sont prononcées contre, tandis que les treize autres – représentant 62 % de la population – se sont prononcées favorablement¹⁶⁴.

De surcroît, toujours selon l'élu de Garazi-Baigorri, les arguments avancés de part et d'autre relevaient, tout d'abord, d'une question d'équilibre territorial entre territoires urbains et territoires ruraux à l'échelle du Pays basque :

« Pour les favorables, l'idée était de créer un grand bassin organisé autour de Saint-Palais et Saint-Jean-Pied-de-Port pour défendre les intérêts des territoires ruraux. Le principal argument des contre, dont je faisais partie, était qu'en se mettant à soixante-dix petites communes, on ne pèserait rien face aux réorganisations à côté. Parce qu'on savait que si on se réorganisait, il y aurait une réorganisation urbaine autour du pôle bayonnais, Saint-Pierre-d'Irube, la région de Cambo-les-Bains et Ustaritz. [...] Personnellement, je trouvais que c'était une erreur de se regrouper entre ruraux alors qu'à côté, les urbains se regroupaient entre eux. En plus, si tous les bas-navarrais se regroupaient, on laissait la Soule toute seule. » (Entretien avec un élu du pôle Garazi-Baigorri au conseil permanent de la CAPB, 26/10/2017.)

En outre, poursuit l'élu, l'équilibre des positions au sein de la Basse-Navarre, reposait également sur une logique de nature partisane, tant entre droite et gauche qu'au sein de la gauche abertzale elle-même :

« Oui, il y avait un clivage politique gauche/droite, la droite étant majoritaire dans toute la Basse-Navarre et étant favorable, et la gauche étant défavorable. Après, il y a les abertzale [...], qui étaient très divisés sur l'opportunité de reconstituer la vieille province historique de Basse-Navarre. » (Entretien avec un élu du pôle Garazi-Baigorri au conseil permanent de la CAPB, 26/10/2017.)

L'opposition d'une partie des élus de l'intercommunalité de Garazi-Baigorri au projet de fusion éclaire ainsi le contexte dans lequel ont été élaborés successivement, dans un intervalle de temps très

87

¹⁶³ Penin P., « Débat très pointilleux. Riches échanges sur le futur territoire intercommunal », Sud Ouest, 26 août 2011.

Source: « Garazi-Baigorri: un houleux conseil communautaire », Sud Ouest, 27 août 2011.

restreint, deux projets de SDCI comprenant des différences majeures. Progressivement, les positions contradictoires se stabilisent avant que la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) valide, en février 2012, un projet – applicable à horizon 2014 – comprenant la fusion des trois communautés de communes de Basse-Navarre¹⁶⁵, mais devant être soumis à un vote définitif de la même commission quelques mois plus tard, en septembre 2012¹⁶⁶. Malgré cette validation, le maintien d'une opposition mobilisée à ce projet de fusion¹⁶⁷ ainsi que le changement de contexte politique local intervenu à la suite des élections sénatoriales de septembre 2011, puis des élections présidentielles et législatives de mai et juin 2012, retardent son adoption. En effet, l'arrivée de plusieurs parlementaires socialistes favorables à un projet intégré de collectivité territoriale englobant l'ensemble du Pays basque français, notamment de la sénatrice Frédérique Espagnac et les députées Colette Capdevielle et Sylviane Alaux, contribue alors à la mise en sommeil progressive du projet de SDCI (dans sa configuration de février 2012) qui ne verra finalement jamais le jour.

En même temps que se sont déroulés ces débats sur les projets de refonte du découpage intercommunal, une seconde dynamique parallèle s'est déployée autour des travaux engagés au sein du conseil de développement et du conseil des élus concernant la création d'une collectivité territoriale à statut particulier pour le Pays basque. En effet, si ces derniers évoquent explicitement cette possibilité dès 2009 dans la note adressée au président du Comité pour la réforme des collectivités territoriales 168, c'est surtout à partir de la fin de l'année 2010 que s'engage véritablement le chantier interne sur cette question. Pour un responsable du conseil de développement, ce processus correspondait à une progressive internalisation, au sein de cette instance, d'une revendication, jusqu'alors départementaliste, et portée jusque-là par la société civile organisée :

« Jusqu'en 2005-2008, voire 2009, la revendication était en dehors de chez nous, dans la rue, avec le mouvement Batera, des mouvements politiques, etc. Elle est rentrée chez nous en 2010 quand il y a eu un pacte en disant : la réforme [des collectivités territoriales de 2010] est non seulement décevante, mais en plus elle fragilise les pays [...]. C'est là qu'il y a eu un braquet et que le président du conseil des élus, Jean-Jacques Lasserre à l'époque, a dit : on y va. Mais on y va comme un sujet de travail [...]. » (Entretien avec un responsable du conseil de développement du Pays basque, 30/11/2017.)

À partir de novembre 2011, le conseil de développement met en place plusieurs groupes de travail internes et missionne, en accompagnement de cette démarche, un centre de recherche universitaire en droit public de l'université de Pau et des pays de l'Adour (UPPA). Celui-ci réalise une étude prospective sur les formes institutionnelles et juridiques d'une gouvernance propre au Pays basque, ainsi que sur l'identification des domaines d'action qu'il apparaîtrait pertinent, soit de piloter

88

Dans ce projet, la commune de La Bastide-Clairence n'est plus rattachée à la future intercommunalité de Basse-Navarre mais à la communauté de communes du Pays d'Hasparren. Cela fait notamment suite l'expression d'une opposition, dès août 2011, d'une partie des élus de la communes. (Source : Panis F., « La Bastide-Clairence. Intercommunalité : le refus du Conseil », Sud Ouest, 31 août 2011.)

Longué T., « De 31 à 25 entités », Sud Ouest, 25 février 2012.

Crusson P., « Le collectif Jakin mobilisé contre la fusion territoriale », *Sud Ouest*, 10 avril 2013; Berhouet P., « La zizanie continue. Le projet de fusion des trois communautés de communes repoussé, les tensions ne baissent pas pour autant », *Sud Ouest*, 18 juillet 2013; Crusson P., « CDC Garazi-Baigorri: opposés à une vaste intercommunalité », *Sud Ouest*, 5 février 2014.

¹⁶⁸ Conseil de développement du Pays basque et conseil des élus du Pays basque, « Comment imaginer le futur du Pays Basque ? Rencontre avec Édouard Balladur, Président du Comité pour la réforme des collectivités locales », op. cit.

directement, soit de coordonner à l'échelle intercommunale¹⁶⁹. S'agissant de la forme juridique, plusieurs options sont ainsi explorées: le renforcement du dispositif associatif existant en le dotant d'un statut de groupement d'intérêt public ou de syndicat mixte; la création d'un pôle métropolitain tel que créé par la loi du 16 décembre 2010; et, enfin, la mise en place d'une collectivité territoriale à statut particulier, vers laquelle s'orientent, en conclusion, les auteurs de l'étude. Cette option est ensuite approfondie dans une seconde étude spécifique, qui explore quatre hypothèses relatives à la forme que pourrait prendre une collectivité territoriale pour le Pays basque: une « collectivité territoriale à statut particulier de niveau infra départemental » (hypothèse 1); un « département (collectivité territoriale de droit commun) » (hypothèse 2); une collectivité territoriale à statut particulier de niveau départemental dotée de compétences supplémentaires » (hypothèse 3); et, enfin, une « collectivité territoriale à statut particulier de niveau régional » (hypothèse 4)¹⁷⁰. Parallèlement à l'élaboration de ces travaux, une délégation de représentant es du Pays basque rencontre, début octobre 2012, la ministre de la réforme de l'État, Marylise Lebranchu, pour évoquer ce dossier ¹⁷¹.

Dans le sillage de la publication de cette seconde étude et de la rencontre ministérielle, le conseil des élus se prononce, dans une délibération adoptée le 24 novembre 2012 à une quasi-unanimité (38 membres sur 41 votent favorablement)¹⁷², en faveur de la création d'une « collectivité territoriale à statut particulier de niveau départemental », correspondant à la troisième hypothèse évoquée par les juristes de l'UPPA – et ce, alors même que le président du conseil des élus de l'époque, Jean-Jacques Lasserre, n'y est pas favorable. Cette collectivité aurait ainsi vocation à absorber les compétences départementales, et plusieurs compétences complémentaires relatives aux huit domaines d'action publique prioritaires identifiés au cours du chantier interne ¹⁷³. Une instance impliquant la société civile – sur le modèle du conseil de développement – lui serait, en outre, rattachée. Par la suite, au printemps 2013, une « coordination territoriale Pays basque » est constituée – réunissant le conseil des élus, la délégation d'élus ayant rencontré la ministre, le conseil de développement, la CCI de Bayonne, le Biltzar des maires ainsi que la plateforme Batera –, afin de porter plus largement la revendication d'une collectivité spécifique ¹⁷⁴.

Mais, par un courrier du 20 novembre 2013 adressé aux présidents respectifs du conseil des élus et du conseil de développement, le Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, indique le refus du Gouvernement

Gourdou J. et J.-P. Massias, Évolution du mode de structuration et de gouvernance à l'échelle du Pays basque, Université de Pau et des pays de l'Adour, 2012.

Gourdou J. et J.-P. Massias, *Exploration de l'hypothèse de la création d'une collectivité territoriale à l'échelle du Pays Basque*, Université de Pau et des pays de l'Adour, 2012.

¹⁷¹ Cette délégation est alors composée de quatre parlementaires - Sylviane Alaux (députée), Colette Capdevielle (députée), Frédérique Espagnac (sénatrice), Jean-Jacques Lasserre (sénateur et président du conseil des élus) -, de deux présidents d'intercommunalité - Max Brisson (agglomération Côte basque-Adour), Jean-Michel Galant (communauté de communes de Garazi-Baïgorri) -, du président du conseil de développement (Jean-Baptiste Etcheto), et du directeur commun du conseil des élus et du conseil de développement (Battitta Boloquy).

¹⁷² Conseil des élus du Pays basque, « Pour une évolution vers une collectivité territoriale à statut particulier (délibération de l'Assemblée générale) », 24 novembre 2012.

¹⁷³ Les huit domaines de compétence identifiés sont les suivants : les transports en commun, le développement économique, l'agriculture, la langue basque, la culture, le logement et l'habitat, le tourisme, et la coopération transfrontalière (Gourdou J., J.-P. Massias, Exploration de l'hypothèse de la création d'une collectivité territoriale à l'échelle du Pays Basque, op. cit.).

¹⁷⁴ Coordination territoriale Pays basque, « Collectivité territoriale Pays Basque. Un projet partagé », 27 avril 2013.

de voir se créer une collectivité territoriale à statut particulier pour le Pays basque¹⁷⁶. Il précise, néanmoins, qu'une solution peut être trouvée parmi les « outils juridiques actuels », dont ceux « prévus par le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » alors en cours d'adoption par le Parlement¹⁷⁶: « Que ce soit à travers la fusion de communautés d'agglomérations et des communautés de communes ou encore la création d'un syndicat mixte, plusieurs possibilités sont d'ores et déjà ouvertes aux élus », indique-t-il dans la lettre. À l'échelle de l'histoire récente, l'annonce du Premier ministre apparaît comme une étape charnière dans le processus de reconnaissance institutionnelle. Difficilement vécue localement – au moins par les acteurs que nous avons rencontrés¹⁷⁷ – au regard des attentes suscitées par la dynamique de travail engagée depuis 2011, cette décision a cependant ouvert une nouvelle phase du processus, rapidement suivie par une proposition alternative du préfet des Pyrénées-Atlantiques visant à créer un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) propre au Pays basque français.

¹⁷⁵ Ayrault J.-M., « Courrier adressé aux présidents du Conseil des élus et du Conseil de développement du Pays Basque », 20 novembre 2013.

La loi n° 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « MAPTAM », a été adoptée définitivement par le Parlement le 27 janvier 2014.

Plusieurs d'entre eux, en entretien, évoquent ce refus en soulignant, par exemple, qu'il a été « difficilement accepté », que « beaucoup ont pensé que c'était fini », ou encore que cette « fin de non-recevoir [...] a un peu glacé les élus ».

ENCADRE 4. LA FIN DE L'ACTION ARMEE ET LE DESARMEMENT D'ETA

En toile de fond de ces débats, le processus aboutissant au désarmement de l'organisation ETA, en avril 2017, joue un rôle central au regard de la place importante qu'a occupé l'argument diplomatique - consistant à ne pas fragiliser les relations avec le gouvernement espagnol sur les enjeux liés à l'activisme terroriste d'ETA - dans les refus successifs de l'État de reconnaître institutionnellement le Pays basque français (voir supra). Alors que plusieurs tentatives de négociation visant une sortie de la violence ont vainement eu lieu au cours des années 2000, c'est en 2011 que s'amorce un changement décisif avec la tenue, le 17 octobre à Saint-Sébastien, de la conférence internationale de paix d'Aiete (du nom du palais où s'est déroulée la conférence), sous l'égide de personnalités internationales telles que Kofi Annan, ancien secrétaire général de l'ONU et prix Nobel de la paix, Gerry Adams, président du Sinn Féin irlandais, de Bertie Ahern, ancien Premier ministre irlandais, de Pierre Joxe, ancien ministre de l'intérieur français, de Jonathan Powell, ancien chef de cabinet du Premier ministre britannique Tony Blair, qu'il représentait, ou encore de Gro Harlem Brundtland, ancienne Première ministre norvégienne.

Lors de cette conférence est adoptée une déclaration qui, d'une part, « invite l'ETA à déclarer publiquement l'arrêt définitif de toute action armée et à solliciter le dialogue avec les gouvernement d'Espagne et de France pour aborder exclusivement les conséquences du conflit », et, d'autre part, « encourage [si une telle déclaration était faite] vivement les gouvernements d'Espagne et de France à bien l'accueillir et à consentir à l'ouverture d'un dialogue traitant exclusivement des conséquences du conflit. » Cette déclaration appelle également à prendre des mesures pour « promouvoir la réconciliation, apporter reconnaissance, compensation et assistance à toutes les victimes, reconnaître le tort qui a été causé et tenter de soigner les plaies, au niveau des individus comme de la société. » Elle précise, enfin, qu'« il y a d'autres sujets qui, s'ils sont abordés, peuvent aider à atteindre une paix durable », et suggère, dès lors, « que les représentants politiques et acteurs non violents se rencontrent pour discuter des questions politiques et, en concertation avec la population, de tout autre sujet qui pourrait contribuer à créer une nouvelle ère pacifique ». Quelques jours seulement après l'adoption de cette déclaration, l'organisation ETA annonce, le 20 octobre 2011, l'« arrêt définitif de son action armée ».

Un an plus tard, en décembre 2012, s'est tenu, à Bayonne, à l'initiative du collectif issu de la société civile, Bake Bidea (« Le chemin de la paix »), fondé en 2010, un forum pour la paix. À cette occasion a été adoptée une déclaration commune des représentants du Pays basque nord à la conférence d'Aiete réaffirmant le soutien au processus de paix, signée par plusieurs figures politiques et syndicales dont, notamment Max Brisson (UMP), Frédérique Espagnac (socialiste), Jean-Jacques Lasserre (UDI) et Jean-René Etchegaray (UDI). En 2014, les mêmes acteurs se réunissent au sein d'un « Groupe de dialoque dans le Pays basque de France » qui, dans une déclaration du 24 octobre, fait le lien entre le processus de paix et l'enjeu de reconnaissance institutionnelle, en soulignant qu'« en tout état de cause, doter le Pays basque de France d'un cadre institutionnel spécifique contribuera de manière positive à la réussite d'une paix durable ». Puis, en mars 2017, le collectif Bake Bidea annonce, à l'occasion d'un Forum sur le désarmement au service de la Paix organisé à Biarritz, que l'organisation ETA sera totalement désarmée le 8 avril, à l'occasion d'une journée spécifiquement préparée, au cours de laquelle les autorités françaises ont été informées de la localisation des sites où ont été regroupées armes et explosifs¹⁷⁸. Enfin, en décembre 2017, est organisée, à Paris, une manifestation réunissant 11 000 personnes, qui demande au gouvernement français le rapprochement des prisonniers basques - dispersés sur l'ensemble du territoire - au sein d'établissements proches du Pays basque, ainsi que la libération conditionnelle de ceux y ayant droit.

¹⁷⁸ Barroux R. et M. Garicoïx, « Le Pays basque à la veille du désarmement de l'ETA », *Le Monde*, 8 avril 2017.

Vers l'établissement public de coopération intercommunal

En juin et juillet 2014, quelques mois après la tenue des élections municipales en mars et l'adoption définitive de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) en janvier, le préfet des Pyrénées-Atlantiques présente successivement au conseil des élus, au conseil de développement et aux présidents des dix intercommunalités existantes, une proposition d'évolution du cadre institutionnel du Pays basque consistant en la création d'un établissement public de coopération intercommunale¹⁷⁹.

Trois mois après la présentation du préfet, en octobre 2014, le conseil des élus, le conseil de développement et les dix intercommunalités, décident de se saisir de la proposition de création d'un EPCI en lançant un processus de réflexion et une expertise à l'échelle du territoire, dont l'animation est confiée à une équipe composée d'experts du cabinet Acadie et de juristes de l'UPPA¹⁸⁰. Ce processus devait ainsi répondre à trois problématiques principales : la faisabilité technique et juridique du projet d'EPCI ; l'identification des obstacles, des solutions à trouver et des conditions de réussite à réunir ; et, enfin, les scénarios de mise en œuvre possibles. Dans ce cadre, plusieurs séminaires ont été organisés au sein du conseil des élus et du conseil de développement, et un groupe de quarante-quatre élu·e·s issu·e·s des dix intercommunalités a été constitué. Entre mars et juin 2015, celui-ci s'est réuni à cinq reprises à Hasparren dans le cadre d'une première série de séminaires thématiques, plus connus sous le nom d'« ateliers d'Hasparren ». À l'issue de cette première phase de réflexion, le conseil des élus indique, dans une délibération du 1^{er} juillet 2015¹⁸¹, son engagement en faveur de la création d'un EPCI à l'échelle du Pays basque, tout en soulignant que « les conditions de gouvernance et de mise en œuvre nécessitent d'être mieux précisées ». Il décide, en ce sens, de « poursuivre l'approfondissement du scénario d'un EPCI » à travers la mise en place d'un processus de dialogue plus large, impliquant « l'ensemble des acteurs locaux ».

Alors qu'entre-temps a été adoptée, le 7 août 2015, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)¹⁸², l'équipe composée du cabinet Acadie et de l'UPPA, chargée de l'animation de la démarche de réflexion, publie, en septembre 2015, un rapport d'étude issu de la première phase de travail avec les élus locaux¹⁸³. En parallèle, les services préfectoraux produisent également, au même moment, une étude en trois volets portant sur l'exercice des compétences (volet 1), les modalités de

¹⁷⁹ Fourcade V., « 158 communes réunies », *Sud Ouest*, 1 juillet 2014.

¹⁸⁰ Conseil des élus du Pays basque, « Gouvernance du Pays Basque », *Diaporama de présentation*, 1^{er} juillet 2015.

¹⁸¹ Conseil des élus du Pays basque, « Délibération de l'Assemblée générale », 1^{er} juillet 2015.

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « NOTRe »).

Acadie et UPPA, *L'hypothèse de création d'un EPCI unique en Pays Basque*, rapport commandé par le conseil des élus du Pays basque, 2015.

gouvernance (volet 2) et les aspects financiers (volet 3)¹⁸⁴. Suite à la publication de ces deux études, le préfet des Pyrénées-Atlantiques présente, fin septembre 2015, un nouveau schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) auprès de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI), dans lequel est inscrite la proposition de créer un EPCI intégré pour le territoire du Pays basque français. De son côté, le conseil de développement réaffirme son engagement en faveur de la création de cette nouvelle institution dans un avis adopté en novembre 2015, juste avant que ne soit organisé un nouveau processus de travail collectif avec les acteurs locaux, correspondant à la seconde phase des « ateliers d'Hasparren ».

C'est principalement au cours de cette période, entre octobre 2015 et mai 2016, que vont se faire entendre publiquement les craintes et opinions divergentes relatives à la proposition préfectorale. Malgré ces débats, sur lesquels nous reviendrons plus précisément dans la section suivante opposant notamment les défenseurs d'un modèle d'EPCI intégré aux tenants d'un pôle métropolitain de type fédératif -, et alors que, consultées pour avis au cours de l'hiver 2015-2016, les communes dans leur majorité se sont prononcées en faveur du projet d'EPCI intégré 185, la commission départementale de coopération intercommunale valide, le 26 février 2016, le périmètre du futur EPCI¹⁸⁶. Début mars, le conseil des élus rend public un bilan des travaux conduits dans le cadre de la seconde phase des « ateliers d'Hasparren » et renouvelle son engagement en faveur de la création d'un EPCI intégré¹⁸⁷. Puis, à partir du 14 mars 2016, s'ouvre le processus de validation dans le cadre duquel les conseils municipaux des 158 communes sont appelés à se prononcer sur le projet de création de l'EPCI intégré, tel qu'approuvé par la CDCI¹⁸⁸. Le 3 mai, suite au vote favorable des communes de Bardos, Tardets, Ayherre, Villefranque et Pagolle, et avant même que l'ensemble des communes ne se soit prononcé, le seuil d'approbation du projet d'EPCI - fixé à 50 % de conseils municipaux favorables représentant 50 % de la population - est franchi¹⁸⁹. Fin mai, la totalité des communes s'est exprimée et les résultats définitifs sont établis: 111 communes représentant 197 014 habitants - ce qui équivaut à 70 % des communes et 66 % de la population - se prononcent en faveur du projet d'EPCI, tandis que 47, représentant 101 650 habitants - soit 30 % des communes et 34

¹⁸⁴ Préfecture des Pyrénées-Atlantiques, Projet de fusion de deux communautés d'agglomération et de huit communautés de communes pour la création d'une entité unique au Pays Basque. Étude n° 1: présentation de l'étude sur l'exercice des compétences, 2015; Préfecture des Pyrénées-Atlantiques, Projet de fusion de deux communautés d'agglomération et de huit communautés de communes pour la création d'une entité unique au Pays Basque. Étude n° 2: présentation de l'étude sur la gouvernance, 2015; Préfecture des Pyrénées-Atlantiques, Projet de fusion de deux communautés d'agglomération et de huit communautés de communes pour la création d'une entité unique au Pays Basque. Étude n° 3: présentation de l'étude financière, 2015.

Au cours de l'hiver, le projet de SDCI présenté par le préfet le 29 septembre 2015 est soumis à une consultation pour avis auprès des 158 communes concernées par la création d'un EPCI Pays basque intégré. À l'issue du vote, 112 communes (représentant 193 518 habitants) se sont exprimées favorablement, tandis que 45 se sont déclarées contre (représentant 101 730 habitants), et une s'est abstenue. (Source : « Large avance pour les pro EPCI », *Sud Ouest*, 27 février 2016.)

Penin P., « Aux communes de décider », Sud Ouest, 27 février 2016.

¹⁸⁷ Conseil des élus du Pays basque, « Projet pour une communauté d'agglomération. Propositions issues des huit ateliers de Hasparren », mars 2016.

Voir les arrêtés du Préfet des Pyrénées-Atlantiques n° 2016071-016 du 11 mars 2016 portant approbation du Schéma départemental de coopération intercommunal et n° 2016074-012 du 14 mars 2016 arrêtant le projet de périmètre de la communauté d'agglomération du Pays basque.

Penin P., « Un projet politique commun à bâtir », Sud Ouest, 5 mai 2016.

% de la population – s'expriment contre¹⁹⁰. Le 13 juillet, suite au refus du ministre de l'intérieur, Bernard Cazeneuve, de faire droit au recours hiérarchique émis par un collectif de 71 élu·e·s¹⁹¹, le préfet des Pyrénées-Atlantiques, Pierre-André Durand, signe l'arrêté portant création de la communauté d'agglomération du Pays basque à compter du 1^{er} janvier 2017¹⁹². Un comité de pilotage de la mise en œuvre du nouvel EPCI, composé d'élu·e·s issu·e·s des dix intercommunalités fusionnées, est parallèlement constitué¹⁹³.

La construction d'une institution entre intégration et différenciation¹⁹⁴

La proposition du préfet des Pyrénées-Atlantiques, au début de l'été 2014, s'est très clairement orientée vers un modèle intégré d'intercommunalité. Sans exclure formellement d'autres hypothèses telles que le maintien du pays ou la création de syndicats mixtes - sous la forme d'un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) ou d'un pôle métropolitain assoupli (PMA) - dont les atouts et les limites sont successivement explorés, le préfet insiste longuement, dans son document de cadrage, sur les avantages du modèle intégré 195. Celui-ci s'inscrirait, d'après lui, « pleinement dans le cadre de l'évolution législative actuelle ¹⁹⁶ », notamment en termes de fusion d'intercommunalités. Ses apports seraient, de surcroît, multiples : il permettrait « une meilleure cohérence et une vraie réciprocité territoriales, la définition d'une stratégie globale sur le territoire [...], des économies d'échelle, la mutualisation des moyens [...], l'instauration d'un dialoque entre les élus d'un même territoire, une plus grande crédibilité auprès des partenaires financiers, de meilleurs résultats en matière de développement économique [...], la mise en place facilitée de projets d'envergure, [et] l'exercice de compétences considérées par les acteurs locaux comme prioritaires 197. » A contrario, le modèle fédératif est présenté comme venant « ajouter un échelon dans le paysage intercommunal existant¹⁹⁸ ». En outre, sa « capacité d'action [serait] limitée » doublement, par l'absence de fiscalité propre et par la concurrence avec « les compétences déjà détenues et conservées par les EPCI à

¹⁹⁰ Sabathié P., « EPCI Pays basque : les communes ont voté, le compte à rebours est lancé », *Sud Ouest*, 30 mai 2016.

Penin P., « Cazeneuve dit "non" aux anti EPCI », Sud Ouest, 14 juillet 2016.

Arrêté du préfet des Pyrénées-Atlantiques n° 64-2016-07-13-011 du 13 juillet 2016 portant création de la Communauté d'agglomération du Pays basque.

Penin P., « Délicate composition », Sud Ouest, 14 juillet 2016.

¹⁹⁴ En référence à : DOUILLET A.-C., A. FAURE, C. HALPERN, et J.-P. LERESCHE (dir.), L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 2012.

Préfecture des Pyrénées-Atlantiques, « Le Pays Basque. Perspectives de gouvernance au regard de l'acte III de la décentralisation », *Diaporama de présentation*, juin 2014.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 15.

Les huit compétences mentionnées par le Préfet correspondent à celles qui avaient été auparavant identifiées par le conseil des élus, suite à l'étude de l'UPPA, à savoir: le développement économique et l'aménagement, le logement et le renouvellement urbain, les équipements et infrastructures de transports, la collecte et le traitement des ordures ménagères, l'eau et l'assainissement, l'environnement, la culture et la langue, ainsi que la coopération transfrontalière décentralisée (lbid., p. 16.).

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 15.

fiscalité propre qui le constituent¹⁹⁹. » Malgré une préférence affichée pour le modèle intégré, la proposition préfectorale va ouvrir plusieurs débats relatifs à la forme d'une institution spécifique au Pays basque, à ses compétences, ainsi qu'à son organisation. Antérieurs à la création proprement dite de la nouvelle institution au 1^{er} janvier 2017, ceux-ci se prolongent aujourd'hui en son sein, à l'occasion du processus d'élaboration du projet communautaire.

Les débats sur la forme de l'institution : modèle intégré ou modèle fédératif ?

Au cours des différentes étapes de réflexion et de consultation ayant abouti à la création de la communauté d'agglomération Pays basque (CAPB), le positionnement des acteurs locaux – unanimes concernant l'opportunité de faire exister une entité spécifique au Pays basque français –, s'est structuré publiquement autour de deux pôles opposés : l'un en faveur d'une intercommunalité intégrée, comme le propose le préfet ; l'autre défendant la création d'un pôle métropolitain ou d'un pôle d'équilibre territorial et rural reposant sur un modèle fédératif – également exploré par les services de l'État mais peu mis en avant. Comme nous le verrons plus loin, ce clivage explique, en partie, la géographie du vote des conseils municipaux sur le projet d'EPCI.

On retrouve ainsi, tout d'abord, un premier groupe d'acteurs – majoritaire – favorable au modèle d'EPCI intégré proposé par le préfet. Dans ce groupe, un des principaux élus de la CAPB que nous avons rencontré, d'abord « interrogatif » vis-à-vis de la proposition du préfet, s'est ensuite progressivement positionné comme l'un de ses principaux défenseurs, considérant « qu'il fallait saisir cette opportunité, qui pourrait ne pas se représenter²⁰⁰. » Entre le modèle intégré et le modèle fédératif, il précise n'avoir « pas hésité deux secondes », avant d'ajouter :

« J'étais pour une collectivité territoriale à statut particulier. Je trouvais même que l'EPCI était une déclinaison un peu amoindrie de la volonté initiale [...], mais le pôle métropolitain, il n'en [n'était] pas question. Pourquoi ? Parce que le pôle métropolitain ne donnait pas plus que ce qu'était le conseil des élus. Le conseil des élus est une structure associative, le pôle métropolitain est un syndicat. [...] Le pôle métropolitain ne correspondait pas du tout à nos ambitions. » (Entretien avec un élu au bureau exécutif de la communauté d'agglomération du Pays Basque, 29/11/2017.)

En outre, la reprise, par la loi NOTRe, d'un régime assoupli d'accord des communes en cas de fusion d'intercommunalités ²⁰¹, a constitué, pour lui, un argument supplémentaire en faveur de son engagement dans la défense d'un modèle intégré d'EPCI.

¹⁹⁹ Ibio

Entretien avec un élu au bureau exécutif de la communauté d'agglomération du Pays Basque, 29/11/2017.

²⁰¹ L'article 35 de la loi « NOTRe » du 7 août 2015, précise, en effet : « La création de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est prononcée par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements intéressés, après accord des conseils municipaux des communes intéressées. Cet accord doit être exprimé par la moitié au moins des conseils municipaux des communes intéressées, représentant la moitié au moins de la population totale de celles-ci, y compris le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse si cette dernière représente au moins le tiers de la population totale [c'est nous qui soulignons]. » Ce régime assoupli avait auparavant été intégré à la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Parmi les soutiens du modèle intégré, on retrouve également les membres du mouvement abertzale qui s'étaient, entre 2011 et 2013, positionnés contre le projet de fusion des intercommunalités de Basse-Navarre (voir *supra*), et ce, même si l'opportunité de créer un EPCI unique a fait l'objet de débats au sein même du mouvement, comme le souligne un élu de l'ex-intercommunalité de Garazi-Baigorri, aujourd'hui membre du conseil permanent de la CAPB:

« Le fait de repasser au-dessous du département dans un établissement public, pour les abertzale, était encore un recul institutionnel. On allait vers toujours moins. C'est là qu'était le débat. Les dernières miettes que l'État va nous donner, c'est celles qu'on va prendre, c'est un piège, c'est pour nous détourner de l'institution, etc. Ça a été notre débat interne. » (Entretien avec un élu du pôle Garazi-Baigorri au conseil permanent de la CAPB, 26/10/2017.)

Néanmoins, à l'issue de ces échanges, le mouvement abertzale s'est engagé dans la défense de l'EPCI intégré, même si l'élu reconnaît, par ailleurs, le risque de centralisation associé à ce modèle :

« Nous, élus abertzale, [...] on voyait [là] la première opportunité de travailler ensemble depuis Hendaye jusqu'à Barcus, en Soule. Même si ce n'était pas une institution, on était en route vers un établissement qui va prendre de la place et du pouvoir dans les années qui viennent. C'est vers cela que ça semble se profiler, avec des risques pour l'intérieur du Pays basque, notamment la centralisation. » (Entretien avec un élu du pôle Garazi-Baigorri au conseil permanent de la CAPB, 26/10/2017.)

Ce propos souligne ainsi dans quelle mesure les débats antérieurs portant sur la réunification de la Basse-Navarre se prolongent, dans un nouveau périmètre d'arguments, au sujet de la création d'une intercommunalité à l'échelle du Pays basque.

Ainsi, au fil des débats sur le projet d'EPCI, le positionnement de certains élus du Pays basque intérieur initialement favorables au modèle fédératif, a progressivement évolué. C'est le cas pour l'un d'entre eux, aujourd'hui membre du bureau exécutif de la CAPB, qui, en entretien, revient sur le processus l'ayant amené à soutenir le modèle intégré :

« Pour vous dire la vérité, j'étais très interrogatif au début. J'étais même réticent. [...] J'avais un peu peur que sa dimension ne nous permette pas d'être actifs et acteurs dans cette nouvelle CAPB. [...] [Puis] au fil des discussions, des débats, j'ai pensé qu'il fallait faire le grand pas, qu'on allait perdre du temps à faire des petites intercos, à regrouper les intercos, et après, à recommencer ce processus pour arriver à l'interco du Pays basque. [...] On a senti que, pour nous, c'était inévitable. » (Entretien avec un élu du Pays basque intérieur au bureau exécutif de la CAPB, 17/11/2017.)

L'évolution du positionnement de cet élu, antérieurement favorable au projet de fusion de la Basse-Navarre, traduit plus largement l'influence des positions de l'État – qui joue désormais un rôle actif d'impulsion et de promotion du projet d'EPCI intégré – sur le jeu d'acteur au niveau local, entraînant ainsi une recomposition des équilibres initiaux. Ce faisant, au-delà des logiques individuelles d'opportunité, un certain nombre d'acteurs auparavant sceptiques, voire réticents, sont amenés à passer d'une position à l'autre dès lors qu'ils perçoivent les mouvements institutionnels en cours comme irréversibles, en raison de l'alignement des positions de l'État et d'une majorité d'acteurs politiques locaux.

ENCADRE 5. COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION OU COMMUNAUTE URBAINE?

Parmi les tenants du modèle intégré, un débat secondaire a émergé quant au statut juridique de la nouvelle entité. Au début de l'été 2014, lors de la présentation aux acteurs locaux du projet d'EPCI intégré, le préfet suggère alors deux formes d'organisation possibles: soit une communauté d'agglomération (CA), qualifiée de « modèle d'intégration intermédiaire²⁰² »; soit une communauté urbaine (CU), dont le seuil démographique de constitution a été abaissé à 250 000 habitants par la loi « MAPTAM » de janvier 2014, qualifié de modèle « très intégré²⁰³ ». Par la suite, les deux expertises réalisées respectivement par l'équipe du cabinet Acadie et des juristes de l'UPPA d'une part²⁰⁴, et par les services préfectoraux d'autre part²⁰⁵, vont faire émerger deux positions. D'un côté, l'équipe Acadie-UPPA se prononce explicitement en faveur de la communauté urbaine, arguant d'un poids institutionnel plus important – jugé en adéquation avec la revendication départementaliste historique –, d'une légitimité politique plus forte au regard de la perspective de voir alors se mettre en place un suffrage universel direct sans fléchage au niveau communautaire²⁰⁶, et enfin, d'une dotation de financement plus élevée.

De l'autre, l'étude des services préfectoraux recommande, quant à elle, le choix d'un statut de communauté d'agglomération. Celui-ci présente en effet, selon cette expertise, « le double avantage d'une part de permettre une modularité des compétences et d'autre part de prendre en considération la demande de progressivité exprimée par les élus, sans exclure par la suite, si cela est souhaité, une évolution sur le modèle de la communauté urbaine d'un nombre de compétences obligatoires et optionnelles moins important et d'une plus grande souplesse – liée à des possibilités plus importantes de mobilisation de la notion d'intérêt communautaire dans la répartition des compétences entre les niveaux intercommunal et communal –, tout en permettant aux communes de conserver certaines compétences telles que la gestion de la voirie ou la définition du plan local d'urbanisme, la communauté d'agglomération a finalement été préférée à la communauté urbaine dans le projet de SDCI présenté par le préfet le 29 septembre 2015.

Du côté des tenants d'un modèle fédératif, on retrouve, tout d'abord, une majorité d'élu·e·s des exintercommunalités d'Amikuze (en Pays basque intérieur), qui étaient, quant à eux·elles, favorables à la fusion de la Basse-Navarre. Un élu du Pays basque intérieur, aujourd'hui membre du bureau exécutif de la CAPB, évoque ainsi les raisons qui l'ont poussé à défendre le modèle fédératif plutôt que le modèle intégré, suite à l'annonce de la proposition préfectorale :

²⁰² Préfecture des Pyrénées-Atlantiques, « Le Pays Basque. Perspectives de gouvernance au regard de l'acte III de la décentralisation », *op. cit.*, p. 36.

²⁰³ *Ibid.*, p. 37.

Acadie et UPPA, L'hypothèse de création d'un EPCI unique en Pays Basque, op. cit.

Préfecture des Pyrénées-Atlantiques, Projet de fusion de deux communautés d'agglomération et de huit communautés de communes pour la création d'une entité unique au Pays Basque. Étude n'1: présentation de l'étude sur l'exercice des compétences, op. cit.; Préfecture des Pyrénées-Atlantiques, Projet de fusion de deux communautés d'agglomération et de huit communautés de communes pour la création d'une entité unique au Pays Basque. Étude n'2: présentation de l'étude sur la gouvernance, op. cit.; Préfecture des Pyrénées-Atlantiques, Projet de fusion de deux communautés d'agglomération et de huit communautés de communes pour la création d'une entité unique au Pays Basque. Étude n'3: présentation de l'étude financière, op. cit.

Envisagée au moment de l'élaboration de la loi NOTRe, cette disposition n'a finalement pas été intégrée dans le texte final adopté par le Parlement le 7 août 2015. Néanmoins, les auteurs du rapport d'expertise soulignent que, malgré la disparition de cette disposition, « tous les observateurs s'accordent à penser que, compte tenu des compétences majeures exercées aujourd'hui à l'échelle intercommunale, la question se reposera à plus ou moins courte échéance », et ajoutent qu' « il n'est pas exclu que les premières structures de droit commun à en bénéficier soient les plus intégrées, notamment les communautés urbaines » (Acadie et UPPA, L'hypothèse de création d'un EPCI unique en Pays Basque, op. cit., p. 14.)

²⁰⁷ Préfecture des Pyrénées-Atlantiques, *Projet de fusion de deux communautés d'agglomération et de huit communautés de communes pour la création d'une entité unique au Pays Basque. Étude n°1: présentation de l'étude sur l'exercice des compétences, op. cit.*, p. 16.

« Pour ma part, je défendais un schéma passant de dix intercommunalités à trois ou quatre, avec un syndicat qui aurait regroupé trois ou quatre intercommunalités sur certains sujets et compétences. Cela aurait permis de fonctionner par palier. [...] Ça aurait pu être ce que l'on appelle la Basse-Navarre ou la Basse-Navarre-Soule. [...] Nous sommes des territoires qui se ressemblent. Au niveau des compétences exercées, nous avions beaucoup de similitudes. [...] Des habitudes de travail et des liens existaient déjà au niveau de ce territoire. [...] La Basse-Navarre représente entre 27 000 et 30 000 habitants et la Soule aurait ajouté 12 000 à 13 000 habitants. Après, il pouvait y avoir un autre EPCI sur la zone intermédiaire et un troisième sur la zone côtière. » (Entretien avec un élu du Pays basque intérieur au bureau exécutif de la CAPB, 26/10/2017.)

Craignant, de surcroît, une centralisation accrue, jugée préjudiciable aux intérêts du Pays basque intérieur, les élu·e·s ruraux·les défendant l'option fédérative mettent également en avant les conséquences négatives engendrées par la perte attendue d'aides spécifiques, telles que celles prévues pour les communes rattachées à zone de revitalisation rurale (ZRR) ou à une zone de montagne, en cas de création d'un EPCI intégré²⁰⁸.

En outre, parmi les principaux défenseurs du modèle fédératif, on retrouve également une majorité d'élu·e·s de l'agglomération Côte basque-Adour (ACBA) - à l'exception, comme nous l'avons vu cidessus, de son président d'alors, également maire de Bayonne, Jean-René Etchegaray. Tandis que les élu-e-s ruraux-les favorables au modèle fédératif mettent en avant le risque de centralisation qui résulterait du modèle intégré, les élus urbains - dont notamment les maires d'Anglet, de Biarritz, de Bidart, ou encore de Boucau - invoquent, quant à eux-elles, leur crainte de voir les territoires ruraux surreprésentés dans le processus de prise de décision au sein d'un EPCI intégré, relativement au poids de leur population. Au cours d'une conférence de presse des élu·e·s de l'ACBA d'octobre 2015, dont la presse locale s'est fait l'écho, le maire de Bidart, Emmanuel Alzuri, évoque ainsi explicitement cet argument relatif à la représentativité politique des territoires au sein du nouvel ensemble : « "L'ACBA représente 42 % de la population mais ne compterait que 20 % des délégués dans l'EPCI, tandis que 4 % de la population serait représentée par 16 % de déléqués dans ce conseil communautaire XXL, cela nous paraît anti-démocratique 209." » En outre, ces élu·e·s évoquent également leurs craintes concernant l'harmonisation des fiscalités engendrée par la fusion des dix intercommunalités existantes. Compte tenu des disparités en la matière, le modèle intégré imposerait, en effet, une forme de redistribution entre les territoires au sein du nouvel EPCI, dans laquelle les communes de l'ACBA seraient perdantes. Cela concernerait notamment la taxe d'habitation, le versement transport ainsi que la cotisation foncière des entreprises (voir Encadré 6). Sur ces enjeux fiscaux, les craintes exprimées par les élu-e-s de l'ACBA sont également relayées par les élu-e-s du Pays basque intérieur favorables au modèle fédératif - notamment ceux de la communauté de communes d'Amikuze - qui invoquent le risque d'augmentation de la fiscalité, tant des ménages que des entreprises, pouvant résulter de la

Ce risque n'est d'ailleurs pas contesté par certains défenseurs du modèle intégré issus du Pays basque intérieur, à l'image de l'élu abertzale de Garazi-Baigorri, qui le reconnaît explicitement auprès de nous : « Leurs arguments laux tenants du modèle fédératifl étaient que le milieu urbain allait tout emporter, la représentation, l'argent, le pouvoir, etc. Que les problématiques de l'intérieur ne seraient pas audibles. Qu'entre ruraux, on pouvait faire porter plus fort la voix rurale. Pour moi, ce sont les deux arguments qui ont le plus pesé, et ils n'ont pas 100 % tort là-dessus. Nous qui étions vraiment pro, il y a des choses que l'on n'a pas senties assez finement. Ils pensaient qu'en rentrant dans de grands ensembles, on perdrait certaines aides au milieu rural, les zones de revitalisation rurale IZRRI, ce genre de choses. On va sortir la ZRR, c'est quelque chose qui va être néfaste pour nos petites communes rurales. » (Entretien avec un élu du pôle Garazi-Baigorri au conseil permanent de la CAPB, 26/10/2017.)

²⁰⁹ Sabathié P., « "Fédérer pour mieux intégrer" », *Sud Ouest*, 15 octobre 2015.

création d'un EPCI intégré²¹⁰. Pour ces élu·e·s, le modèle fédératif permettrait ainsi de maintenir l'autonomie fiscale des intercommunalités existantes²¹¹.

ENCADRE 6. LES ENJEUX FISCAUX LIES A LA CREATION DE LA CAPB

La taxe d'habitation. Le taux de la taxe d'habitation acquitté par les ménages se compose d'un taux défini au niveau communal et d'un taux défini au niveau intercommunal. Sur ce point, les opposant.es à l'EPCI unique craignent une augmentation du niveau de taxe payé par les ménages du fait de l'harmonisation du taux défini au niveau intercommunal qui en résulterait (qui se traduirait par une augmentation pour certaines intercommunalités existantes et une baisse pour d'autres). Dans une circulaire aux maires datant du 17 mars 2016, publiée avant l'ouverture de la procédure de vote des conseils municipaux, le préfet leur répond en indiquant la mise en place d'un « mécanisme de neutralisation », consistant à prévoir des enveloppes compensatoires pour les communes voyant le taux de taxe d'habitation augmenter du fait de la création de l'EPCI.

Le versement transport. Le versement transport (VT) est une taxe portant sur les entreprises de onze salarié·e·s et plus, destinée à financer les réseaux de transport en commun. Avant la création de l'EPCI, seule l'ACBA appliquait cette taxe, dans la mesure où elle était la seule intercommunalité à disposer d'un réseau de transports en commun. La crainte des opposant·e·s, sur ce point, est de voir cette taxe se généraliser aux entreprises de onze salarié·e·s et plus présentes hors de l'ACBA. Sur ce point, le préfet, dans la circulaire du 17 mars 2016, répond qu'un mécanisme de maintien d'un taux zéro sur une période de cinq ans pour les intercommunalités hors ACBA est envisagé, et évoque une évolution législative à venir empêchant une généralisation du VT au terme des cinq ans.

La cotisation foncière des entreprises. La cotisation foncière des entreprises (CFE), est une taxe prélevée sur les entreprises sur la base d'un taux unique fixé pour l'ensemble du territoire. Pour les opposants au projet d'EPCI, notamment ceux issus de communes rurales, l'application d'un taux unique à l'échelle de l'EPCI unique engendrerait une hausse de la cotisation pour les entreprises implantées dans leur commune. Sur ce point, les services de l'État soulignent qu'un mécanisme de lissage sur douze ans pourra être mis en place afin de limiter les impacts fiscaux, pour les entreprises concernées, engendrés par la création de l'EPCI unique.

Le clivage que nous pouvons ainsi repérer entre les tenants du modèle intégré et les défenseurs du modèle fédératif se superpose à la la géographie du vote des communes sur le projet de SDCI proposé par le préfet, qui s'est déroulé entre mars et mai 2016 (voir Carte 11).

Parmi les communes ayant voté contre le projet, on retrouve, tout d'abord, la majorité de celles composant l'ACBA (Anglet, Biarritz, Bidart et Boucau), à l'exception de Bayonne, dont le conseil municipal s'est prononcé en faveur de la création de l'EPCI²¹² – suivant en cela le positionnement de son maire, Jean-René Etchagaray²¹³. En Pays basque intérieur, plus des deux tiers des communes appartenant à la communauté de communes d'Amikuze se sont exprimées contre le projet d'EPCI, ainsi que près de la moitié de celles rattachées à l'intercommunalité d'Iholdi-Ostibarre, soit les deux territoires sur lesquels le soutien au modèle fédératif est, historiquement, le plus important. Un certain

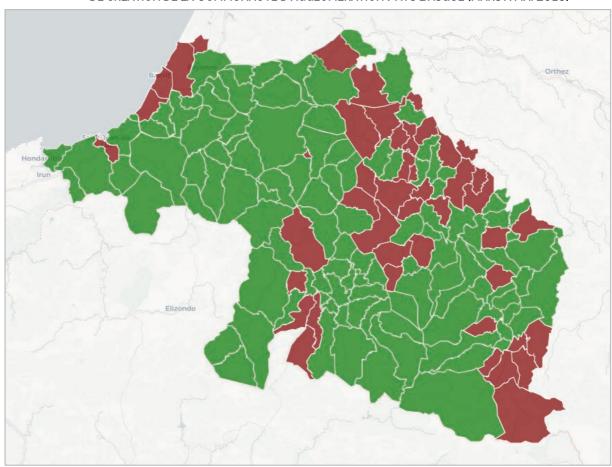
²¹⁰ Villepreux T., « La mise en garde contre l'intercommunalité unique », *Sud Ouest*, 27 février 2016.

Sabathié P., « Vers un pôle métropolitain? », Sud Ouest, 4 février 2016.

Sabathié P., « Bayonne : les deux tiers des élus votent en faveur de l'EPCI », Sud Ouest, 25 mars 2016.

Élu président de l'ACBA en 2014, Jean-René Etchegaray démissionne de ce mandat le 18 février 2016, après avoir été mis en minorité au sein du conseil communautaire lors du vote consultatif de novembre 2015. (Source : Sabathié P., P. Penin, T. Villepreux, « Il n'est plus président », Sud Ouest, 19 février 2016.)

nombre de communes rurales, au-delà de ces deux pôles d'opposition principaux, se sont également exprimées contre le projet, en particulier au sein des intercommunalités de Bidache, de Garazi-Baigorri, et en Soule, tout en restant minoritaires. En revanche, la très grande majorité des communes de la zone intermédiaire – notamment sur les intercommunalités de Nive-Adour, Hasparren, Errobi et Sud Pays basque – s'est exprimée en faveur de l'EPCI.



CARTE 11. RESULTATS DE LA CONSULTATION DES CONSEILS MUNICIPAUX SUR LE PROJET DE CREATION DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION PAYS BASQUE (MARS A MAI 2016)

Légende : en vert, communes ayant voté pour le projet ; en rouge, communes ayant voté contre. Sources : OpenStreetMap – CartoDB (fond) ; OSM Boundaries Map 4.2 (périmètres) ; Wikipédia (données).

Les enjeux relatifs à la définition des compétences : la jeunesse comme impensé politique

Ces débats concernant la forme institutionnelle du nouvel EPCI se doublent d'enjeux relatifs à la définition et au mode d'exercice de ses compétences. Ceux-ci s'inscrivent dans une dynamique historique liée, antérieurement, à la revendication visant à créer une collectivité territoriale à statut particulier (voir *supra*). En effet, au cours des travaux engagés au sein du conseil de développement et du conseil des élus entre 2011 et 2013, avec l'appui des juristes de l'UPPA, huit domaines d'action

publique avaient alors été identifiés comme prioritaires, en *sus* des compétences départementales qu'il était alors question d'absorber: les transports en commun, le développement économique, l'agriculture, la langue basque, la politique culturelle, le logement et l'habitat, le tourisme, ainsi que la coopération transfrontalière²¹⁴. Un degré d'intégration avait en outre été défini pour chacun de ces domaines: intermédiaire s'agissant des transports en commun, du développement économique, de l'agriculture, du logement et de l'habitat, du tourisme et de la coopération transfrontalière; complet s'agissant de la langue basque et de la politique culturelle. Ces huit domaines de compétence ont ensuite été repris *in extenso* par la coordination territoriale du Pays basque qui, dans son document d'avril 2013, indique également huit autres politiques publiques complémentaires pour lesquelles une optimisation pourrait être envisagée à l'échelle du Pays basque, à savoir: l'emploi, la formation, la gestion des compétences et le dialogue social; l'enseignement supérieur et la recherche; l'aménagement du territoire et la planification; le développement durable, l'énergie et le climat; l'eau et le patrimoine naturel; la gestion des déchets; la jeunesse; et, enfin, l'offre médicale²¹⁵.

Alors qu'en novembre 2013, le projet de création d'une collectivité à statut particulier est refusé par le Gouvernement, les huit domaines de compétences prioritaires évoqués précédemment sont réintégrés, quelques mois plus tard, dans la proposition du préfet des Pyrénées-Atlantiques visant à créer, en remplacement, un EPCI à l'échelle du Pays basque²¹⁶. Puis, à l'issue des deux phases du processus de travail préparatoire mené avec les acteurs locaux – au printemps 2015 et à l'hiver 2015-2016 – dans le cadre des « ateliers d'Hasparren », six domaines de compétence principaux – plus larges que ceux identifiés précédemment – sont définis, dans une perspective stratégique, comme ayant vocation à être pris en charge par le nouvel EPCI²¹⁷. Ces six domaines sont les suivants :

- le développement économique (dans les secteurs de l'industrie, de l'artisanat, du commerce, du tourisme et de l'agriculture), de l'enseignement supérieur et de la recherche;
- l'aménagement du territoire (en matière d'aménagement de l'espace, d'habitat, de politique de la ville, d'urbanisme d'intérêt communautaire, de stratégie foncière, de voirie d'intérêt communautaire et d'accueil des gens du voyage);
- la mobilité et les transports (via, notamment, la définition d'une stratégie de mobilité à l'échelle du territoire et la coordination de l'offre au travers de la création d'une autorité organisatrice unique) ;
- l'environnement (en matière d'eau potable, d'assainissement, de gestion des milieux aquatique et de prévention des inondations, ainsi que de collecte des déchets);
- la culture et les langues (basque et gasconne);

²¹⁴ Gourdou J. et J.-P. Massias, Exploration de l'hypothèse de la création d'une collectivité territoriale à l'échelle du Pays Basque, op. cit

²¹⁵ Coordination territoriale Pays basque, « Collectivité territoriale Pays basque. Un projet partagé », *op. cit.*

Préfecture des Pyrénées-Atlantiques, « Le Pays basque. Perspectives de gouvernance au regard de l'acte III de la décentralisation », op. cit., p. 16.

Conseil des élus du Pays basque, « Projet pour une communauté d'agglomération. Propositions issues des huit ateliers de Hasparren », op. cit.

 les services à la personne (s'agissant de l'accueil et de la prise en charge en matière de petite enfance, d'enfance, de jeunesse, de personnes âgées, de personnes handicapées, ou s'agissant de la gestion d'équipements sportifs, sanitaires ou autres).

La définition, au cours de la phase préparatoire à la création de l'EPCI, de ces six domaines prioritaires d'intervention s'inscrit donc en cohérence avec les réflexions engagées depuis plusieurs années au niveau local, et ce, dans la mesure où ces différents domaines correspondent aux compétences – obligatoires et optionnelles – dévolues aux communautés d'agglomération, telles qu'elles ont été redéfinies par la loi NOTRe du 7 août 2015 (voir Encadré 7). De surcroît, la priorité donnée au domaine de la langue et de la culture basques relève de la possibilité ouverte aux communautés d'agglomération de définir des compétences supplémentaires, en *sus* de leurs compétences obligatoires et optionnelles. Par rapport aux propositions antérieures, il faut néanmoins noter la disparition, comme priorité stratégique, du domaine de la coopération transfrontalière, désormais seulement mentionné au travers d'une proposition visant à « développer les partenariats transfrontaliers et européens autour des cultures et des langues²¹⁸ ».

Il convient, en outre, de remarquer l'absence des enjeux relatifs spécifiquement à la jeunesse au cours de ce processus d'identification des domaines de compétences stratégiques du nouvel EPCI, et ce, alors même qu'ils avaient été précisément identifiés par le conseil de développement dans son avis de janvier 2013²¹⁹ (voir *supra*, Chapitre 3). En effet, bien que les problématiques rencontrées par les jeunes soient de nature multidimensionnelle, leurs besoins spécifiques sont, ici, évoqués seulement en creux (au travers, notamment, de la priorité donnée au développement de l'enseignement supérieur ou à la politique culturelle et linguistique), et toujours de manière restrictive s'agissant des bornes d'âge considérées. Par exemple, concernant la priorité définie en matière de services à la personne, le terme « jeunesse » est immédiatement accolé à celui de « périscolaire », et la prise en compte de la jeunesse est ici principalement appréhendée par le biais de la gestion des accueils de loisirs sans hébergement (ALSH), ainsi que par l'organisation des activités périscolaires²²⁰. Sur ce point, il faut également souligner le fait que la gestion envisagée des politiques publiques en ce domaine est laissée aux communes (ou à des regroupements de communes sous forme de syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM), l'EPCI n'ayant pas d'autre rôle attendu que celui d'une « mutualisation envisagée de personnels ou de moyens²²¹ ». Par ailleurs, s'il est prévu que l'EPCI soit en charge d'un schéma directeur de la petite enfance, aucun outil de planification de ce type n'est évoqué s'agissant de la jeunesse.

²¹⁸ *Ibid.*, p. 16.

Conseil de développement du Pays basque, « Jeunesse(s) en Pays basque : quel avenir partager ? », op. cit.

Conseil des élus du Pays basque, « Projet pour une communauté d'agglomération. Propositions issues des huit ateliers de Hasparren », op. cit., p. 19.

²²¹ Ibid

ENCADRE 7. LES COMPETENCES DE LA CAPB:UN PROCESSUS DE DEFINITION EN COURS D'ELABORATION

La création de la CAPB au 1^{er} janvier 2017 – par fusion des dix EPCI antérieurs – a des conséquences directes sur les compétences de la nouvelle intercommunalité, dont la définition et l'exercice font l'objet d'un processus en cours d'élaboration. De par son statut, la CAPB exerce, à sa création, six compétences dites « obligatoires » : le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, l'équilibre social de l'habitat, la politique de la ville, l'accueil des gens du voyage, ainsi que la collecte et le traitement des déchets. En application de la loi NOTRe, elle hérite également de la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) au 1^{er} janvier 2018. De surcroît, au 1^{er} janvier 2020, également en application de la loi NOTRe, deux nouvelles compétences obligatoires lui seront attribuées, en matière de gestion de l'eau d'une part, et d'assainissement d'autre part. Du fait de leur caractère obligatoire, la définition de ce premier ensemble de compétences n'occasionne pas de débat spécifique concernant l'opportunité de les exercer.

Aux côtés des compétences obligatoires, la CAPB exerce également des compétences dites « optionnelles ». La loi prévoit, au 1^{er} janvier 2017, que la communauté d'agglomération détienne au moins trois des sept compétences optionnelles indiquées par le code général des collectivités territoriales (CGCT), que sont : la voirie et le stationnement d'intérêt communautaire, l'environnement et le cadre de vie, les équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire, l'action sociale d'intérêt communautaire, la création et la gestion des maisons de services publics, l'eau, et enfin, l'assainissement – les deux dernières compétences devenant, comme indiqué ci-dessus, obligatoires à compter de 2020. S'agissant de ces compétences optionnelles, le CGCT précise qu'en cas de fusion d'EPCI, la décision de conserver certaines d'entre elles auprès du nouvel EPCI issu de la fusion, ou d'en restituer d'autres aux communes, doit être prise dans un délai d'un an. Ainsi, au regard de la complexité de ce choix, le conseil communautaire de la CAPB a décidé de les conserver toutes, afin de pouvoir définir, au cours de l'année 2018, dans le cadre de l'élaboration de son projet communautaire, les modalités d'exercice de chacune de ces compétences optionnelles – certaines étant soumises à la définition de l'intérêt communautaire (en matière de voirie-stationnement, d'équipements culturels et sportifs, et d'action sociale), dans un délai de deux ans à compter de la date de création du nouvel EPCI (soit, en l'occurrence, au 1 er janvier 2019 pour la CAPB).

Enfin, parallèlement aux compétences obligatoires et aux compétences optionnelles, la CAPB s'est également dotée, en propre, d'une compétence dite « supplémentaire », concernant la politique linguistique en faveur de la langue basque et la culture basque ²²². De surcroît, dans l'attente de l'adoption du projet communautaire et de la définition des compétences optionnelles, la CAPB exerce l'ensemble des compétences facultatives antérieurement exercées par chaque EPCI fusionné, et ce, sur leur seul périmètre. En ce sens, le processus d'élaboration du projet communautaire constitue une étape importante de la construction du nouvel EPCI.

Depuis la création de la CAPB, les enjeux relatifs à la jeunesse restent, en outre, largement absents des débats concernant la définition et le mode d'exercice des compétences du nouvel EPCI. L'ensemble des entretiens que nous avons menés auprès des élu-e-s de la CAPB au cours de l'automne 2017, s'agissant aussi bien des membres du conseil permanent que du conseil exécutif, le confirment. Interrogés sur ce point, les élus rencontrés sont en effet unanimes sur le fait que la jeunesse ne constitue pas, à ce stade, un enjeu spécifique du processus de définition des compétences de la CAPB:

Voir le compte-rendu de la séance du Conseil communautaire du 4 février 2017, URL : https://www.communaute-paysbasque.fr/les-deliberations-du-conseil [consultée le 26/01/2018].

- « Par rapport à la jeunesse, on n'a pas beaucoup de discussions. [...] Au niveau de la CAPB, la préoccupation que j'ai sentie au niveau des élus, c'était plus la petite enfance. » (Entretien avec un élu au bureau exécutif de la CAPB, 17/11/2017.)
- « Non, franchement, je participe à tous les bureaux exécutifs, quand on commence à parler de la jeunesse, on ne parle que des crèches [...]. On s'arrête là, le reste, on n'en parle pas du tout, et je suis persuadé que dans les trois ans, on n'en parlera pas. [...] De là à se dire : on envisage une politique de la jeunesse, ce n'est pas demain la veille. » (Entretien avec un élu au bureau exécutif de la CAPB, 28/11/2017.)
- « Pour le moment, il n'y a pas de réflexion jeunesse. Dans les dix commissions thématiques, à moins que je ne me trompe, le mot jeunesse n'apparaît pas. » (Entretien avec un élu au conseil permanent de la CAPB, 26/10/2017.)
- « La jeunesse est une des priorités ou un des sujets sur lequel tout le monde veut travailler ou s'appuyer. Après, quand vous parlez de ll'association de jeunes], du PIJ, de la mission locale et autres, ce ne sont pas des choses qui reviennent dans les discussions, mais plutôt quelque chose qui doit être mené en plus d'autres choses. » (Entretien avec un élu au bureau exécutif de la CAPB, 26/10/2017.)
- « Je vous ai parlé de l'enseignement supérieur il y a quelques minutes, et à partir de 18-19 ans, on peut considérer qu'on suit la jeunesse, bien sûr via l'enseignement supérieur. Pour ce qui concerne toute la question des loisirs, de la culture et du sport, nous n'avons pas la compétence culture et nous n'avons pas la compétence sport, même si nous avons la compétence politique linguistique et culture basque et gasconne, on ne l'a pas d'une manière plus générique pour l'heure. Mais en même temps, nous avons un certain nombre d'actions culturelles en direction de la jeunesse. » (Entretien avec un élu au bureau exécutif de la CAPB, 29/11/2017.)

Si la jeunesse n'apparaît pas comme un enjeu spécifiquement identifié, les extraits d'entretiens cidessus révèlent également une certaine forme d'impensé politique en la matière. En effet, le plus souvent, l'évocation du thème de la jeunesse appelle des réponses portant sur la question des loisirs, de l'enseignement ou encore de la culture, mais ne renvoie que très rarement, auprès des élus interrogés, à la prise en compte d'un âge de la vie aux caractéristiques spécifiques, devant faire l'objet de politiques publiques, alors même que les enjeux relatifs à la petite enfance ou au grand âge sont appréhendés comme tels par ces mêmes élus.

On peut en effet remarquer qu'a contrario, le domaine de la petite enfance fait, quant à lui, l'objet d'un débat explicite, au sein de la CAPB, concernant l'opportunité de le définir comme un objet de politiques publiques à l'échelle du nouvel EPCI. Ce débat porte, plus spécifiquement, sur la prise de compétence « action sociale d'intérêt communautaire » par la CAPB, dans laquelle est incluse la gestion des structures d'accueil de la petite enfance. En la matière, en effet, deux types d'exercice de cette compétence cohabitaient à l'échelle du Pays basque avant la création de la CAPB. Sur le littoral, elle était essentiellement exercée par les communes, dotées de services ad hoc, tandis qu'en Pays basque intérieur, celle-ci était le plus souvent exercée au niveau des communautés de communes. En outre, alors que, dans le processus actuel de structuration du nouvel EPCI, les communes du littoral expriment leur volonté de continuer à exercer cette compétence – pour laquelle elles disposent de ressources propres et dont la mise en œuvre leur permet d'assurer un service de proximité en lien direct avec la population –, en revanche, les communes rurales ne souhaitent pas, quant à elles, la reprendre, tant pour des raisons financières que techniques. En zone rurale, en effet, la mutualisation de ce service au niveau intercommunal apparait pertinent au regard des capacités d'intervention plus limitées des communes.

Au regard de cette situation, le conseil communautaire de la CAPB doit ainsi déterminer, courant 2018, d'une part, l'opportunité d'exercer à terme la compétence « action sociale d'intérêt communautaire » à son niveau (en tant que compétence optionnelle) et, d'autre part, le cas échéant, préciser la liste des équipements en matière de petite enfance considérés comme étant d'intérêt communautaire (voir Encadré 8). Si, en revanche, le conseil communautaire de la CAPB décidait, en définitive, de ne pas retenir l'exercice de la compétence « action sociale d'intérêt communautaire » à son niveau, impliquant ainsi son renvoi vers les communes, il apparaîtrait alors nécessaire, pour les communes rurales ne pouvant reprendre la gestion des structures d'accueil de la petite enfance, de créer de nouveaux syndicats intercommunaux ayant vocation à assurer, de manière mutualisée, ce service.

ENCADRE 8. LA NOTION D'« INTERET COMMUNAUTAIRE »: UN OUTIL DE PARTAGE SOUPLE DES COMPETENCES

L'exercice de certaines compétences par les EPCI est soumis à la définition de l'« intérêt communautaire ». Non précisée par le législateur, au sens où aucun critère d'identification n'a été déterminé juridiquement, cette notion n'en joue pas moins un rôle central dans la détermination du champ de compétences des intercommunalités, notamment s'agissant des communautés de communes et des communautés d'agglomération - qui disposent, par rapport aux communautés urbaines ou aux métropoles, d'une plus grande souplesse pour déterminer leurs compétences dites « optionnelles ». Dans une circulaire de juillet 2001 faisant suite à la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite « loi Chevènement »), le ministère de l'intérieur a tenté de préciser cette notion, en indiquant qu'elle « s'analyse comme la ligne de partage au sein d'une compétence entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau communal²²³. » Selon le juriste Pierre-Yves Monjal, la notion d'intérêt communautaire a ainsi pour fonction « d'opérer un démarquage fonctionnel entre compétences communales et compétences communautaires 224. » En effet, comme le précise de son côté la juriste Morgane Letanoux, « les compétences ne sont effectivement transférées que dans la mesure où elles sont estimées d'intérêt communautaire, [tandis que] celles qui ne se voient pas reconnaître cette qualité restent dans le champ de compétence municipale²²⁵ ». Dès lors, ajoute-t-elle, « ce n'est plus la nature du domaine d'action qui détermine les transferts à la communauté, mais l'intérêt qu'il y a d'exercer la compétence au niveau supra-communal²²⁶ ». En pratique, la détermination de l'intérêt communautaire passe ainsi soit par la définition de critères locaux, soit - cas le plus fréquent - par l'élaboration d'une liste précise qui, « en indiquant l'ensemble des actions et des équipements qui ne relèvent pas de la communauté, [permet] de déduire a contrario l'étendue des compétences qui demeurent communales²²⁷. » Cela laisse, ainsi, une marge de manœuvre importante aux élu·e·s locaux·les pour définir le champ précis des compétences qu'ils-elles souhaitent voir exercer au niveau de l'EPCI. À compter de sa date de création, la CAPB dispose, en outre, d'un délai de deux ans (soit, en l'occurrence, jusqu'au 1er janvier 2019) pour définir l'intérêt communautaire des compétences.

²²³ Ministère de l'Intérieur, « Circulaire NOR INT/B/01/00197/C relative aux compétences des EPCI - Mise en oeuvre de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Pertinence des périmètres et exercice effectif des compétences. », 5 juillet 2001.

Monjal P.-Y., « Les enjeux de la notion d'intérêt communautaire ou les faces cachées d'une réforme constitutionnelle décisive pour les EPCI », *AJDA*, n° 32, 2003, p. 1701-1707.

Letanoux M., « Mise en oeuvre des compétences transférées et principes de spécialité et d'exclusivité », Encyclopédie des collectivités locales. Volume 2 : La coopération locale lédition numériquel, Paris, Dalloz, 2016.

²²⁶ Ibid.

²²⁷ *Ibid.*

Systématiquement évoquée par les acteurs que nous avons rencontrés, l'importance des enjeux relatifs à la compétence en matière de petite enfance contraste, au regard de notre objet, avec l'absence de prise en compte des enjeux propres à la jeunesse. Plus largement, cependant, les problématiques posées par l'exercice de la compétence petite enfance au sein du nouvel EPCI apparaissent particulièrement illustratives des difficultés juridiques, techniques et politiques propres au processus d'intégration des politiques publiques au niveau intercommunal. Comme on peut le voir ici, ce processus suppose, en effet, la prise en compte des spécificités et des attentes locales au sein de l'EPCI, en l'occurrence, en matière de gestion des services d'accueil de la petite enfance, via notamment la mobilisation d'outils juridiques tels que la définition de l'intérêt communautaire ou la constitution de syndicats mixtes. Ce phénomène interroge ainsi, ontologiquement, l'ambition intégratrice ayant présidé à la volonté de créer la communauté d'agglomération unique, dans la mesure où elle se trouve immédiatement contrebalancée, dans son processus de structuration institutionnelle, par une dynamique différenciatrice. Cela interroge, en ce sens, la capacité même de la nouvelle structure intercommunale à faire émerger, dans un certain nombre de domaines, une politique territoriale ou, du moins, à assurer une coordination plus intégrée de politiques publiques fortement sectorisées. De ce point de vue, la question de l'organisation territoriale de la CAPB apparaît également décisive (voir Encadré 9).

ENCADRE 9. QUELLE ORGANISATION DES TERRITOIRES AU SEIN DE LA CAPB?

Parallèlement aux enjeux liés à la définition et à l'exercice des compétences exercées au niveau intercommunal, la création de la CAPB met également en question le devenir des dix territoires fusionnés. Auparavant constitués en EPCI, ceux-ci disposent en effet, chacun, d'une histoire et de caractéristiques propres – sociales, politiques, démographiques, économiques, géographiques, etc. –, qui témoignent de la diversité des configurations territoriales composant le Pays basque français. En outre, les débats antérieurs à la création de la CAPB, tant en 2011-2012 qu'en 2015-2016 (voir *supra*), ont également révélé le poids des appartenances territoriales dans le positionnement des acteurs vis-à-vis des différents projets d'intégration institutionnelle.

Suite à la proposition préfectorale de juin 2014, les deux expertises menées par les services de l'État d'une part, et par le conseil des élus d'autre part (*via* l'équipe composée du cabinet Acadie et de juristes de l'UPPA), ont traité de cette problématique, en suggérant la mise en place, sur les périmètres des dix EPCI fusionnés, d'un niveau intermédiaire de gestion entre la nouvelle communauté d'agglomération et les communes. Celui-ci est envisagé de manière relativement similaire dans les deux études, autour de l'alternative suivante : soit mettre en place des « pôles territoriaux » (ou des « commissions territoriales ») sans personnalité morale, dont la vocation serait de « représenter les préoccupations, les spécificités et les enjeux propres à chaque territoire » (étude des services préfectoraux), voire, plus largement, d'assurer une forme de différenciation (de type administration déconcentrée) dans la mise en œuvre des politiques intercommunales (étude Acadie/UPPA) ; soit instituer des syndicats de gestion dotés de la personnalité morale, qui seraient chargés d'assurer l'exercice des compétences non transférées à la communauté d'agglomération mais que certaines communes (notamment rurales) ne sont pas en mesure de reprendre à leur compte (i.e. les compétences dites « orphelines »).

La création de la CAPB a finalement entériné – pour l'heure – la première option, transformant ainsi les dix EPCI antérieurs en dix pôles territoriaux. Ceux-ci sont notamment pris en compte dans la gouvernance du nouvel EPCI à travers le conseil permanent – situé entre le conseil communautaire et le conseil exécutif –, au sein duquel la répartition des 69 sièges dépend du poids démographique de chaque pôle territorial, indépendamment du nombre de communes composant le pôle. En outre, les dix présidents et présidentes des anciens EPCI sont aujourd'hui membres du conseil exécutif. Néanmoins, l'avenir des pôles territoriaux au sein de la CAPB reste aujourd'hui posé, et fait l'objet d'une expertise spécifique conduite par le cabinet Acadie. À ce niveau, l'enjeu porte tout à la fois sur le nombre de pôles à maintenir – certains, notamment en milieu rural, pouvant être éventuellement regroupés dans une logique de rationalisation administrative – et sur leur rôle, notamment au regard du fait que plusieurs d'entre eux restent, à l'heure actuelle, des espaces politiques à l'échelle desquels se réunissent les élu-e-s locaux-les. En ce sens, les choix à opérer quant à l'avenir des pôles territoriaux renvoient, plus fondamentalement, à la manière dont la CAPB sera en mesure d'adapter son organisation à la diversité et aux spécificités des territoires qui la composent, tout en leur assurant une reconnaissance propre.

Quelle autonomie pour le conseil de développement?

Parallèlement aux enjeux de définition des compétences et d'organisation territoriale du nouvel EPCI, la création de la CAPB met également en question – dans le sillage de la loi NOTRe – l'avenir du conseil de développement du Pays basque (CDPB). Depuis sa création en 1994, en lien avec le conseil des élus, celui-ci a joué – comme on l'a vu précédemment – un double rôle d'implication de la société civile organisée dans la gouvernance du Pays basque d'une part, et de production

d'expertise et d'aide à la décision en matière de développement territorial d'autre part²²⁸. Cette double dimension confère historiquement sa spécificité à cet organisme, dont l'antériorité, au Pays basque français, a préfiguré le développement de ce type de structure à l'échelle nationale, et son institutionnalisation ultérieure par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires (dite loi « Voynet ») du 25 juin 1999.

Juridiquement, le CDPB est une association loi 1901. Jusqu'à la fin de l'année 2017, son assemblée générale se compose d'environ 128 membres répartis en sept collèges représentatifs des intérêts organisés de la société civile basque, que sont : le collège des élus (15 membres), le collège des membres de droit (six membres 229), le collège des activités économiques et sociales (32 à 38 membres), le collège de l'enseignement, de la formation et de la culture (19 à 25 membres), le collège des activités sociales et sanitaires (12 à 18 membres), le collège de l'administration (16 membres), et le collège des personnalités qualifiées (12 à 14 membres). En outre, la direction du conseil de développement est assurée par un conseil de direction composé de 39 membres (au 31 décembre 2017) issus des sept collèges selon une répartition fixée par les statuts. La gestion de l'organisme est, quant à elle, attribuée à un bureau composé de huit membres, au sein duquel sont désignés un e président e, un e vice-président e, un e trésorier e, ainsi qu'un e secrétaire. Par ailleurs, jusqu'à la création de la CAPB, le financement du conseil de développement et du conseil des élus a été assuré de manière pluripartite - à hauteur de 690 000 euros en 2013 - par le Département des Pyrénées-Atlantiques (28 %), la Région Aquitaine (21 %), l'État (19 %), l'Union européenne (7 %), les dix EPCI du Pays basque (9 %), ainsi que par plusieurs autres sources publiques (telles que l'Agence de l'eau, l'Agence de l'environnement et de la maitrise de l'énergie [ADEME] ou des fonds dédiés, à hauteur de 16 %). Ce type de financement s'inscrivait dans le cadre des contrats territoriaux successifs signés au Pays basque (voir supra, Chapitre 3).

Une vingtaine d'années après la mise en place du CDPB, la création de la CAPB modifie aujourd'hui substantiellement son contexte institutionnel d'intervention. Le CDPB se trouve, en effet, confronté à de nouveaux enjeux, en particulier concernant son positionnement, et ce, au regard, de l'importance du rôle qu'il a pu jouer en matière d'animation territoriale et, plus spécifiquement, dans le portage de la revendication institutionnelle ayant conduit à la création de l'EPCI unique. Désormais, en raison de son rattachement direct à la CAPB suite à la suppression concomitante du conseil des élus, sa source de légitimité politique se trouve ainsi déplacée auprès d'une institution intercommunale dotée d'un poids institutionnel et politique beaucoup plus important que ne l'était le dispositif de gouvernance antérieur. Cette situation nouvelle suscite, en conséquence, plusieurs interrogations concernant la place et le rôle que sera amené à jouer le CDPB au sein de cette nouvelle configuration. Ces questionnements portent

Les statuts du conseil de développement précisent ainsi, à l'article 3, que celui-ci a pour mission de : « réaliser ou faire réaliser des études, recherches et évaluations ; identifier et faire connaître les enjeux du développement ; proposer des orientations ; formuler un avis sur les projets et les décisions à pendre ; acquérir et gérer, seul ou en partenariat, la propriété de biens immatériels de type marque territoriale ; mettre en place et animer en concertation avec le conseil des élus du Pays basque, de nouveaux outils/dispositifs opérationnels permettant des coopérations nouvelles entre acteurs territoriaux ».

Dont les trois chambres consulaires, l'Institut culturel basque, l'UPPA et l'Office public de la langue basque.

non seulement sur la spécificité de l'expertise produite en son sein, mais également, et surtout, sur le degré d'autonomie et les moyens propres – financiers et humains – dont il pourra disposer à l'avenir.

Dans un avis publié en novembre 2016, le CDPB affirme explicitement son souhait de se maintenir sous forme associative, dans l'objectif de « préserver la souplesse et l'autonomie²³⁰ » que ce statut lui confère. En s'appuyant notamment sur l'article 88 de la loi NOTRe, qui précise que les conseils de développement « s'organiseInt] librement », le CDPB défend, à travers cette question du statut, sa capacité à mener ses travaux de manière autonome vis-à-vis de la CAPB, à laquelle il est officiellement rattaché juridiquement depuis une délibération du conseil communautaire du 13 janvier 2018. Celle-ci précise ainsi que la CAPB « entend s'appuyer sur l'association du [CDPB] pour constituer son conseil de développement²³¹ ». De surcroît, elle enjoint le CDPB à « procédler] au plus vite à une révision de ses statuts » afin de prendre en compte les évolutions législatives issues de la loi NOTRe, notamment s'agissant de la représentativité de sa composition. La délibération prévoit également la création d'une « commission paritaire "élus-société civile" », afin d'« [assurer] le relais entre les deux institutions », en permettant de « discuter, en amont, de la programmation des travaux », et de « faciliter la transmission des propositions de la société civile aux instances de la communauté d'agglomération ».

Plus spécifiquement, l'autonomie défendue par le CDPB se joue, au moins à trois niveaux. Le premier consiste à garder la possibilité d'interagir librement avec l'ensemble des acteurs de la société civile organisée du Pays basque, ainsi qu'avec les institutions publiques amenées à intervenir sur le territoire (le conseil régional, le conseil départemental, les agences publiques, etc.), en vue de maintenir ouvert un espace de dialogue d'une part, et de construction collective d'action publique, d'expérimentation et d'« innovation sociale » d'autre part. L'un des responsables du CDPB souligne ainsi le caractère spécifique des travaux menés au sein de l'organisme, notamment par rapport à ceux pouvant être conduits par les services la CAPB :

« [Le CDPB], c'est un endroit où l'on peut co-construire des propositions qui sont raisonnées, pragmatiques, qui prennent en compte à la fois la revendication, le besoin, la militance, mais aussi l'institutionnel. [Ça] créé plus d'autonomie parce que c'est une association, ça créé plus de distance et ça permet de faire des projets d'innovation sociale, des accompagnements de projets [...], ce que ne peut pas faire une instance qui est simplement un service de l'agglomération qui consulte la société civile. Ce n'est pas le même métier » (Entretien avec un responsable du conseil de développement du Pays basque, 30/11/2017.)

En appui à son propos, il insiste également sur le fait que le CDPB a historiquement été « un endroit de remédiation et de pacification²³² », et qu'il est, doublement, « un lieu de tension et en même temps de rassemblement²³³. »

Le second niveau de maintien de l'autonomie du CDPB se joue, ensuite, sur la question de son financement. En effet, le rattachement du CDPB à la CAPB met fin au financement de fonctionnement

²³⁰ Conseil de développement du Pays basque, « Propositions sur l'évolution du Conseil de développement du Pays Basque », 10 novembre 2016, p. 7.

Délibération du conseil communaitaire de la CAPB, n° CC2018_7, adoptée le 13/01/2018.

Entretien avec un responsable du conseil de développement du Pays basque, 30/11/2017.

²³³ Ibid.

pluripartite évoqué plus haut. Désormais, la CAPB devient le seul financeur du CDPB pour ce qui concerne son fonctionnement. Au regard de la part antérieurement occupée par les crédits des autres financeurs – l'État, la Région, le Département, l'UE, les agences publiques – dans le budget de l'organisme, une interrogation subsiste aujourd'hui quant aux moyens dont il pourra disposer à long terme afin d'assurer les missions qui lui sont dévolues. Dans l'immédiat, la CAPB a décidé, pour l'année 2018, d'octroyer une subvention de 250 000 euros au CDPB²³⁴, à comparer au budget pluripartite de 690 000 euros dont il disposait en 2013 (voir *supra*). Dans cette perspective, la question relative à l'autonomie statutaire du CDPB n'est donc pas neutre, en particulier au regard de la possibilité de solliciter des financements extérieurs sur projets, comme nous l'indique l'un de ses responsables :

« [Étant] une association, on aura aussi une capacité à mobiliser les financements, y compris de ces mêmes partenaires [État, Région et Département], sur des thématiques. En 2018, on aura une mission de l'Ademe sur l'innovation sociale [dans le domaine] de la transition écologique et énergétique [...]. » (Entretien avec un responsable du conseil de développement du Pays basque, 30/11/2017.)

Au travers de cet enjeu de financement se joue ainsi, plus largement, la possibilité, pour le CDPB, de jouer une double fonction. La première consiste, d'après l'un de ses responsables, à être le « conseil de développement d'agglomération », dont la vocation est de produire des travaux dans le cadre fixé avec les élu-e-s de la CAPB, selon des priorités conjointes, tandis que la seconde consisterait, quant à elle, à « défricher des sujets hors compétence pure et dure de [la CAPB], sur lesquels [elle] n'est pas encore, et pour lesquels on peut être un laboratoire d'innovation sociale et territoriale, de réflexion, d'expérimentation, voire d'accompagnement de projets sur lesquels on va développer, finalement, un nouvel autofinancement public, voire privé [...]²³⁵. »

Enfin, un troisième niveau d'autonomie, en lien direct avec les deux précédents, porte sur les capacités d'ingénierie technique dont pourra disposer, en propre, le CDPB. La création de la CAPB s'est en effet traduite par l'absorption, en son sein, de la quasi-totalité de l'équipe du CDPB antérieurement constituée, avant que ne soit reconstituée une équipe restreinte au printemps 2017. Ce processus de captation des ressources techniques du CDPB par la CAPB interroge ainsi directement la possibilité pour le CDPB, dans une logique d'équilibre démocratique, de mobiliser à l'avenir une expertise au service de la société civile organisée, autonome de celle dont peuvent disposer les élu-e-s de la CAPB via ses services administratifs. Cet enjeu d'ingénierie apparaît, dans une perspective historique, particulièrement décisif s'agissant, d'une part, de la manière dont seront conçues sur le long terme les politiques publiques à l'échelle du Pays basque français et, d'autre part, de la possibilité de faire émerger, en dehors du champ strict des compétences exercées par la CAPB, des problématiques spécifiques et des priorités d'action correspondantes à l'échelle du territoire, à l'image des travaux menés dans le cadre de la « mission jeunesse » du CDPB entre 2009 et 2012 (voir Chapitre 3).

²³⁴ Délibération n° CC2018_8 de la Communauté d'agglomération Pays Basque du 22 janvier 2018.

Entretien avec un responsable du conseil de développement du Pays basque, 30/11/2017.

La place de la jeunesse au sein de la communauté d'agglomération

Alors que les enjeux relatifs à la jeunesse sont jusqu'ici relativement absents du processus de construction de la CAPB, certains champs d'intervention du nouvel EPCI concernent néanmoins directement les jeunes vivant au Pays basque, qu'ils soient ou non originaires du territoire. En effet, dans la mesure où, pour une part importante, les situations rencontrées par ces dernier es sont à la fois multidimensionnelles et très largement configurées par les formes de l'action publique, la CAPB dispose, au regard de son périmètre de compétences, d'une capacité d'action dans différents secteurs de politiques publiques, tels que le développement économique, l'aménagement de l'espace, l'habitat et le logement, la politique de la ville, l'action sociale, la gestion des équipements culturels et sportifs, ou encore la gestion des maisons des services publics. Il est cependant un domaine, celui de l'enseignement supérieur, dans lequel les acteurs locaux se sont particulièrement investis. Les différentes démarches de prospective conduites au Pays basque depuis les années 1990 ont ainsi laissé une place importante à cet enjeu (voir *supra*, Chapitre 3), et celui-ci a historiquement été pris en charge par la communauté d'agglomération Côte basque-Adour (ACBA), en tant que compétence facultative. Aujourd'hui reprise par la CAPB, cette compétence est envisagée comme un axe stratégique de développement territorial.

Le développement de l'enseignement supérieur : un axe stratégique central dans la représentation des acteurs locaux

Au Pays basque, l'enseignement supérieur – hors formations post baccalauréat intégrées au sein des lycées tels que les brevets de technicien supérieur (BTS) – s'est principalement développé à partir de 1970²³⁶, avec l'installation, à Bayonne, d'un institut d'études juridiques et économiques (IEJE) rattaché à l'université de Pau et des pays de l'Adour (UPPA), fondée la même année²³⁷. Par la suite, l'institut universitaire de technologie (IUT) des pays de l'Adour est créé en 1975, puis l'unité de formation et de recherche (UFR) pluridisciplinaire de Bayonne en 1985. La même année, la CCI de Bayonne installe à Bidart, sur le technopôle Izarbel – inauguré pour l'occasion –, une école d'ingénieur·e·s, l'Institut du logiciel et des systèmes (IDLS), qui deviendra, en 1996, l'École supérieure des technologies industrielles avancées (ESTIA)²³⁸. En 2014-2015, l'ESTIA accueillait environ 700 étudiant·e·s²³⁹.

En 1991, l'institut d'administration des entreprises (IAE) des pays de l'Adour, créé initialement en 1963, est intégré au sein de l'UPPA. Deux plus tard, en 1993, une scission au sein de l'IUT des pays de l'Adour

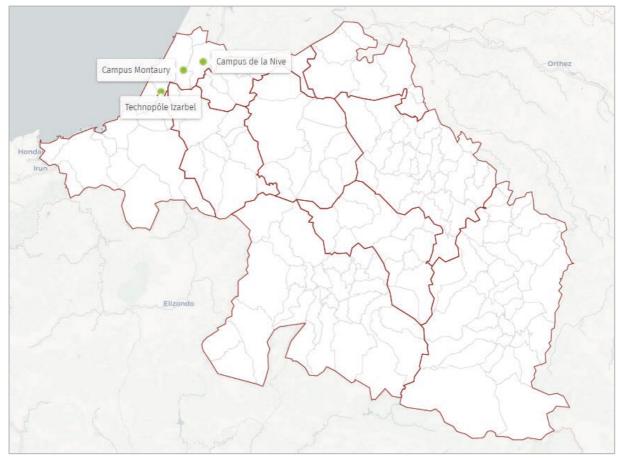
Auparavant avait été créé, en 1963, l'institut d'administration des entreprises (IAE) des pays de l'Adour.

Université de Pau et des pays de l'Adour, «Historique de l'UPPA» (http://organisation.univ-pau.fr/fr/presentation/historique-de-l-uppa.html) Les données factuelles ici mobilisées, relatives à l'histoire de l'université de Pau et des pays de l'Adour (UPPA), sont issues de ce document.

Depuis 2005, elle est également conjointement rattachée à l'université de Bordeaux ainsi qu'à l'UPPA.

²³⁹ Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, *Rapport d'évaluation de l'école supérieure des technologies industrielles avancées (ESTIA)*, 2015, p. 5.

entraîne la création de l'IUT de Bayonne Pays basque – l'IUT des pays de l'Adour étant désormais implanté uniquement à Pau et Mont-de-Marsan²⁴⁰. En 1996, l'Institut supérieur aquitain du bâtiment et des travaux publics (ISA BTP), nouvellement fondé, s'installe à Anglet, sur le nouveau campus de Montaury, dont l'aménagement a été initié par la communauté d'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz (CABAB). L'école ISA BTP accueille, en 2017, environ 240 étudiant·e·s²⁴¹. En 1999, une antenne de l'UFR sciences et techniques de Pau s'implante sur ce même campus, avant de devenir, en 2002, une UFR de plein exercice.



CARTE 12. LOCALISATION DES CAMPUS IMPLANTES SUR LE TERRITOIRE BASQUE

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

En 2007, le département informatique et celui de génie industriel et de maintenance (GIM) de l'IUT de Bayonne Pays basque s'installent à leur tour sur le campus d'Anglet, tandis que l'UFR sciences et techniques y est étendue. L'année suivante, en 2008, est inauguré le campus de la Nive au centre de Bayonne, où emménagent l'UFR pluridisciplinaire, les départements gestion des entreprises et des administrations (GEA) et techniques de commercialisation (Tech de Co) de l'IUT Bayonne Pays basque,

Les deux IUT cohabitent aujourd'hui au sein de l'UPPA.

Source : plaquette de présentation 2017 de l'ISA BTP, URL : http://isabtp.univ-pau.fr/fr/index.html [consulté le 05/02/2018].

le Centre de documentation et de recherche européennes (CDRE), le Centre de recherche sur la langue et les textes basques (UMR Iker), ainsi que le Centre de langues en réseau. Une bibliothèque universitaire y est également aménagée. Aujourd'hui, l'UPPA accueille environ 2 100 étudiant·e·s sur le campus de Bayonne et un peu plus de 1 000 sur le campus d'Anglet (voir Carte 12)²⁴².

Parallèlement à ce développement progressif de l'offre en matière d'enseignement supérieur et de recherche, les démarches de prospective successives – qu'il s'agisse de « Pays basque 2010 » ou de Pays basque 2020 » (voir *supra*, Chapitre 3) – en ont fait, chacune, un enjeu prioritaire de développement territorial, exprimé à travers la proposition de structurer un « campus Pays basque ». Initialement portée par la communauté d'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz, puis par la communauté d'agglomération Côte basque-Adour (ACBA), la politique intercommunale en matière d'enseignement supérieur – qui se matérialise notamment par l'exercice d'une compétence facultative spécifique – est aujourd'hui portée par la CAPB. Celle-ci dispose, pour cela, d'une ingénierie spécifique, et elle gère, en régie, un centre de formation des apprentis (CFA) ainsi que l'école supérieure d'art Pays basque – elle-même issue de la réunion de deux écoles, l'école supérieure d'art des Rocailles d'une part, et l'école d'art de la communauté d'agglomération du Pays basque d'autre part.

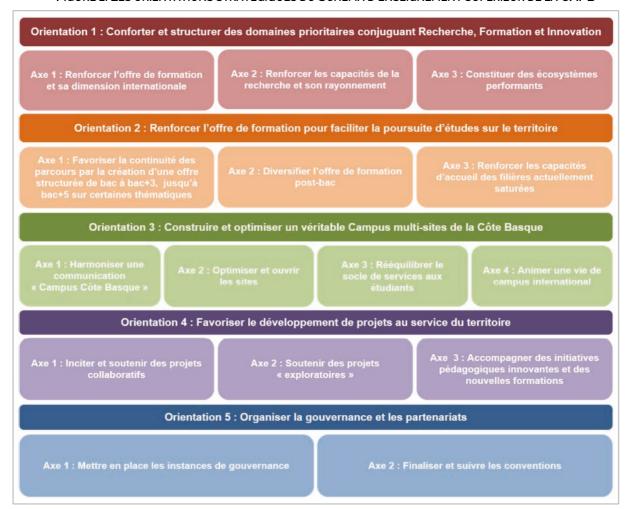
Avant la création de la CAPB, l'ACBA avait engagé, au cours de l'année 2016, une démarche d'élaboration d'un schéma de développement universitaire (SDU) bénéficiant de l'appui technique de deux cabinets de conseil. Le processus s'est déroulé en trois phases: une première phase de diagnostic, au cours de laquelle une cinquantaine d'acteurs locaux ont été interrogés; une seconde phase de réflexion stratégique avec l'ensemble des acteurs consultés, sous forme d'ateliers et de plénières; et enfin, une troisième phase de production, par les deux cabinets mobilisés, de recommandations et de fiches-actions. Un responsable de la CAPB nous précise ainsi qu'un document a été produit à l'issue de cette démarche, dont le contenu constitue désormais le « cadre stratégique 243 » de la CAPB en matière d'enseignement supérieur 244.

Source : http://organisation.univ-pau.fr/fr/presentation/indicateurs.html [consulté le 05/02/2018].

Entretien avec un responsable de la CAPB, 01/12/2017.

Nous n'avons cependant pu consulter qu'un document de synthèse, mentionnant l'existence d'un document de travail plus conséquent auquel nous n'avons pas eu accès. Ce rapport a fait l'objet d'une délibération par le conseil communautaire de l'agglomération Côte basque-Adour (ACBA) adoptée le 21 décembre 2016 (délibération n° 16), <u>lwww.agglo-cotebasque.fr/la-vie-democratique/les-conseils-communautaires/1240-les-deliberations-du-conseil-communautaire.html</u>]

FIGURE 1. LES ORIENTATIONS STRATEGIQUES DU SCHEMA D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR DE LA CAPB



Source : conseil communautaire de l'ACBA du 21 décembre 2016, délibération n° 16.

Cette stratégie repose sur plusieurs grandes orientations (voir Figure 1). La première vise l'accroissement de l'offre de formation supérieure – avec un objectif de 8 000 étudiant·e·s à terme –, qui doit s'opérer de deux manières. Il s'agit, tout d'abord, de développer des filières dites d'« excellence » au niveau master dans quatre domaines identifiés comme prioritaires dans le diagnostic réalisé en 2016 : les études internationales, l'ingénierie et le numérique, la construction et l'aménagement durables, ainsi que l'environnement et les océans (voir Figure 2). La priorisation sur ces quatre domaines apparaît cohérente avec la volonté de l'UPPA de spécialiser son offre de formation sur les thématiques de l'énergie et de l'environnement, dans le cadre de son projet I-SITE (initiatives-science, innovation, territoires, économie), pour lequel elle a été retenue par le Programme d'investissement d'avenir (PIA) en février 2017.

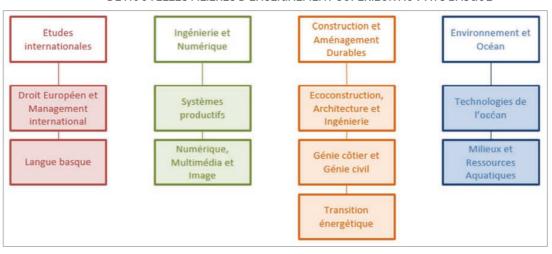


FIGURE 2. LES DOMAINES PRIORITAIRES DE DEVELOPPEMENT DE NOUVELLES FILIERES D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR AU PAYS BASQUE

Source : conseil communautaire de l'ACBA du 21 décembre 2016, délibération n° 16.

Parallèlement au déploiement de nouvelles filières de master, le schéma de développement universitaire de la CAPB préconise, ensuite, d'après le responsable de la CAPB, de « faciliter l'accès à l'enseignement supérieur pour les étudiants du territoire²⁴⁵ ». Cela doit ainsi se traduire par l'ouverture de filières de licence à vocation généraliste, comme nous le précise notre interlocuteur :

« Le but, [ici], c'est d'essayer d'ouvrir des formations plutôt générales [du bac + 1 au bac + 3]. Là, on est plutôt sur une poursuite d'études : [...] on est plutôt sur un aspect général, c'est-à-dire que potentiellement on peut tout ouvrir et voir en fonction des besoins, mais on est plutôt sur quelque chose de large. » (Entretien avec un responsable de la CAPB, 01/12/2017.)

La combinaison de ces deux objectifs – développer des filières d'excellence au niveau master d'une part, et développer des filières de licence permettant un accès facilité à l'enseignement supérieur d'autre part – constitue l'un des enjeux centraux de la stratégie de la CAPB, comme le résume le responsable :

« Il faut essayer de voir comment on peut articuler nos aides pour qu'on continue à promouvoir la langue basque, le droit, l'IUT, etc., et en même temps, continuer à pousser sur les thématiques d'excellence, parce que, justement, l'Université va avoir de plus en plus de visibilité. » (Entretien avec un responsable de la CAPB, 01/12/2017.)

Il se joue dès lors, à ce niveau, une tension entre deux perspectives de développement, dont le degré d'articulation structurera, à l'avenir, les possibilités d'accroissement de l'offre de formation supérieure au Pays basque.

La troisième orientation stratégique vise, quant à elle, à développer « la vie de campus²⁴⁶ ». Cela passe notamment par le développement de nouveaux équipements et par une organisation des transports permettant un accès plus rapide aux différents sites, relativement éclatés géographiquement. Le responsable indique, en exemple, l'installation prochaine d'une seconde maison des étudiant·e·s sur le

Entretien avec un responsable de la CAPB, 01/12/2017.

Entretien avec un responsable de la CAPB, 01/12/2017.

campus de Montaury à Anglet – la première se situant sur le campus de la Nive à Bayonne –, au sein des nouveaux locaux de l'école ISA BTP actuellement en cours de construction. Enfin, une dernière orientation du schéma de développement universitaire porte sur la gouvernance des politiques d'enseignement supérieur au niveau local et le développement de projets, avec l'enjeu, pour la CAPB, de « fédérer les acteurs autour d'une marque²⁴⁷. » Notre interlocuteur nous précise, en ce sens, les perspectives envisagées :

« Nous allons organiser un grand séminaire et l'objectif c'est d'essayer d'arriver à fédérer tous les acteurs autour de cette marque ou de ce label [...], [autour] de grands objectifs. Nous dirons les moyens qu'on mettra en œuvre pour atteindre ces objectifs, et chaque année on se [retrouvera], et on [verra] au niveau des indicateurs ce qu'on a fait. » (Entretien avec un responsable de la CAPB, 01/12/2017.)

Au-delà de la stratégie définie par la CAPB, dont nous n'avons ici que les grandes lignes, le développement de l'enseignement supérieur au Pays basque est également fortement dépendant des arbitrages qui seront effectués par l'UPPA dans le déploiement de son offre, entre son site de Pau – aujourd'hui le plus important – et son site de la côte basque. Les négociations qui seront amenées à s'engager entre l'UPPA et les collectivités locales – dont la CAPB – dans l'objectif de sécuriser financièrement à long terme le projet I-SITE, seront de nature à conditionner, pour partie, la volonté – localement exprimée de longue date –, de voir s'accroître l'offre de formation supérieure au Pays basque.

D'une action publique territorialisée à une politique territoriale : articuler les approches trans-sectorielle et intersectorielle

Le changement d'échelle engendré par la création de la CAPB ouvre de nouvelles possibilités de prise en compte de la situation des jeunes par les politiques publiques, dans une logique de développement social et territorial – à l'image de ce qui est fait pour l'enseignement supérieur. Face à une action publique dominée par une approche sectorielle, l'enjeu consiste dès lors à faire émerger une politique territoriale en direction des jeunes, c'est-à-dire une politique intégrée propre au territoire. En jouant sur le rapport entre secteurs et territoires, il s'agit ainsi, conceptuellement, de s'appuyer sur les ressources sectorielles existantes pour construire et animer, de manière transversale, un territoire d'action publique – et non uniquement, comme c'est actuellement le cas, une action publique sectorielle territorialisée. Dans cette perspective, les mobilisations sociales et politiques qui se sont déployées au Pays basque depuis plus d'une quarantaine d'années, ainsi que les démarches de prospective engagées depuis les années 1990, ont laissé une place importante aux enjeux relatifs à la jeunesse, dans une aspiration plus large de développement et de reconnaissance.

Pour autant, si la mise en place d'une mission jeunesse par le conseil de développement a permis d'identifier de nombreux leviers d'action, ceux-ci n'ont pas pu, jusqu'à aujourd'hui, faire l'objet de traductions opérationnelles significatives (voir *supra*, Chapitre 3). La fragmentation institutionnelle du territoire en dix intercommunalités jusqu'au 1^{er} janvier 2017, de même que les effets de cadrage liés, ces dernières années, à la création de la nouvelle entité intercommunale l'expliquent en partie.

²⁴⁷ *Ibid.*

Néanmoins, il nous semble également, à l'analyse, que des raisons inhérentes à la manière dont ont été envisagés les enjeux en matière de jeunesse par les travaux évoqués (démarches de prospective, préconisations issues de la mission jeunesse, etc.) expliquent également la faiblesse des traductions opérationnelles.

Articuler les approches trans-sectorielles et intersectorielles. Jusqu'ici les enjeux relatifs à la jeunesse ont été principalement posés en termes d'attractivité du territoire, ce qui tend, selon nous, à occulter une réflexion sur la manière de les intégrer dans les politiques publiques menées à l'échelle du territoire. En effet, si elles abordent la question de la transversalité dans la prise en compte de la situation des jeunes par les politiques publiques, les réflexions engagées au niveau local l'envisagent aujourd'hui uniquement en termes de trans-sectorialité (mainstreaming) - c'est-à-dire en s'interrogeant sur la manière de prendre en compte les problématiques spécifiques des jeunes au sein de chaque politique sectorielle (qui dans les politiques économiques, qui dans les politiques d'habitat et de logement, qui dans les politiques de transport, qui dans les politiques sociales, etc.). Si le mode de raisonnement trans-sectoriel apparaît très pertinent, il ne saurait cependant se suffire à lui-même, au regard du poids des secteurs dans la structuration de l'action publique. Dans cette perspective, il conviendrait ainsi de compléter cette approche «trans-sectorielle» de la transversalité par une approche que l'on peut qualifier d'« intersectorielle », c'est-à-dire qui organise la collaboration de tout ou partie des secteurs autour d'objectifs communs. Autrement dit, il ne s'agirait plus seulement de réfléchir aux modalités d'intégration des enjeux « jeunesse » au sein de chaque secteur de politique publique, mais aussi de définir un projet commun pour la jeunesse et avec elle, en mobilisant effectivement les secteurs. En ce sens, l'articulation de ces deux approches de la transversalité constitue un enjeu central – tant pratique que conceptuel – pour faire émerger une politique territoriale de jeunesse.

Élargir la manière d'appréhender l'action publique. De manière connexe, la façon d'appréhender l'action publique elle-même joue un rôle non négligeable. En effet, en se centrant sur une approche trans-sectorielle, les réflexions engagées localement ont tendu à n'envisager les politiques publiques qu'au seul prisme de leur mise en œuvre et de leur instrumentation, notamment en se demandant – de manière restrictive – comment prendre en compte les jeunes dans les différentes politiques sectorielles (à l'image des préconisations issues de la mission jeunesse du conseil de développement). Or, comme l'a montré la sociologie de l'action publique, une politique publique n'est pas réductible à sa mise en œuvre, dans la mesure où elle emporte d'autres dimensions qui lui sont constitutives, telles que la construction et la mise à l'agenda des problèmes publics²⁴⁸, ou encore la construction et l'instrumentation des politiques publiques elles-mêmes²⁴⁹. En élargissant la manière de saisir l'action publique, il devient ainsi possible de faire émerger localement de nouveaux leviers permettant de construire une politique de la jeunesse, en reconsidérant la manière dont sont problématisés les enjeux d'une part, et la façon dont est construite collectivement l'action publique d'autre part. Une

²⁴⁸ Voir : Neveu É., Sociologie politique des problèmes publics, op. cit.

Voir : Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), Gouverner par les instruments, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.

telle ouverture serait de nature à permettre la prise en compte des logiques de fonctionnement des politiques existantes, afin de pouvoir raisonner à partir d'elles, et non en dehors d'elles.

Dans cette perspective, il nous semble que la construction d'une politique territoriale de jeunesse doit se positionner au moins à deux niveaux d'action.

Soutenir la dynamique associative des jeunes. Un premier niveau concerne l'accompagnement de la dynamique associative des jeunes. Au regard du rôle important joué par les associations de jeunes en matière de développement local – notamment en Pays basque intérieur (voir *supra*, Chapitre 2) – il apparaît important que celles-ci soient appuyées dans leur démarches, et ce, dans le respect des aspirations à l'engagement local dont elles sont porteuses²⁵⁰. Le développement de nouveaux projets répondant à des besoins spécifiques – à l'image du projet de SCI solidaire ou des CLEJ – pourrait ainsi bénéficier d'un appui de l'échelon intercommunal en matière d'ingénierie technique. Cet appui pourrait concerner non seulement le développement de projets lui-même, mais également l'ensemble de la dynamique associative dans ses différentes dimensions : sécurisation des financements, formation des animateur-trice·s., facilitations logistiques, etc. Un tel portage pourrait s'appuyer parallèlement sur un nouveau rôle d'animation territoriale donné aux pôles territoriaux. De sucroît, le soutien aux associations se justifie également d'un point de vue démocratique, dans la mesure où il permet de structurer un réseau d'interlocateur.trices au sein de la jeunesse permettant l'expression de leurs intérêts et de leurs besoins.

Mettre en place une animation territoriale des politiques sectorielles. Un second niveau porte, quant à lui, sur la mise en place d'un cadre territorial d'animation des politiques publiques sectorielles. Comme nous l'avons mis en évidence au cours de notre développement, tout un ensemble de politiques publiques sectorielles en direction des jeunes se déploie aujourd'hui sur le territoire, que ce soit par exemple en matière d'information jeunesse, d'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle ou encore d'accès au logement²⁵¹. Or, il nous semble que celles-ci n'ont pas été complètement prises en compte dans les réflexions menées jusqu'à présent au niveau territorial, alors même que les professionnel.les de ces différents secteurs pourraient jouer un rôle dans l'émergence d'une politique territoriale, notamment du fait du lien direct qu'ils.elles ont avec les jeunes. Une telle politique pourrait, par exemple, se matérialiser par l'intégration de nouvelles dimensions de l'action publique, via la mise en place de formations communes à l'ensemble des acteurs du champ sur des enjeux spécifiques (prise en compte des inégalités socio-territoriales, lutte contre les discriminations, développement de l'activité économique, etc.), par la construction de projets et de dispositifs communs (réseau de vigilance en matière de discriminations, constructions de référentiels d'action partagés, notamment en matière d'accès aux droits, etc.), ou encore par l'organisation d'une animation partenariale en continue reposant sur des liens étroits avec la recherche (mise en place de rechercheaction, sollicitation des chercheur.es pour des mises en perspective issus des travaux scientifiques,

²⁵⁰ À notre sens, l'enjeu consiste moins, ici, à les insérer dans une structure de représentation à l'échelle du Pays basque que de leur permettre de se développer localement, tout en le permettant d'être en réseau.

²⁵¹ D'autres secteurs sont également concernés : l'éducation, la prévention et la prise en charge sanitaire, les loisirs et le sport, la culture, l'éducation, etc.

etc.) et les associations. Alors que des initiatives ont pu être lancées récemment en matière de coordination des acteurs, à l'image de la mise en place expérimentale d'un « réseau acteurs jeunesse » par la CAF des Pyrénées-Atlantiques sur la ville de Bayonne, celles-ci pourraient faire l'objet d'un pilotage conjoint avec l'échelon intercommunal s'appuyant sur une ressource spécifiquement dédiée (telle un e chargé e de mission), et elles pourraient être étendues à l'ensemble du territoire. En prenant davantage en compte les politiques publiques existantes, ainsi que les possibilités et les contraintes propres à chaque acteur, il s'agit de développer une politique territoriale qui s'appuie sur l'ensemble des dimensions d'un processus d'action publique – de la formulation des questionnements à la construction de réponses, et à la mise en œuvre effective. L'enjeu consiste, en définitive, à accompagner plus efficacement la prise d'autonomie des jeunes à travers un meilleur accès aux droits et services, mais également à agir sur les inégalités – sociales, de genre, ethno-raciales et territoriales – entre les jeunes.

CONCLUSION: VERS UNE POLITIQUE INTERCOMMUNALE DE JEUNESSE AU PAYS BASQUE?

Le Pays basque français connaît aujourd'hui, avec la création de la communauté d'agglomération du Pays basque (CAPB), un changement d'échelle institutionnelle qui vient modifier les équilibres territoriaux jusqu'alors constitués. Issue d'un processus au long cours de sédimentation sociale et politique, cette évolution s'inscrit dans un processus de réforme des collectivités locales engagé en plusieurs phases sous le mandat du président François Hollande (2012-2017), au cours duquel l'échelon intercommunal a été largement conforté.

Dans cette perspective, de nouveaux enjeux d'action publique se posent à l'échelle du territoire, en particulier s'agissant de la répartition des compétences et des rôles entre les différents niveaux territoriaux d'une part, mais également entre les différentes instances et composantes de la nouvelle entité intercommunale d'autre part. Plus largement, l'ensemble du « système local d'action publique²⁵² » est affecté de manière plus ou moins directe.

Le développement d'une politique intégrée de jeunesse à l'échelle intercommunale se trouve ainsi requestionné à l'aune de ce nouveau cadre institutionnel d'action territoriale. À l'analyse, on peut identifier schématiquement deux principaux axes en tension, au croisement desquels se positionnent les enjeux de la construction d'une politique territoriale de jeunesse (voir Figure 3).

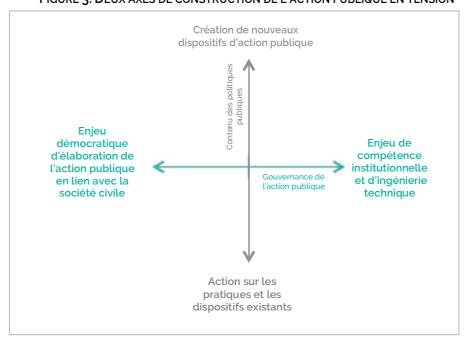


FIGURE 3. DEUX AXES DE CONSTRUCTION DE L'ACTION PUBLIQUE EN TENSION

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

Quel contenu?

Le premier axe concerne *le contenu des politiques publiques* proprement dites (axe vertical). Dans cette perspective, celles-ci peuvent, en premier lieu, consister en la création de nouveaux dispositifs d'action publique dans différents domaines (enseignement supérieur, développement économique, transports, logement, culture, etc.), qui permettent la prise en compte de besoins non ou mal couverts par l'offre existante (partie supérieure de l'axe vertical). Il peut s'agir aussi bien de créer – de toutes pièces – une nouvelle politique publique répondant à des besoins spécifiquement identifiés que d'intégrer, dans une logique trans-sectorielle, les problématiques des jeunes dans une politique plus large. En la matière, un certain nombre de préconisations issues du « chantier jeunesse » engagé au sein du conseil de développement entre 2009 et 2012 (voir Chapitre 3) pourraient ainsi, dans le nouveau contexte lié à la création de la CAPB, faire l'objet d'une mise en politiques publiques à l'échelle intercommunale²⁵³.

En second lieu, la définition d'une politique intégrée de jeunesse peut également s'opérer à partir des pratiques et des dispositifs existants en y intégrant des dimensions aujourd'hui pas ou peu prises en compte (partie inférieure de l'axe vertical). Cela peut se traduire de plusieurs manières : modification de la structure d'un dispositif, travail sur les modes d'organisation des services, sur les pratiques professionnelles et sur les modalités d'accompagnement des jeunes, ou encore, en construisant et en animant des espaces communs intersectoriels de formation, de coordination et de production des politiques publiques au niveau territorial.

Comme nous l'avons souligné au cours de ce rapport, il n'existe pas, à ce jour, de coordination partenariale intersectorielle des acteurs des politiques de jeunesse au Pays basque français, à l'exception de l'expérimentation du « réseau acteurs jeunesse » mise en place par la CAF à l'échelle de la commune de Bayonne, mais dont l'ambition et l'animation collective restent, à ce jour, largement impensées. En outre, certains enjeux tels que l'accès aux droits des jeunes ou la lutte contre les discriminations pourraient appréhendés de manière commune par les acteurs locaux, dans le cadre d'une stratégie territoriale pouvant se traduire, par exemple, par la mise en place de formations et d'outils de partage de l'information et des pratiques.

Quelle gouvernance?

Parallèlement à la définition du contenu des actions et des dispositifs, le développement d'une politique territoriale intégrée de jeunesse suppose la mise en place d'une gouvernance propre (axe vertical), autour de laquelle s'articulent deux grands enjeux :

- Un enjeu de compétence institutionnelle et d'ingénierie technique d'une part (partie droite de l'axe horizontal), c'est-à-dire : qui fait quoi et avec quelles ressources (moyens financiers, humains, et logistiques) ?

²⁵³ CONSEIL DE DEVELOPPEMENT DU PAYS BASQUE, « Jeunesse(s) en Pays Basque : quel avenir partager ? », *op. cit.*

- Un enjeu démocratique d'autre part (partie gauche de l'axe horizontal), c'est-à-dire : quelle place pour la société civile et les acteurs locaux dans le processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des actions ?

Quid de la compétence? La création de la CAPB au 1^{er} janvier 2017 a ouvert un débat sur la détermination du périmètre des compétences – notamment optionnelles et supplémentaires – de la nouvelle entité. Dans ce cadre, une première hypothèse consiste à doter l'échelon intercommunal d'une compétence en matière de jeunesse – à l'image de la compétence en matière de politique linguistique exercée par l'EPCI. Le portage d'une telle compétence aurait pour avantage de donner une plus forte visibilité politique à cet enjeu à l'échelle du Pays basque. Il légitimerait, selon nous, une transversalisation ambitieuse de la prise en compte des jeunes par l'action publique territoriale, une plus forte mobilisation des acteurs locaux (partenaires institutionnels, associations, communes), ainsi qu'une intervention plus directe auprès des autres échelons d'action publique (département, région, État, régions transfrontalières, etc.) avec lesquels la politique de jeunesse est amenée à se construire. Néanmoins, cette hypothèse est, pour l'heure, majoritairement écartée par les acteurs que nous avons rencontrés au cours de notre enquête. En effet, ceux-ci défendent plutôt le principe de développer des actions transversales en direction des jeunes, en les rattachant aux compétences existantes de la CAPB. Dans cette seconde hypothèse, il convient, dès lors, de déterminer à quelle(s) coméptence(s) seraient rattachées les actions et/ou les dispositifs mis en œuvre.

Quid de l'ingénierie? Dans l'une ou l'autre des hypothèses ici évoquées, se pose, plus largement, la question des ressources mises à disposition d'une politique de jeunesse intégrée. Cela recouvre à la fois les moyens financiers et humains fléchés vers une telle politique ainsi que le type d'ingénierie technique mobilisé. Dans cette perspective, notre enquête met en évidence au moins deux leviers possibles de mobilisation d'une ingénierie à l'échelle intercommunale dans le cadre de l'affirmation d'une politique de jeunesse.

Le premier concerne le soutien à la vie associative portée par les jeunes. En restituant le rôle joué par les associations de jeunes en matière de développement local au Pays basque intérieur (tant dans le domaine de la vie économique, de l'emploi, du logement, que de la formation), nous avons souligné la situation relativement fragile dans laquelle celles-ci se trouvent, tant en termes de sécurisation des moyens que d'appui au développement de nouvelles activités. Assurer aux associations de jeunes un niveau de subvention permettant leur développement et les accompagner techniquement dans la conduite de leurs projets – via, par exemple, le recrutement d'un chargé e de mission – participe directement d'une politique de jeunesse ancrée sur le territoire.

Le second levier concerne plus directement les professionnel·le·s intervenant auprès des jeunes. Alors que l'action publique en direction des jeunes est aujourd'hui fortement sectorisée (information jeunesse, accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle, accès au logement, éducation/formation, etc.), l'un des enjeux principaux de la mise en place d'une politique intégrée de jeunesse consiste à développer la transversalité des interventions, tant dans une logique transectorielle (en intégrant les besoins des jeunes dans les différentes politiques publiques sectorielles) que dans une logique intersectorielle (en animant une coordination entre les acteurs issus

des différents secteurs autour des projets construits collectivement). Pour ce faire, la mise en place d'une ingénierie spécifique en la matière – via, également, la mise en place d'une mission spécifique – permettrait d'animer cette transversalité, en ouvrant des espaces partenariaux à l'échelle du territoire, en faisant de ces espaces des lieux de construction d'action publique et de formation des acteurs (via, par exemple, l'élaboration d'un cadre d'intervention commun dans certains domaines), ainsi qu'en organisant les interactions entre les acteurs sectoriels et les ressources d'expertise et de recherche à même d'équiper les acteurs dans leurs pratiques.

Quid de la société civile et des jeunes? Enfin, parallèlement aux enjeux relatifs à la compétence institutionnelle et à la mise en place d'une ingénierie technique, la question du cadre démocratique de production d'une action publique en direction des jeunes apparaît, elle aussi, centrale. Nous avons en effet montré, à travers notre recherche, le rôle décisif joué par le conseil de développement, en tant qu'espace d'expertise et de représentation de la société civile, dans l'identification, la problématisation et le portage de l'enjeu jeunesse au Pays basque, notamment à partir de la démarche « Pays basque 2020 » au milieu des années 2000 (voir Chapitre 3). Par la suite, la mission jeunesse du CPDB - mise en place entre 2009 et 2012 - a également ouvert de nombreuses perspectives d'action publique, tant par la formulation d'un diagnostic et de préconisations, que par la construction de liens avec les acteurs de la jeunesse et les associations de jeunes présentes sur le territoire. Il apparaît, ainsi, que la capacité d'une instance comme le conseil de développement à faire émerger de nouveaux enjeux territoriaux de politiques publiques - tels que la jeunesse - tient, par rapport aux institutions publiques sectorielles, à sa nature d'interface démocratique, à son autonomie et à sa souplesse. En ce sens, de la capacité d'action qui sera laissée au conseil de développement dans le nouveau cadre politique du Pays basque dépendra la possibilité non seulement de donner une représentation institutionnelle aux jeunes, mais également de co-produire une politique territoriale avec eux et avec l'ensemble de la société civile organisée.

En définitive, c'est au carrefour de ces enjeux – institutionnels, techniques et démocratiques – qu'une politique intercommunale de jeunesse pourrait se structurer, à court et moyen termes au Pays basque, en s'appuyant sur les ressources et les dynamiques de mobilisations présentes sur le territoire. Il s'agit ainsi d'articuler secteurs et territoire.

BIBLIOGRAPHIE THÉMATIQUE

Ouvrages et articles de recherche

Analyses sur l'action publique sectorielle et territoriale

- Astier I., « Les transformations de la relation d'aide dans l'intervention sociale », *Informations sociales*, 2009, n° 152, p. 52-58.
- Astier I., « Le contrat d'insertion. Une façon de payer de sa personne ? », Politix, 1996, vol. 9, n° 34, p. 99-113.
- Beauchemin C., C. Hamel, P. Simon, et F. Héran (dir.), *Trajectoires et origines. Enquête sur la diversité des populations en France*, Paris, INED Éditions, coll. « Grandes enquêtes », 2015.
- Cerrato-Debenedetti M.-C., « L'invention locale des discriminations ethnoraciales : la carrière en accordéon d'un problème public », *Migrations Société*, 2010, vol. 22, n° 131, p. 153-170.
- Douillet A.-C., A. Faure, C. Halpern, et J.-P. Leresche (dir.), L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 2012.
- Esping-Andersen G., Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne, Paris, Presses universitaires de France, 2007.
- Frinault T., « La réforme territoriale de 2010 : un remodelage compromis ? », *Métropolitiques*, 24 octobre 2012.
- Informations sociales, n° 178, « Gérer les droits sociaux », 2013, p. 150.
- Lachesnaie B., « L'action sanitaire et sociale de la Mutualité sociale agricole », *Informations sociales*, 2011, n° 164, p. 116-122.
- Letanoux M., « Mise en œuvre des compétences transférées et principes de spécialité et d'exclusivité », *Encyclopédie des collectivités locales. Volume 2 : La coopération locale lédition numériquel*, Paris, Dalloz, 2016.
- Marshall T.H., *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950.
- Monjal P.-Y., « Les enjeux de la notion d'intérêt communautaire ou les faces cachées d'une réforme constitutionnelle décisive pour les EPCI », *AJDA*, 2003, n° 32, p. 1701-1707.
- Otte L. et C. Dixte, « Les évolutions des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en 2016 », *Dares Résultats*, novembre 2017, n° 90.
- Taulelle F., « Vers la fin des pays? », L'information géographique, 2010, vol. 74, n° 4, p. 17-28.

Analyses sur la jeunesse et les politiques publiques de jeunesse

- Charvet D., P.-J. Andrieu, F. Labadie, M.-O. Padis, M. Théry, et M. Mirandon, *Jeunesse, le devoir d'avenir.*Rapport de la commission « Jeunes et politiques publiques », Commissariat général du Plan, 2001.
- Delesalle C. et G. Marquié, Parcours d'information des jeunes : quelles passerelles entre le physique et le numérique ?, Paris, INJEP, coll. « Rapport d'études », 2016.
- Dumollard M. et J.-P. Halter, « Quatre clés de compréhension des politiques municipales de jeunesse », Jeunesses : études et synthèses, mai 2015, n° 26.
- Halter J.-P., Monographie de la politique de jeunesse du Pays de la Vallée du Lot, INJEP, 2017.
- Halter J.-P., Politiques de jeunesse et intercommunalités. Monographies des communautés de communes du bassin de Marennes et de l'île d'Oléron, INJEP, 2016.
- Halter J.-P., « Politiques territoriales de jeunesse et transversalité », *Agora débats/jeunesses*, 2007, n° 43, p. 44-54.
- Halter J.-P., M. Dumollard, Villes et jeunesses. Nouvelles configurations de l'action publique locale en matière de jeunesse, INJEP, 2014.
- Halter J.-P., F. Labadie, « Quelle pertinence du "pays" pour une politique de jeunesse intégrée ? », *Injep analyses & synthèses*, avril 2017, n° 2.
- Huteau G., « Les jeunes au prisme du droit des politiques sociales : un effet "kaléidoscope" », Regards, 2015, n° 48, p. 103-110.
- Lenoir D., « La branche famille et les jeunes : vers une redéfinition de la doctrine », *Regards*, 2015, n° 48, p. 111-117.
- Lima L., « Les jeunes vulnérables : laboratoire de l'état social actif ? », in F. Labadie (dir.), *Inégalités entre jeunes sur fond de crise. Rapport de l'Observatoire de la jeunesse 2012*, Paris, La Documentation française, 2012, p. 184-198.
- Lima L., « Politiques d'insertion et citoyenneté sociale des jeunes », in V. Becquet, P. Loncle et C. Van de Velde (dir.), *Politiques de jeunesse : le grand malentendu*, Nîmes, Champ social éditions, 2012, p. 126-137.
- Loncle P., « La jeunesse au local: sociologie des systèmes locaux d'action publique », *Sociologie*, 2011, vol. 2, n° 2, p. 129-147.
- Marquié G., « L'information jeunesse: un maillon essentiel dans la construction d'un projet », in V. Becquet, C. (de) Linarès (dir.), *Quand les jeunes s'engagent. Entre expérimentations et constructions identitaires*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 155-167.
- Mazouz S., « Le profil de l'emploi. L'accompagnement des jeunes dans une mission locale », D. Fassin (dir.), *Juger, réprimer, accompagner. Essai sur la morale de l'Etat*, Paris, Le Seuil, 2013, p. 309-348.
- Métayer C., « Les jeunes dans les territoires ruraux », CGET Les dossiers d'observation, novembre 2014, n° 2.
- *Politix*, n° 108, « Le gouvernement de la jeunesse », 2014.

- Richez J.-C., C. de Linarès, et F. Lebon (dir.), « Politiques locales de jeunesse », *Agora débats/jeunesses*, 2007, n° 43.
- Schwartz B., L'insertion professionnelle et sociale des jeunes. Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 1981.
- Van de Velde C., Devenir adulte. Sociologie comparée de la jeunesse en Europe, Paris, PUF, 2008.

Méthodologie d'analyse de l'action publique

- Becker H.S., Outsiders. Études de sociologie de la déviance, Paris, Métailié, 2013.
- Boussaguet L., S. Jacquot, et P. Ravinet (dir.), Dictionnaire des politiques publiques, Paris, Presses de Sciences Po, 2010.
- Guéranger D., « La monographie n'est pas une comparaison comme les autres. Les études de l'intercommunalité et leur territoire », Terrains & travaux, 2012, n° 21, p. 23-36.
- Gusfield J., La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique, Paris, Economica, 2009.
- Lascoumes P. et P. Le Galès (dir.), Gouverner par les instruments, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.
- Neveu É., Sociologie politique des problèmes publics, Paris, Armand Colin, 2015.
- Pasquier R., S. Guigner, et A. Cole (dir.), Dictionnaire des politiques territoriales, Paris, Presses de Sciences Po. 2011.

Analyses sur les dynamiques sociopolitiques au Pays basque

- Casteigts M., « Transactions interculturelles et intégration territoriale. Le cas du Pays Basque », *Pensée plurielle*, 2009, n° 21, p. 179-193.
- Chaussier J.-D., Quel territoire pour le Pays Basque? Les cartes de l'identité, Paris, L'Harmattan, 1996.
- Itçaina X., « Entre christianisme et altermondialisme : le syndicat paysan basque ELB », $\acute{E}tudes$ rurales, 2005, n° 175-176, p. 195-214.
- Izquierdo J.-M., « Trajectoires nationalistes. Les nationalismes en Pays Basque français et espagnol », $P\hat{o}le\ Sud$, 2004, n° 20, p. 47-61.
- Lacroix I., « Valeur symbolique de la langue au Pays basque français et choix de l'école pour les enfants de couples linguistiquement mixtes », *Langage et société*, 2014, n° 147, p. 67-82.
- Lacroix I., « "C'est du vingt-quatre heures sur vingt-quatre!" Les ressorts du maintien de l'engagement dans la cause basque en France », *Politix*, 2013, n° 102, p. 35-61.
- Lacroix I., « Les négociations d'une politique linguistique au Pays basque », *Sociétés contemporaines*, 2011, no 82, p. 5-29.

- Loyer B., « Conflit et représentations du conflit au Pays basque : la fin de l'ETA », *Hérodote*, 2015, n° 158, p. 16-38.
- Loyer B., « Identités et pouvoir local: le cas de la revendication d'un département Pays basque », *Hérodote*, 2003, n° 110, p. 103-128.
- Pierre T., Controverses institutionnelles en Pays Basque de France. Usages politiques et déconstructions des préjugés socioculturels, Paris, L'Harmattan, 2010.

Analyses sur les dynamiques sociodémographiques

- Audap, « Analyse des dynamiques de croissance urbaine dans le département des Pyrénées-Atlantiques et le sud des Landes », *Note de l'Observatoire partenarial des Pyrénées-Atlantiques*, 2015, n° 25.
- Baccaïni B. et F. Sémécurbe, « La croissance périurbaine depuis 45 ans. Extension et densification », Insee Première, juin 2009, n° 1240.
- Brutel C. et D. Levy, « Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010. 95 % de la population vit sous l'influence des villes », *Insee Première*, octobre 2011, n° 1374.
- Cusin F., H. Lefebvre, et T. Sigaud, « La question périurbaine. Enquête sur la croissance et la diversité des espaces périphériques », *Revue française de sociologie*, 2016, vol. 57, n° 4, p. 641-679.

Littérature grise

Démarches de prospective territoriale et travaux sur la jeunesse au Pays basque français

- Club de Prospective Pays Basque 2010, Le Pays Basque en perspective, 1994.
- Conseil de développement du Pays Basque, « Questionnaire jeunesse : quelle place pour la jeunesse dans le Pays Basque de demain ? », document de travail, octobre 2016.
- Conseil de développement du Pays Basque, *Contribution au Contrat Pays Basque 2014-2020*, Conseil de développement du Pays Basque, 2014.
- Conseil de développement du Pays Basque, « Jeunesse(s) en Pays Basque : quel avenir partager? », avis adopté par le Conseil de direction, janvier 2013.
- Conseil de développement du Pays Basque, *Pays Basque 2020*, Conseil de développement du Pays Basque, 2007.
- Conseil de développement du Pays Basque, « Pays Basque 2020 et les jeunes ».
- Conseil de développement du Pays Basque, *Schéma d'aménagement et de développement du Pays Basque : orientations générales*, Conseil de développement du Pays Basque, 1996.

- Contrat territorial Pays Basque 2015-2020, État, Région Aquitaine, Département des Pyrénées-Atlantiques, Conseil des élus du Pays Basque, 2015.
- Contrat territorial Pays Basque 2007-2013, État, Région Aquitaine, Département des Pyrénées-Atlantiques, Conseil des élus du Pays Basque, 2008.

Documents sur la gouvernance du Pays basque français

- Acadie et UPPA, L'hypothèse de création d'un EPCI unique en Pays Basque, rapport commandé par le Conseil des élus du Pays Basque, 2015.
- Ayrault J.-M., « Courrier adressé aux présidents du Conseil des élus et du Conseil de développement du Pays Basque », 20 novembre 2013.
- Communauté d'agglomération Côte Basque Adour, Contrat de ville 2015-2020 de l'Agglomération Côte Basque-Adour, 2015.
- Conseil de développement du Pays Basque, « Propositions sur l'évolution du Conseil de développement du Pays Basque », 10 novembre 2016.
- Conseil de développement du Pays Basque et Conseil des élus du Pays Basque, « Comment imaginer le futur du Pays Basque? Rencontre avec Édouard Balladur, Président du Comité pour la réforme des collectivités locales », 17 février 2009.
- Conseil des élus du Pays Basque, « Projet pour une communauté d'agglomération. Propositions issues des huit ateliers de Hasparren », mars 2016.
- Conseil des élus du Pays Basque, « Délibération de l'Assemblée générale », 1^{er} juillet 2015.
- Conseil des élus du Pays Basque, « Gouvernance du Pays Basque », diaporama de présentation, 1^{er} juillet 2015.
- Conseil des élus du Pays Basque, « Pour une évolution vers une collectivité territoriale à statut particulier (délibération de l'Assemblée générale) », 24 novembre 2012.
- Coordination territoriale Pays Basque, « Collectivité territoriale Pays Basque. Un projet partagé », 27 avril 2013.
- Gourdou J. et J.-P. Massias, Exploration de l'hypothèse de la création d'une collectivité territoriale à l'échelle du Pays Basque, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2012.
- Gourdou J. et J.-P. Massias, Évolution du mode de structuration et de gouvernance à l'échelle du Pays basque, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2012.
- Préfecture des Pyrénées-Atlantiques, « Réforme territoriale proposition de mise en œuvre de l'EPCI unique Pays Basque informations diverses », *circulaire adressée aux maires*, 17 mars 2016.
- Préfecture des Pyrénées-Atlantiques, Projet de fusion de deux communautés d'agglomération et de huit communautés de communes pour la création d'une entité unique au Pays Basque. Étude n°1: présentation de l'étude sur l'exercice des compétences, 2015.

- Préfecture des Pyrénées-Atlantiques, Projet de fusion de deux communautés d'agglomération et de huit communautés de communes pour la création d'une entité unique au Pays Basque. Étude n°2: présentation de l'étude sur la gouvernance, 2015.
- Préfecture des Pyrénées-Atlantiques, Projet de fusion de deux communautés d'agglomération et de huit communautés de communes pour la création d'une entité unique au Pays Basque. Étude n°3: présentation de l'étude financière, 2015.
- Préfecture des Pyrénées-Atlantiques, « Le Pays Basque. Perspectives de gouvernance au regard de l'acte III de la décentralisation », diaporama de présentation, juin 2014.
- Préfecture des Pyrénées-Atlantiques, « Projet de schéma départemental de coopération intercommunale des Pyrénées-Atlantiques », 19 mai 2011.

Autres documents

ANIL, Le logement des jeunes, Paris, Agence nationale pour l'information sur le logement, 2011.

La politique de soutien à la jeunesse. Point d'étape sur les objectifs « Jeunesse » 2013-2017. Note de la Commission d'action sociale, Caisse nationale des allocations familiales, 2016.

Accord cadre 2015-2017 sur le partenariat renforcé entre l'État, Pôle emploi, le Conseil national des Missions locales, l'Union nationale des Missions locales.

Articles de presse (ordre antéchronologique)

Articles relatifs à la gouvernance du Pays basque français

Barroux R. et M. Garicoïx, « Le Pays basque à la veille du désarmement de l'ETA », *Le Monde*, 8 avril 2017.

Penin P., « Délicate composition », Sud Ouest, 14 juillet 2016.

Penin P., « Cazeneuve dit "non" aux anti EPCI », Sud Ouest, 14 juillet 2016.

Sabathié P., « EPCI Pays basque : les communes ont voté, le compte à rebours est lancé », *Sud Ouest*, 30 mai 2016.

Penin P., « Un projet politique commun à bâtir », Sud Ouest, 5 mai 2016.

Sabathié P., « Bayonne : les deux tiers des élus votent en faveur de l'EPCI », Sud Ouest, 25 mars 2016.

Penin P., « Mises au point avant les votes », Sud Ouest, 21 mars 2016.

« Large avance pour les pro EPCI », Sud Ouest, 27 février 2016.

Villepreux T., « La mise en garde contre l'intercommunalité unique », Sud Ouest, 27 février 2016.

Penin P., « Aux communes de décider », Sud Ouest, 27 février 2016.

Sabathié P., P. Penin, et T. Villepreux, « Il n'est plus président », Sud Ouest, 19 février 2016.

Sabathié P., « Vers un pôle métropolitain? », Sud Ouest, 4 février 2016.

Sabathié P., « "Fédérer pour mieux intégrer" », Sud Ouest, 15 octobre 2015.

Sabathié P., « Le oui de l'économie », Sud Ouest, 12 janvier 2015.

Fourcade V., « 158 communes réunies », Sud Ouest, 1 juillet 2014.

Crusson P., « CDC Garazi-Baigorri: opposés à une vaste intercommunalité », Sud Ouest, 5 février 2014.

Berhouet P., « La zizanie continue. Le projet de fusion des trois communautés de communes repoussé, les tensions ne baissent pas pour autant », *Sud Ouest*, 18 juillet 2013.

Crusson P., « Le collectif Jakin mobilisé contre la fusion territoriale », Sud Ouest, 10 avril 2013.

Longué T., « De 31 à 25 entités », Sud Ouest, 25 février 2012.

Panis F., « La Bastide-Clairence. Intercommunalité : le refus du Conseil », Sud Ouest, 31 août 2011.

« Garazi-Baigorri: un houleux conseil communautaire », Sud Ouest, 27 août 2011.

Penin P., « Débat très pointilleux. Riches échanges sur le futur territoire intercommunal », *Sud Ouest*, 26 août 2011.

« La Basse-Navarre réunie », Sud Ouest, 6 mai 2011.

Rebière N. et R. Picottin, « Le préfet propose une grosse agglo bayonnaise », Sud Ouest, 29 avril 2011.

Planes E., « Collectivité territoriale basque : le débat est désormais ouvert », Sud Ouest, 16 mars 2010.

Articles relatifs aux activités de l'association Azia

Jasa A., « Vers un guide de l'emploi en Soule », Sud Ouest, 4 avril 2017.

Barcoïsbide P.-A., « Ils chantent pour soutenir Azia », Sud Ouest, 5 décembre 2016.

« Réfléchir ensemble sur le bien-vivre en Soule », Sud Ouest, 21 juillet 2016.

Burger P., « Coup de pouce pour aider les jeunes à s'installer », Sud Ouest, 4 juillet 2016.

« Un soutien aux initiatives locales », Sud Ouest, 27 janvier 2016.

Barcoïsbide P.-A., « Un tout nouveau visage à Azia », Sud Ouest, 25 septembre 2015.

Burger P., « Les entreprises interrogées », Sud Ouest, 11 juillet 2015.

Burger P., « Azia attend soutien », Sud Ouest, 3 avril 2015.

Burger P., « Un guide pour l'emploi des jeunes », Sud Ouest, 13 janvier 2015.

« Un lancement d'entreprise aidé par Azia », Sud Ouest, 17 octobre 2013.

Burger P., « Le service civique selon Azia », Sud Ouest, 29 août 2013.

« L'association Azia et les jeunes créateurs d'emploi », Sud Ouest, 22 août 2013.

Burger P., « Coup de pouce pour l'installation des jeunes », Sud Ouest, 19 juin 2013.

Borowczyk F., « Trente babby-sitters prêtes à l'emploi », Sud Ouest, 9 mai 2013.

Ryon M., « Des jeux intervillages animeront 2013 », Sud Ouest, 29 décembre 2012.

Borowczyk F., « Les jeunes s'implantent au pays », Sud Ouest, 12 décembre 2012.

Borowczyk F., « Le CLEJ ne connaît pas la crise en Soule », Sud Ouest, 26 octobre 2012.

Borowczyk F., « Le Clej Sei est lancé », Sud Ouest, 26 juillet 2012.

Borowczyk F., « Le PIJ de Soule est ouvert », Sud Ouest, 29 septembre 2010.

Borowczyk F., « Clej: dix ans de succès », Sud Ouest, 10 septembre 2010.

- « Azia, jeunes pousses aux idées innovantes », Sud Ouest, 5 avril 2010.
- « Le Foyer artisanal reprise grâce au Clej », Sud Ouest, 24 février 2010.
- « Formation CV pour les jeunes », Sud Ouest, 12 février 2010.

Bedaxagar M., « Les jeunes consultés », Sud Ouest, 26 décembre 2009.

Bedaxagar M., « Une nouvelle épargne pour aider les jeunes », Sud Ouest, 30 septembre 2009.

Bedaxagar M., « Les jeunes découvrent l'Europe grâce à Azia », Sud Ouest, 18 mars 2009.

« Formation gratuite avec Azia », Sud Ouest, 5 février 2009.

Bedaxagar M., « Bientôt un nouveau comité d'épargne pour les jeunes », Sud Ouest, 22 janvier 2009.

« Rallye Azia-tik », Sud Ouest, 14 octobre 2008.

Bedaxagar M., « Un soutien à l'association Azia », Sud Ouest, 15 mars 2008.

- « Week-end en Charente », Sud Ouest, 13 mars 2008.
- « Que pensez-vous de l'évolution de l'association que vous avez portée sur ses fronts baptismaux en 1998 ? », *Sud Ouest*, 7 février 2008.

Bedaxagar M., « Une belle entreprise », Sud Ouest, 7 février 2008.

« Rallye Azia-tik à Tardets », Sud Ouest, 25 octobre 2007.

Bedaxagar M., « Jamais quatre sans cinq », Sud Ouest, 9 octobre 2007.

« Une oeuvre connue et primée », Sud Ouest, 6 août 2007.

Bedaxagar M., « L'épargne solidaire fait des heureux », Sud Ouest, 26 mars 2007.

Bedaxagar M., « Déjà 120 adhérents », Sud Ouest, 5 décembre 2006.

Bedaxagar M., « Les jeunes s'expriment », Sud Ouest, 4 novembre 2006.

Bedaxagar M., « La famille s'agrandit », Sud Ouest, 24 octobre 2006.

- « Les Clej font le point », Sud Ouest, 19 octobre 2006.
- « Un rallye culturel pour aider les jeunes entrepreneurs », Sud Ouest, 5 septembre 2006.

Bedaxagar M., « La bourse d'emplois organisée par l'association Azia se tiendra demain au collège », Sud Ouest, 7 avril 2006.

Bedaxagar M., « Une association qui se bouge », Sud Ouest, 23 février 2006.

Bedaxagar M., « Du contrôle à la location de matériels », Sud Ouest, 22 février 2006.

Bedaxagar M., « Les succès du CLEJ », Sud Ouest, 20 décembre 2005.

Bedaxagar M., « Un séjour enrichissant », Sud Ouest, 28 octobre 2005.

De Prada C., « Azia enfourche le vélo », Sud Ouest, 21 septembre 2005.

Bedaxagar M., « Réflexions sur l'avenir », Sud Ouest, 21 juillet 2005.

Bedaxagar M., « Nouvelles têtes, nouveaux projets », Sud Ouest, 18 juin 2005.

Bedaxagar M., « Le développement local à la loupe », Sud Ouest, 6 juin 2005.

Baju, « La poussée des besoins », Sud Ouest, 2 juin 2005.

Bedaxagar M., « Un Clej remarquable et remarqué », Sud Ouest, 15 mars 2005.

Bedaxagar M., « Prêts pour repartir de plus belle », Sud Ouest, 15 mars 2005.

Bedaxagar M., « Azia en quête de nouveaux partenaires », Sud Ouest, 8 février 2005.

Bedaxagar M., « Des jeunes bien ancrés dans leurs territoires », Sud Ouest, 31 décembre 2004.

Bedaxagar M., « Jeunes en Espagne, en Irlande et en Pologne », Sud Ouest, 4 novembre 2004.

Bedaxagar M., « Un cinquième projet qui tient la route », Sud Ouest, 29 septembre 2004.

« Cotiser pour l'emploi grâce aux clubs d'épergne solidaire », Sud Ouest, 1 juin 2004.

Bedaxagar M., « Un service de proximité », Sud Ouest, 1 juin 2004.

Bedaxagar M., « Pour l'été ou pour toujours », Sud Ouest, 20 avril 2004.

« Azia dans l'Europe d'aujourd'hui », Sud Ouest, 5 mars 2004.

Bedaxagar M., « Nouveaux projets à la clé », Sud Ouest, 5 mars 2004.

Bedaxagar M., « Connaître et faire connaître », Sud Ouest, 9 janvier 2004.

Bedaxagar M., « Emploi : les CLEJ de la réussite », Sud Ouest, 31 décembre 2003.

Bedaxagar M., « CLEJ: jamais deux années sans trois », Sud Ouest, 20 juin 2003.

Bedaxagar M., « Les jeunes apprécient la bourse d'emploi », Sud Ouest, 28 mai 2003.

« Diaspora et club d'épargne », Sud Ouest, 25 février 2003.

Bedaxagar M., « Cap sur l'ouverture », Sud Ouest, 25 février 2003.

Bedaxagar M., « Sur les traces de la diaspora », *Sud Ouest*, 2 décembre 2002.

Boyer E.H., « Voyager, c'est rêver, s'enrichir... », Sud Ouest, 23 septembre 2002.

Bedaxagar M., « À un tournant de son histoire », Sud Ouest, 4 juin 2002.

Bedaxagar M., « Pour avoir un job cet été », Sud Ouest, 2 mai 2002.

« Un premier projet pour un second CLEJ », Sud Ouest, 22 avril 2002.

Bedaxagar M., « L'épargne a porté ses fruits », Sud Ouest, 22 avril 2002.

Bedaxagar M., « Une véritable petite ruche », Sud Ouest, 26 mars 2002.

Bedaxagar M., « CLEJ: et de deux! », Sud Ouest, 6 février 2002.

Bedaxagar M., « Deuxième appel à l'épargne », Sud Ouest, 15 octobre 2001.

Bedaxagar M., « Les bons jobs », Sud Ouest, 5 juin 2001.

Bedaxagar M., « Et de trois pour le CLEJ », Sud Ouest, 19 mars 2001.

Bedaxagar M., « Les jeunes dans le PCD », Sud Ouest, 8 janvier 2001.

Bedaxagar M., « La place des jeunes ce dispositif », Sud Ouest, 8 janvier 2001.

Choury G., « Prêts à taux zéro », Sud Ouest, 12 décembre 2000.

Choury G., « Deux projets sur les rails », Sud Ouest, 12 décembre 2000.

Bedaxagar M., « Les projets émergent », Sud Ouest, 1 juin 2000.

Choury G., « On passe aux choses concrètes », *Sud Ouest*, 14 avril 2000.

« Les réunions d'Azia », Sud Ouest, 30 décembre 1999.

Bedaxagar M., « Les exemples européens », Sud Ouest, 11 octobre 1999.

Garrouty G., « Entrepreneurs en Pays basque », Sud Ouest, 7 octobre 1999.

« Hélène et les artisans », Sud Ouest, 21 septembre 1999.

Bedaxagar M., « Un grand défi est lancé », Sud Ouest, 21 septembre 1999.

« 216 000 francs avec l'Europe », Sud Ouest, 13 septembre 1999.

Bedaxagar M., « Appel aux jeunes », Sud Ouest, 13 septembre 1999.

Bedaxagar M., « La bourse aux jobs », Sud Ouest, 1 juin 1999.

« Azia dans l'attente de financements européens », Sud Ouest, 29 mars 1999.

« Des projets à la réalisation », Sud Ouest, 4 janvier 1999.

Bedaxagar M., « La course aux jobs d'été », Sud Ouest, 23 juin 1998.

Bedaxagar M., « Qui sème l'espoir récolte l'enthousiasme », Sud Ouest, 19 juin 1998.

Articles relatifs aux activités de l'association Amikuzeko Laminak

Rouire L., « Un nouveau dispositif d'aide », Sud Ouest, 1 septembre 2017.

Tellechea M., « Amikuzeko Laminak lance un appel aux dons », Sud Ouest, 11 juillet 2017.

Rouire L., « Des projets dédiés aux seniors », Sud Ouest, 12 décembre 2016.

Mouix G., « Fini le casse-tête du logement étudiant », Sud Ouest, 6 septembre 2016.

Mouix G., « Les visites de courtoisie, c'est parti », Sud Ouest, 23 mai 2016.

Mouix G., « Des visiteurs de courtoisie recherchés », Sud Ouest, 4 mai 2016.

Mouix G., « Le Point info jeunesse lance un appel aux dons », Sud Ouest, 30 décembre 2015.

Mouix G., « Un renfort pour aiguiller la jeunesse », Sud Ouest, 20 février 2015.

« Concours de pétanque », Sud Ouest, 28 juin 2013.

Lafaurie J.-P., « L'emploi en ligne de mire des rencontres », Sud Ouest, 4 septembre 2012.

Lafaurie J.-P., « Un point information jeunesse en Amikuze », Sud Ouest, 22 mars 2012.

Duvigneau J., « Une journée pour l'emploi », Sud Ouest, 8 avril 2009.

« Des vues sur l'avenir », Sud Ouest, 22 janvier 2007.

« Le 3^e Carrefour des métiers », Sud Ouest, 18 janvier 2007.

Etchegoyen P., « Une bourse à succès », Sud Ouest, 26 avril 2006.

« La Bourse de l'emploi », *Sud Ouest*, 24 mars 2006.

Mouix G., « Le Point info jeunesse lance un appel aux dons », Sud Ouest, 30 décembre 2005.

Etchegoyen P., « 400 visiteurs à la Bourse de l'emploi », Sud Ouest, 31 mai 2005.

Mularczyk F., « Une aide à l'emploi », Sud Ouest, 13 mai 2005.

Etchegoyen P., « Rendez-vous des métiers », Sud Ouest, 14 février 2005.

Mularczyk F., « Pour s'informer sur son futur métier », Sud Ouest, 22 janvier 2005.

Etchegoyen P., « Bourse de l'emploi, un vrai succès », Sud Ouest, 28 mai 2004.

- « À la recherche du job d'été », Sud Ouest, 15 mai 2003.
- « Des solutions pour trouver sa voie », Sud Ouest, 17 janvier 2003.

Articles relatifs aux activités de l'association Euskaldun Gazteria

Crusson P., « Les futurs animateurs bilingues se forment », Sud Ouest, 24 octobre 2014.

Crusson P., « Le Bafa bilingue, un projet phare », Sud Ouest, 7 novembre 2013.

Crusson P., « Quatre porteurs de projet aidés », Sud Ouest, 16 septembre 2013.

Crusson P., « Euskaldun Gazteria en camp », Sud Ouest, 3 septembre 2013.

Crusson P., « Un projet porteur d'avenir », Sud Ouest, 18 septembre 2012.

« Formation Bafa », Sud Ouest, 14 septembre 2012.

Crusson P., « Ils aident les jeunes à créer leur entreprise », *Sud Ouest*, 30 avril 2012.

- « Se rencontrer pour parler en basque », Sud Ouest, 28 septembre 2011.
- « Un comité d'épargne pour les jeunes », Sud Ouest, 21 janvier 2011.
- « Des clés pour l'emploi », Sud Ouest, 27 octobre 2010.

Youakim A., « Initiatives solidaires », Sud Ouest, 28 octobre 2009.

- « Une main à saisir », Sud Ouest, 6 novembre 2006.
- « Euskaldun Gazteria se souvient », *Sud Ouest*, 25 avril 2006.

Baju, « La poussée des besoins », *Sud Ouest*, 2 juillet 2005.

Turpain B., « Vivre et travailler ici », Sud Ouest, 22 août 2003.

« Euskaldun Gazteria en fête », Sud Ouest, 10 novembre 1995.

Autres articles

Pantxika D., « 20 octobre 2011: ETA propose enfin la paix », Sud Ouest, 21 octobre 2011.

Fourcade V., « Euskal Herriko Laborantza Ganbara. Le président relaxé », Sud Ouest, 27 mars 2009.

Fourcade V., « Michel Berhocoirigoin convoqué au tribunal », Sud Ouest, 9 avril 2008.

LISTE DES ENTRETIENS

Le tableau ci-dessous liste l'ensemble des entretiens réalisés avec les structures rencontrées. D'autres entretiens ont été effectués et trois focus groupes ont été organisés (avec un total d'une vingtaine de jeunes vivant au Pays basque rencontrés), mais n'ont pas été exploités dans le cadre de ce rapport ; le matériau qui en est issu fera l'objet d'une exploitation à part. ceux-ci ne sont donc pas décomptés dans le tableau suivant.

Structure	Personnes rencontrées	Date	Durée
Adoenia	Deux responsables	16/11/2017	54 min
Amikuzeko Laminak	Une responsable	24/10/2017	1h20
Azia	Trois membres	26/10/2017	1h11
CAF	Un responsable et deux conseillers techniques	26/10/2017	1h13
Comité des fêtes de Mouguerre	Deux membres	16/11/2017	51 min
Communauté d'agglomération du Pays basque	Un élu au bureau exécutif	26/10/2017	1h03
	Un élu au bureau exécutif	17/11/2017	32 min
	Un élu au bureau exécutif	26/10/2017	50 min
	Un élu au bureau exécutif	29/11/2017	55 min
	Un élu au bureau exécutif	28/11/2017	1h06
	Un élu au conseil permanent	26/10/2017	1h03
	Un responsable de pôle territorial	16/11/2017	1h08
	Un responsable de pôle territorial	26/10/2017	1h03
	Un responsable de pôle territorial	13/11/2017	1h00
	Deux responsables de service	13/11/2017	1h15
	Un technicien	31/11/2017	1h07
Conseil de développement du Pays basque	Un responsable	30/11/2017	1h16
	Un membre du conseil de direction	01/02/2018	1h00
	Un membre du conseil de direction	26/10/2017	45 min
Conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques	Un responsable de SDSEI	13/11/2017	48 min
	Un responsable de SDSEI	05/12/2017	30 min
	Un technicien	05/12/2017	30 min
Direction départementale de la Cohésion sociale	Deux responsables	23/10/2017	1h00
Estia	Une responsable	28/11/2017	1h00
Euskaldun Gazteria	Deux membres de l'association	15/11/2017	1h00
	Une ancienne responsable de l'association (2011-2014)	12/12/2017	45 min
	Une ancienne membre de l'association (2004-2009)	15/11/2017	43 min
Euskal Herriko Laborantza Ganbara	Deux responsables		
FJT Côte basque	Un membre de la direction	28/11/2017	56 min
Gaztexte de Bayonne	Trois membres	30/11/2017	45 min
Maire de Saint-Jean-de-Luz	Un responsable de service	14/11/2017	1h00

Mairie de Bayonne	Un responsable de service	25/10/2015	1h03
Mairie d'Hasparren	Trois responsables de service	Trois responsables de service 27/11/2017	
Mairie d'Hendaye	Un responsable de service	14/11/2017	1h20
Mission locale	Une responsable	27/11/2017	1h16
	Une conseillère d'insertion	24/10/2017	1h08
	Une conseillère d'insertion	26/10/2017	57 min
	Deux conseillers d'insertion	29/11/2017	1h22
Pôle emploi	Une directrice d'agence	17/11/2017	1h00

INJEP NOTES & RAPPORTS

RAPPORT D'ÉTUDE

- Avril 2018
- INJEPR-2018/03

DES SECTEURS AU TERRITOIRE ? LES ENJEUX DE LA CONSTRUCTION D'UNE POLITIQUE DE JEUNESSE INTERCOMMUNALE AU PAYS BASQUE FRANÇAIS

Ce rapport, de type monographique, s'inscrit dans le cadre du programme de recherche de l'INJEP sur les politiques intercommunales de jeunesse, dont l'objectif est de mieux comprendre la structuration de l'action publique en direction des jeunes à ce niveau territorial.

Le Pays basque français a récemment connu une évolution importante avec la création de la communauté d'agglomération du Pays basque (CAPB) au 1^{er} janvier 2017, dans le sillage de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) adoptée en août 2015.

Le rapport, après avoir identifié les principales configurations sociospatiales du territoire, étudie successivement plusieurs dimensions relatives à la structuration territoriale des politiques de jeunesse. Il souligne, dans un premier temps, le rôle dynamique joué par les associations de jeunes en Pays basque intérieur en matière de développement local, ainsi que sur les difficultés auxquelles celles-ci sont confrontées. Dans un second temps, il s'attache à restituer comment l'enjeu « jeunesse » a émergé localement à l'occasion de plusieurs démarches de prospectives territoriales, puis il étudie plus spécifiquement les enjeux de la sectorisation et du partenariat dans le cadre de l'actuelle construction territorialisée des politiques de jeunesse. Enfin, il replace les évolutions institutionnelles actuelles du Pays basque français dans le temps long des mobilisations sociales et politiques qui s'y sont déployées antérieurement, avant d'analyser les enjeux propres à la création de la nouvelle entité intercommunale et leur incidence sur la possibilité de faire émerger une politique territoriale de jeunesse intégrée à l'échelle de ce territoire.

Reprographie : atelier d'impression et de tirage de la direction des finances, des achats et des services (DFAS) du secrétariat général des ministères sociaux (SGMAS)

