

CONCOURS INTERNE ET TROISIÈME CONCOURS D'ATTACHÉ TERRITORIAL

SESSION 2018

ÉPREUVE DE RAPPORT AVEC SOLUTIONS OPÉRATIONNELLES

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

Rédaction, à l'aide des éléments d'un dossier relatif au secteur de l'animation dans une collectivité territoriale, d'un rapport faisant appel à l'esprit d'analyse et de synthèse du candidat, à son aptitude à situer le sujet traité dans son contexte général et à ses capacités rédactionnelles, afin de dégager des solutions opérationnelles appropriées.

Durée : 4 heures
Coefficient : 4

SPÉCIALITÉ : ANIMATION

À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :

- ♦ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni initiales, ni votre numéro de convocation, ni le nom de votre collectivité employeur, de la commune où vous résidez ou du lieu de la salle d'examen où vous composez, ni nom de collectivité fictif non indiqué dans le sujet, ni signature ou paraphe.
- ♦ Sauf consignes particulières figurant dans le sujet, vous devez impérativement utiliser une seule et même couleur non effaçable pour écrire et/ou souligner. Seule l'encre noire ou l'encre bleue est autorisée. L'utilisation de plus d'une couleur, d'une couleur non autorisée, d'un surligneur pourra être considérée comme un signe distinctif.
- ♦ Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.
- ♦ Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce sujet comprend 39 pages.

**Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend
le nombre de pages indiqué.**

S'il est incomplet, en avertir le surveillant.

Vous êtes attaché territorial, responsable du service Éducation de la communauté de communes de Comcom (22 000 habitants), située en milieu rural, et qui regroupe 28 communes. Celle-ci exerce depuis deux ans les compétences liées aux questions périscolaires et extrascolaires.

Pour poursuivre cette dynamique d'intégration et d'harmonisation des politiques sur le territoire, le conseil communautaire envisage d'étendre les compétences de l'intercommunalité aux thématiques de jeunesse.

Dans cette perspective de redéfinition des compétences de l'EPCI, la directrice générale des services vous demande de rédiger à son attention un rapport sur les politiques enfance-jeunesse intercommunales, permettant de dégager des pistes d'élaboration et de mise en œuvre opérationnelle d'un projet éducatif et de jeunesse de territoire.

Vous rédigerez ce rapport à l'aide des éléments du dossier et en mobilisant vos connaissances.

Liste des documents :

- Document 1 :** « Article L5214-16 du code général des collectivités territoriales » - *Legifrance* - Consulté le 16 mai 2018 - 1 page
- Document 2 :** « Politiques de jeunesse et intercommunalités. Monographie des communautés de communes du bassin de Marennes et de l'Île d'Oléron » (extraits) - J-P. Halter - *Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire* - Novembre 2015 - 9 pages
- Document 3 :** « Journée thématique "politiques de jeunesse et territoires : innover et coopérer". Synthèse des ateliers » (extrait) - *Ecole des hautes études en santé publique* - Septembre 2014 - 4 pages
- Document 4 :** « Contribution pour un projet de territoire jeunesse en bocage bressuirais » - *Maison de l'Emploi du bocage bressuirais* - Mai 2013 - 3 pages
- Document 5 :** « Le CESE préconise de confier aux communautés de communes une compétence "jeunesse" obligatoire » - *Localtis* - Janvier 2017 - 1 page
- Document 6 :** « Schéma de mutualisation 2015-2020 (extraits) » - *Communauté de communes de Savès* - Consulté le 20 mars 2018 - 3 pages
- Document 7 :** « Rythmes scolaires : la dynamique des PEDT survivra-t-elle aux options intercommunales du futur gouvernement ? » (extraits) - *Localtis* - 5 mai 2017 - 2 pages
- Document 8 :** « Quelle pertinence du "pays" pour une politique de jeunesse intégrée ? » - J-P. Halter, F. Labadie - *Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire* - Avril 2017 - 4 pages
- Document 9 :** « Politique jeunesse et intercommunalité. Méthode et résultats d'une démarche pour accompagner la réflexion des élus locaux » (extraits) - K. Rarbo, E. Stroesser, B. Saint Germain - *Mairie-Conseils caisse des dépôts* - Février 2015 - 7 pages

Document 10 : « Compte rendu du Conseil Communautaire du 26 janvier 2015 » (extraits) - *Communauté de communes Barrès-Coiron* - Janvier 2015 - 1 page

Document 11 : « Compte rendu du Conseil communautaire du 9 novembre 2015 » (extraits) - *Communauté de communes Pays d'Uzès* - Novembre 2015 - 1 page

Documents reproduits avec l'autorisation du CFC

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

Code général des collectivités territoriales

- ▶ CINQUIÈME PARTIE : LA COOPÉRATION LOCALE
- ▶ LIVRE II : LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE
- ▶ TITRE Ier : ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE
- ▶ CHAPITRE IV : Communauté de communes
- ▶ Section 4 : Compétences.

Article L5214-16

I. — La communauté de communes exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences relevant de chacun des groupes suivants :

1° Aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire ; schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ;

2° Actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ;

3° Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement ;

4° Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;

5° Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés. (...)

II. — La communauté de communes doit par ailleurs exercer, au lieu et place des communes, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, les compétences relevant d'au moins trois des neuf groupes suivants :

1° Protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;

2° Politique du logement et du cadre de vie ;

2° bis En matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville ;

3° Création, aménagement et entretien de la voirie ; (...)

4° Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire ;

5° Action sociale d'intérêt communautaire.

Lorsque la communauté de communes exerce cette compétence, elle peut en confier la responsabilité, pour tout ou partie, à un centre intercommunal d'action sociale constitué dans les conditions fixées à l'article L. 123-4-1 du code de l'action sociale et des familles ;

6° Assainissement ;

7° Eau ;

8° Création et gestion de maisons de services au public et définition des obligations de service public y afférentes en application de l'article 27-2 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

III. — La définition des compétences transférées au sein de chacun des groupes est fixée par la majorité qualifiée requise pour la création de la communauté.

IV. — Lorsque l'exercice des compétences mentionnées aux I et II est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé par le conseil de la communauté de communes à la majorité des deux tiers.

Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence. A défaut, la communauté de communes exerce l'intégralité de la compétence transférée.

V. — Afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté de communes et les communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés. (...)

DOCUMENT 2

« Politiques de jeunesse et intercommunalités. Monographie des communautés de communes du bassin de Marennes et de l'Île d'Oléron » (extraits) - Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire - Novembre 2015

LA POLITIQUE ENFANCE-JEUNESSE : UNE COMPETENCE PLUS GESTIONNAIRE QUE POLITIQUE

UN CADRE D'ACTION DEFINI, DES ORIENTATIONS PEU AFFIRMEES

L'adoption antérieure de la compétence enfance-jeunesse par la CdC de Marennes (2003) par rapport à celle d'Oléron (2011) explique qu'il existe aujourd'hui quatre projets éducatifs locaux (PEL) dans la première contre un seul dans la seconde. Si les mêmes ingrédients ont servi ici et là-bas au franchissement de cette première étape vers un projet de territoire pour la jeunesse – soit la volonté des élus communaux d'une meilleure cohérence des moyens locaux –, il semble que la CdC d'Oléron soit moins engagée dans cette démarche, ce d'un point de vue aussi bien politique que technique.

À Oléron, la décision d'attribuer la compétence enfance-jeunesse à la CdC a été prise en milieu de mandats communaux et n'a pas fait l'objet d'un projet politique communautaire au sens propre du terme. Le projet éducatif local devait servir à la fois d'élément fédérateur et d'outil d'orientation pour définir les priorités en matière d'actions en direction des enfants et des jeunes, mais il n'a pas été vraiment instruit par un projet politique délivré par les élus. L'absence de cadre de référence politique définissant ce que veulent les élus en matière d'enfance-jeunesse au niveau de la communauté de communes est encore manifeste aujourd'hui et pose clairement la question de la volonté des élus locaux de porter cette politique et d'en défendre les objectifs.

Sur le bassin de Marennes, l'antériorité de la compétence enfance-jeunesse et la succession de plusieurs PEL depuis 2003 aurait pu servir de support à une expression « politique » du projet. Cela n'a pas été le cas jusqu'à aujourd'hui : en dépit de l'expertise externe produite sur les besoins enfance-jeunesse du territoire et de l'engagement professionnel indéniable de la coordinatrice enfance-jeunesse auprès de l'ensemble des acteurs, ces enjeux sont encore faiblement pris en compte au niveau de l'exécutif. De ce fait, le PEL (en cours d'élaboration) comme la « charte des valeurs éducatives » gardent un caractère très technique et constituent plus les cadres formels d'intentions d'agir qu'un projet conduit par des orientations politiques fortes. Dans ce contexte, les difficultés à faire comprendre, vivre et partager ce projet par les acteurs sont directement liées à une approche gestionnaire du projet – approche contestée par beaucoup – mais qui s'est néanmoins progressivement imposée.

Cette quasi-absence de gouvernance politique n'a toutefois pas empêché le rapprochement des techniciens à l'échelle intercommunale. Ces derniers semblent avoir pris le relais et une partie d'entre eux exprime clairement les effets concrets de ce transfert de compétence au niveau des CdC, soit : une réflexion commune autour d'un meilleur usage de certains équipements, une meilleure répartition géographique des services rendus auprès des parents et des enfants, un plus grand souci de qualité des prestations et, enfin, une pérennisation des équipements existants.

Ces constats positifs n'empêchent pas la formulation d'un certain nombre de critiques à l'égard à la fois des motivations et des effets de cette délégation de compétences :

- Elle aurait eu lieu sous l'effet de la pression d'organismes financeurs des actions enfance-jeunesse comme la CAF ou la DDCS qui souhaitaient sortir d'une logique communale de co-financement des équipements et pallier l'insuffisante coordination des acteurs locaux. Le refus des élus locaux de passer à une gestion intercommunale aurait entraîné une baisse des dotations et des participations financières de la CAF départementale au financement des services et actions. Cet « effet d'aubaine » est fortement exprimé par les techniciens qui ne dépendent pas des communautés de communes. Ils estiment que les élus n'étaient ni suffisamment préparés, ni totalement acquis à cette prise de compétence. Ils évoquent notamment un « manque de volonté politique due à l'absence de projet... », un « intérêt surtout financier... », des « enjeux de pouvoir de gestion dans les CdC et pas d'enjeux en termes de projet, surtout en ce qui concerne la jeunesse ».

Si ces critiques s'adressent en majorité à la CCIO, certains acteurs du territoire de Marennes décrivent une absence similaire de vision politique et un processus de « routinisation » du domaine de l'enfance-jeunesse dans la CCBM :

« il n'y a pas eu jusqu'en 2014 une réflexion politique sur les enjeux du projet enfance jeunesse [...]. Les contrats enfance jeunesse, les PEL font partie des acquis, leurs orientations et leurs résultats ne sont pas remis en cause... On se contente trop de reproduire ce qui a déjà été fait... » (Technicien CCBM.)

Et seul le diagnostic externe permet d'en dresser le bilan et d'envisager ses enjeux à venir.

- Cette prise de compétence enfance-jeunesse et le PEL qui en constitue le cadre de référence ont suscité beaucoup d'attentes chez les partenaires et les acteurs publics en terme de coopération entre structures, de mise en cohérence des actions et de projets portant une dynamique collective au niveau de chaque territoire. Mais ces attentes se sont surtout soldées par la mise en œuvre d'un « service enfance jeunesse », qui « rassurait les élus », et la création de fonctions de responsables ou de coordinateurs – donc d'encadrement –, l'ensemble donnant une légitimité aux CdC dans ces domaines. Les PEL qui ont été élaborés ne constituaient pas le corps de cette compétence, ils en étaient simplement l'habit : si ces textes définissent des valeurs à partir desquelles sont fixés les objectifs généraux et les programmes d'actions, les priorités semblent néanmoins mal identifiées, surtout dans le champ de la jeunesse. Pourtant, ces priorités s'expriment assez clairement au travers d'autres dispositifs. L'axe 3 de l'agenda 21 du pays se donne pour objectif d'« accueillir et maintenir les jeunes actifs sur le territoire ») ; les acteurs locaux évoquent parmi les priorités celles de « développer les échanges avec des jeunes d'autres territoires et faciliter la mobilité », d'« accompagner les parents sur départ des enfants », de « valoriser l'expression, les pratiques culturelles et la réussite des jeunes », ou encore de « prendre en compte leurs initiatives et leurs projets ». Certains professionnels évoquent « l'absence d'appropriation » de ces projets, aussi bien par les élus que par les acteurs :

« Le PEL (d'Oléron) devait faire l'objet de groupes de travail réunissant tous les acteurs, mais ces groupes ne se sont jamais réunis. » (Technicien CCIO.)

« Les projets ne tiennent pas compte du PEL qui est une déclaration d'intention, mais sans rapport avec la réalité des territoires et surtout du public. » (Technicien CCIO.)

« Le PEL n'a jamais fait l'objet d'une discussion entre élus communautaires, certains ne le connaissent même pas. » (Technicien indépendant de CdC.)

– Les discours des élus apparaissent en léger décalage par rapport à ceux des techniciens. Certains élus communautaires estiment que la dimension intercommunale est désormais passée dans les faits. Ils décrivent une tendance à privilégier la dimension communale des actions en direction de la population et en particulier des enfants et de leurs parents, et soulignent que les décisions prises par les commissions enfance-jeunesse dans ces domaines ne sont jamais remises en cause. Il y a « les élus communautaires et les autres » (technicien CCIO). Les élus communaux éprouveraient « un sentiment de frustration sur ce transfert qui les dépossède un peu plus de leur fonction électorale au profit d'un regroupement imposé de l'extérieur... ».

– Ces constats expliquent qu'à Oléron, les élus communaux ont gardé la compétence sur les affaires scolaires au niveau des écoles maternelles et primaires. La réforme des rythmes scolaires a donné naissance aux projets éducatifs territoriaux » (PEDT) dont les communes assurent la gouvernance et qui semblent avoir redonné une certaine légitimité aux élus communaux. Sur le même territoire, le PEL intercommunal et les PEDT communaux coexistent tant bien que mal et il est paradoxalement difficile de percevoir la cohérence de la politique mise en œuvre dans cette division des projets qui portent souvent les mêmes objectifs et ciblent les mêmes publics. Dans le cadre de la redéfinition du futur PEL de la CCIO, une réflexion est en cours pour « unifier les 2 projets » :

« On doit inverser la manière dont se fabrique le PEL : nous voulons partir des PEDT communaux pour construire un PEDT/PEL intercommunal... Cela aurait un double avantage : inscrire dans la continuité les actions enfance et les actions jeunesse, définir des priorités communes à tous les territoires communaux. » (Technicien CCIO.)

Reste à faire accepter cette évolution par les élus communaux.

À la CCBM, le PEDT est déjà intercommunal et la question de son articulation avec le PEL géré à la même échelle se pose moins en termes d'acceptation de la compétence intercommunale que de cohérence du projet global et de son pilotage autant politique que technique. Le portage politique se trouve assuré par l'élu de la commission enfance-jeunesse et les barrières qui se présentent sont plutôt d'ordre technique et organisationnel : les conflits latents qui semblent exister au sein du service, l'hétérogénéité socioéconomique du territoire, mais aussi le manque de coordination des acteurs publics et associatifs. Autant de barrières que seule une gouvernance adaptée et efficace permettrait de surmonter.

Certains élus des deux CdC pointent d'eux-mêmes ce déficit de gouvernance intercommunale :

« Moi je considère que s'il faut des locaux jeunes dans les petites communes, il faut surtout de la mobilité. [...] L'intercommunalité est laissée de côté parce qu'elle est perçue comme un poids, alors qu'elle est la seule chance de

développement du territoire, et pas seulement du point de vue économique... Ça consiste à associer tout le monde sur des projets à rayonnement communautaire étant le mieux situés territorialement. » (Élu CCBM.)

« Il existe une forte mentalité de village replié sur lui-même, et l'intercommunalité rencontre l'hostilité de beaucoup d'élus... Il faut concilier proximité et globalité, mais la CdC n'a pas encore une approche globale du territoire... Pas de plan d'action, d'objectifs précis à moyen terme et les outils pour mettre en place la politique jeunesse sont empiriques, fondées sur des ressentis personnels, des réseaux familiaux ou de convivialité... Aucune vision de l'avenir ou des projets de la CdC pour les prochaines années, pas de plan stratégique, pas d'habitude de travailler ensemble, pas de réunion régulière des DGS [directeurs généraux des services]. » (Élu CCIO.)

Synthèse

Qu'il s'agisse de la CCIO ou de la CCBM, cette tendance au repli sur soi et cette absence de perspective n'ont toutefois pas empêché la mise en œuvre d'actions variées et innovantes en direction des jeunes. Ce paradoxe s'explique essentiellement par l'engagement professionnel très important d'une partie des acteurs locaux, engagement qui s'est traduit par une dynamique territoriale allant au-delà de l'affichage politique et des dispositifs officiels mis en place dans le cadre de conventionnement avec des organismes publics, en particulier la CAF départementale qui a fortement incité à cette recomposition de la compétence.

LES MODES D'ORGANISATION INTERNE ET LES PARTENARIATS MIS EN ŒUVRE

À la CCBM, une difficile coordination de projet

En interne de chaque CdC, un service enfance-jeunesse a été créé pour mettre en œuvre ces conventionnements et répondre aux nombreuses difficultés qu'ils soulèvent. Cela s'est traduit en particulier par un renforcement de l'encadrement visant à asseoir la légitimité du service et un souci de visibilité des actions désormais menées au nom d'une communauté de communes – dont bien peu d'usagers ou d'habitants connaissent la compétence dans ce domaine.

À la CCBM, la prise de compétence enfance-jeunesse donne lieu à la création d'un poste de « coordinatrice » dès 2004, fonction que la personne concernée assume encore aujourd'hui. Sa première tâche a consisté à rédiger le PEL, le premier, mais aussi les suivants : « J'en suis à mon 4^e PEL ! » dit-elle. Il y a là une forme de routinisation qui risque de nuire à la qualité du projet. Plus encore, on éprouve beaucoup de difficultés à identifier ce qu'ont pu produire les précédents projets et si le projet en cours s'inscrit dans la continuité ou en rupture vis-à-vis des précédents :

Q : Il faut que je sache ce que vous préconisez, et ce que les animateurs préconisent et font... Ce qui m'intéresse c'est de savoir s'il y a des initiatives qui sont reprises et démultipliées, d'autres qui sont nouvelles...

R : « C'est justement ce qui manque ici. On est dans l'action éphémère, on n'est pas dans la durée. Je n'ai pas d'équipe qui prenne le relais derrière. En gros, comme elle est menée que par moi et qu'il n'y a pas de suivi, je suis coordinatrice et les animateurs ne prennent pas le relais. Moi je ne peux pas le faire toute seule. J'aimerais bien qu'il y ait ça, qu'on dise aux

animateurs leurs missions pour l'année, mettre en place tels projets, de l'entraide, réaliser telles animations... c'est ce qui manque aujourd'hui, de savoir quels sont les objectifs... »

Si des groupes de travail se sont réunis et si une démarche participative a été prônée à l'occasion de l'élaboration du nouveau PEL 2015-2018, son organisation n'a pas suscité l'intérêt de tous ces participants, à commencer par celui du président de la communauté de communes :

« On utilise certains outils, certaines réunions, dans un but de valorisation de soi ou de dévalorisation des autres, et pas dans le but de régler les problèmes des jeunes [...]. Je suis allé lancer le PEL, je voulais faire l'introduction moi-même pour mettre un peu d'allant. Je n'ai jamais autant souffert que ce soir-là. On a des acteurs qui se regardent et qui pensent qu'ils perdent leur temps, la mayonnaise ne prend pas, il n'y a pas de convivialité ... »

De fait, la coordination n'apparaît pas aujourd'hui comme un élément porteur de la mise en œuvre de la politique enfance-jeunesse et ne permet pas aux acteurs d'adhérer à la démarche et de s'approprier ce projet.

Dans ces conditions, on comprend que le diagnostic effectué par un organisme extérieur¹⁷ indépendant ait conclu à trois types de dérives :

- « - une démobilitation progressive des acteurs ;
- une dérive parfois vers "l'occupationnel" et accumulation d'actions ayant perdues de vue la finalité générale de ce que veut dire faire partie d'un PEL ;
- un glissement d'une logique de coordination et d'animation... vers une logique de gestion du PEL... »

Les orientations proposées permettraient de pallier une absence de gouvernance et une coordination des acteurs qui ne fonctionne pas avec la mise en place d'instances de pilotage et de coordination via : un comité de pilotage stratégique, et un autre technique ; un élu référent PEL sur chaque commune ; une commission PEL au sein de la CCBM ; des groupes de travail et une « évaluation des objectifs et bilans annuels sur la pertinence, la cohérence, l'effectivité de l'action », évaluation dont on peut penser qu'elle n'existait pas auparavant...

À la CCIO : Une dynamique territoriale jeunesse qui repose sur un réseau d'acteurs publics et associatifs

À la CCIO, la prise de compétence enfance-jeunesse en 2011 s'est également concrétisée par la création d'un poste de « responsable de service ». Seule cadre A à ce niveau de responsabilité dans la collectivité, la première tâche de cette responsable a consisté à élaborer le projet éducatif local (PEL) 2012-2015. N'étant pas issue de l'île, elle ne connaît ni la culture professionnelle locale – pourtant bien ancrée dans des réseaux de coopération à l'échelle de l'île ou du pays – ni les acteurs publics ou associatifs qui travaillent ensemble depuis longtemps. Venant de la région parisienne, son désir personnel est de « s'installer sur l'île », objectif bien compréhensible aux yeux d'un observateur extérieur, mais qui contribue à sa perception par ses collègues comme une « nouvelle venue » extérieure et donc peu légitime, ce d'autant plus qu'elle occupe un poste convoité par des

¹⁷ Le COMPAS de Nantes a accompagné en 2013 la CCBM pour la mise en place d'une dynamique de mobilisation des acteurs en faveur et autour de l'élaboration du PEL 2015-2018.

professionnels issus du territoire. Les résistances qui se font jour ne sont d'ailleurs pas seulement d'ordre culturel ou professionnel, elles sont également de nature fonctionnelle et politique : à la gestion d'un service doit se substituer la gestion d'un projet de l'enfance-jeunesse dont il faut appréhender les enjeux, et les résistances politiques locales à la prise de compétence enfance-jeunesse par la CdC sont encore vives.

La rédaction du projet éducatif local (si bien écrit et structuré soit-il) qui devait donner lieu à un travail de concertation et de coproduction avec l'ensemble des acteurs et des partenaires se solde par un travail plus solitaire, bien qu'il ait été fondé sur un diagnostic partagé de qualité « Oléron, la jeunesse en question » réalisée en 2009-2010 par des techniciens territoriaux.

Dans ces circonstances, il est difficile de considérer que la fonction de responsable du service coïncide ou évolue vers celle d'un chef de projet. Il existe, au moins au plan organisationnel, un certain délitement entre les intentions d'agir et le déroulement du projet, qui ne semble pas suffisamment soutenu par les élus :

« Jusqu'en 2014, il a été difficile de voir les élus responsables de la CdC [...]. La CdC n'a pas vraiment pris la dimension globale de la compétence jeunesse. » (Technicienne CCIO.)

Il ne semble pas non plus satisfaire la manière de faire et les attentes de ses collaborateurs et collègues :

« La démarche du PEL n'a pas été menée comme je l'aurais souhaité [...] je n'y ai pas été vraiment associée. » (Technicienne CCIO.)

Enfin, le projet n'est pas reconnu par les partenaires fortement impliqués dans les actions auprès des enfants et des jeunes :

« Le PEL de 2012 a suscité beaucoup d'attentes chez nos partenaires, mais les groupes de travail auxquels ils devaient participer n'ont pas vécu... » (Technicienne CCIO.)

Ainsi la posture de la responsable se réduit-elle à celle d'une cheffe responsable d'un service dédié à l'enfance, plutôt qu'à la figure d'un véritable chef de projets enfance-jeunesse¹⁸.

En dépit toutefois des lacunes identifiées au sein du portage politique et de la gestion du projet, une coordination des acteurs existe bien. Des initiatives innovantes sont prises, une animation territoriale construite autour de coopérations entre acteurs publics et associatifs s'affirme, une cohérence dans les actions jeunesse du territoire se dessine, constituant la trame à partir de laquelle pourrait s'amorcer un véritable projet de politique de jeunesse. Nous reviendrons plus en détail sur quelques-unes de ces actions dans la partie qui leur est consacrée, mais nous pouvons déjà mentionner les trois éléments organisationnels qui concourent à cette amorce :

– Le premier est d'asseoir le projet sur un diagnostic partagé de qualité. Constitué d'un état des lieux à la fois quantitatif et qualitatif réalisé à partir de données chiffrées et d'entretiens individuels avec un grand nombre d'acteurs locaux, celui-ci a permis de faire ressortir trois axes forts sous la forme de questionnements :

¹⁸ Qu'il s'agisse de la CCIO ou de la CCBM, la part du budget jeunesse ne représente que 20 % à 25 % du budget global des services enfance-jeunesse.

- *Comment peut-on poursuivre et améliorer l'existant, travailler à une harmonisation sur l'ensemble du territoire oléronais ?* Cette première question pose le problème de la continuité et de la qualité de l'action publique, ainsi que celle de sa cohérence au niveau d'un territoire récemment recomposé.
- *Comment peut-on faire en sorte que ce qui a été abandonné, mais dont les effets étaient positifs, puisse revenir et que, simultanément, des actions prévues mais non réalisées puissent voir le jour ?* La seconde question pose le problème de la remise en cause des décisions antérieures et de la pertinence des actions au regard des effets qu'elles produisent.
- *Comment peut-on donner du sens à l'ensemble des actions dans un cadre opérationnel ?* Cette dernière illustre la problématique du sens général des actions et de leurs conditions de réalisation.

– Le second axe concerne la création, en 2012, d'un BIJ qui, au-delà de sa mission d'accueil et d'information de tous les jeunes de 14 à 30 ans, coordonne les animateurs des accueils jeunes sur le territoire et constitue une tête de réseau pour beaucoup de projets construits en partenariat aussi bien avec les associations qu'avec les établissements scolaires (collèges et lycées). L'animateur de ce BIJ bien implanté et reconnu dispose d'une connaissance approfondie de la situation des jeunes à Oléron issue de ses nombreux échanges informels avec eux. Il a été l'initiateur de plusieurs projets importants, par exemple sur la prévention et la santé des jeunes par le biais des contrats locaux de santé, ou encore sur l'expression des jeunes par la création et l'organisation d'un festival de vidéo réalisé par les jeunes au niveau local et régional (festival « CUTBACK »). Concernant les jeunes sortis du système scolaire, à la recherche d'un emploi ou d'un logement, une coopération étroite s'est instaurée entre la conseillère d'insertion de la mission locale, l'éducateur spécialisé chargé du CLLAJ d'Oléron et l'animateur du BIJ, en particulier au travers de réunions de travail mensuelles. L'existence de ces structures en un même lieu central de l'île et la reconnaissance mutuelle entre professionnels facilite une approche pluridimensionnelle des problèmes des jeunes.

Ce poids décisif que peut représenter l'engagement d'une personne – d'une personnalité – dans le jeu des politiques locales a déjà été souligné à d'autres occasions¹⁹. La naissance de cette structure et la personnalité de son animateur ont assez largement participé à la prise de conscience par certains élus et professionnels de jeunesse ou de l'éducation de la nécessité d'une approche globale de la jeunesse et de la diversité des initiatives qui pouvaient être prises dans ce champ. S'adressant à tous les jeunes qui y vivent ou viennent y travailler, elle contribue également à l'élaboration d'une politique jeunesse plus cohérente sur l'ensemble du territoire. Et si la « liberté » de cet acteur dérange parfois, personne n'a vraiment remis en cause ses initiatives. La raison en est certainement à rechercher dans les apports aussi bien concrets que symboliques de ces initiatives : elles donnent un corps et un sens au projet éducatif local et nourrissent de facto le réseau des acteurs locaux.

¹⁹ Loncle P., « La jeunesse au local : sociologie des systèmes locaux d'action publique », *Sociologie*, 2/2011, p. 129-147 ; Gaudin J.-P., « L'acteur. Une notion en question dans les sciences sociales », *Revue européenne des sciences sociales* [En ligne], n° 121, 2001, p. 7-14.

– Le troisième et dernier axe est celui d'une assise des actions sur un partenariat reliant les associations et les établissements scolaires. Le territoire d'Oléron se caractérise par un foisonnement associatif dans le domaine de l'éducation, de l'enfance et de la jeunesse – un trait culturel de l'île, que l'on retrouve également dans le bassin de Marennes, mais sous une forme moins développée et moins ancrée dans les collectivités locales. Cette dynamique associative est soutenue par la communauté de communes d'Oléron par le biais de conventionnements sur les orientations stratégiques des actions en direction des jeunes. Ainsi des associations comme le CLLAJ (aide et accompagnement des jeunes sur le logement en particulier des scolaires et des saisonniers) et MOTV (formation de web reporters, films vidéo participatifs sur le territoire – voir portrait de marennes et d'Oléron dans le chapitre 1) ont-elles conventionné avec la CCIO. Cette alliance avec des associations répond à des besoins et des attentes exprimés aussi bien par les jeunes que par les professionnels. Elle renforce le rôle des associations, de la société civile et de la collectivité en matière d'innovation sociale et culturelle.

Dans les établissements secondaires, cette dynamique de coopération entre les services publics et les associations locales s'est également fortement développée. De tous les interlocuteurs interrogés sur leurs partenariats, les établissements scolaires (les deux collèges de l'île, le CEPMO, le lycée de la mer et du littoral) sont ceux qui semblent avoir noué le nombre le plus important de coopérations soit avec d'autres établissements scolaires, soit avec les associations locales. Dans ce dernier cas, les coopérations reposent sur quatre axes majeurs : les activités sportives (surf, natation, section handball de l'UNSS...); les sorties et la découverte du territoire et de son environnement ; les actions sur la prévention en matière de santé et de sexualité et la citoyenneté (avec le BIJ, la gendarmerie, les travailleurs sociaux...); mais surtout le domaine de l'expression culturelle et artistique des jeunes (avec les associations de parents d'élèves, MOTV, la médiathèque, le cinéma Eldorado, les associations de pratiques musicales, Plus de Son, Hippocampe musique)...

Qu'il s'agisse de la CCIO ou de la CCBM, les services enfance-jeunesse n'ont pas mis en œuvre une coopération interne avec les autres services et leurs actions demeurent donc très sectorielles. Ainsi la compétence enfance-jeunesse dont se sont dotées les deux CdC ne donne pas lieu à une ouverture et à une transversalité dans les projets avec les autres services de la CdC ou ceux des communes. Les raisons de cette absence de coopération sont doubles : d'une part, le caractère récent, peu rôdé à une gouvernance effective de cette délégation et les résistances de certains élus communaux entraînent une certaine méfiance des autres services à coopérer et une frilosité à travailler ensemble ; d'autre part, on constate une certaine défiance vis-à-vis des services enfance-jeunesse, en raison notamment de la façon dont ces services ont géré la mise en œuvre des deux PEL. Dans ces conditions, il appartiendrait à la fois aux élus des CdC et aux DGS de proposer par eux-mêmes une nouvelle stratégie plus transversale en faveur de la jeunesse, impliquant une meilleure coopération entre services (développement économique, culture, environnement, éducation par exemple). Dans cette perspective, la fusion des PEDT et des PEL au niveau intercommunal – déjà décidée sur le bassin de Marennes et en cours de réflexion sur l'île d'Oléron – préfigure une approche plus cohérente des actions éducatives en direction des jeunes au niveau de chaque territoire.

Si la gestion des structures de petite enfance ou d'enfance ne nécessite pas toujours une coopération étroite entre services, les projets qui concernent les adolescents et les jeunes adultes exigent à tout le moins une *concertation* entre les différents services. C'est seulement ainsi que l'on peut se donner les moyens d'aborder efficacement les principaux enjeux, à savoir ceux qui concernent la mobilité des jeunes, leur accès au logement, leur formation, leurs pratiques culturelles et leur insertion professionnelle. Pour le moment, ces questions ne sont traitées que grâce à la synergie de quelques professionnels – ceux du BIJ, du CLLAJ, de la mission locale, ou encore de l'association Océan Oléron contre l'exclusion avec nous.

Synthèse

Les dynamiques territoriales en matière d'actions et de projets incluant les jeunes et leurs problématiques sont entretenues par un réseau dense d'acteurs publics et associatifs ainsi que par un partenariat fondé sur la mutualisation des compétences, des valeurs partagées, fortement coordonné sur le territoire de la CCIO et beaucoup moins sur celui de la CCBM. C'est ce réseau d'acteurs qui initie des actions ou met en œuvre des projets en faveur de l'expression des jeunes, de la valorisation de leurs pratiques, de leurs capacités à agir sur le territoire – autant de projets susceptibles, à terme, d'infléchir les représentations dominantes que les habitants se font de la jeunesse locale. Ils jouent également un rôle majeur de prévention des risques et d'animation du territoire. Plus la coordination de ces acteurs est structurée et reconnue, plus elle a un impact sur l'efficacité et la cohérence des actions et plus celles-ci peuvent produire des effets sur le parcours des jeunes et la construction de leur identité sociale et territoriale.

(...)

Atelier 4 : la société civile peut-elle être considérée comme actrice des projets de territoire ?

Un conseil de développement : exemple du pays du centre Bretagne

Présentation de : Estelle DEMALINE, membre du bureau du conseil de développement, coordinatrice du projet jeunesse, Tatiana JAMET, membre du conseil de développement et administratrice de l'association LA KARAF et Armand LE RAY, Vice-Président du conseil de développement

Cet atelier invitait à partager les expériences et réflexions quant à la place et au rôle des acteurs de la société civile dans la construction et la mise en œuvre de coopérations territoriales pour et avec les jeunes. Quand la société civile est actrice d'un projet de territoire, peut-elle être à l'initiative des démarches de coopération ? Quelle est sa légitimité ? A-t-elle la possibilité de partager et/ou d'influer la décision politique ? La société civile est-elle consultée en amont de la décision ? Est-elle opératrice, coordonnatrice de projets coopératifs ? Quelles sont les articulations possibles avec les différents échelons de collectivités territoriales ? Quelle est la place plus spécifique des jeunes ?

Une expérimentation pour accompagner l'implication de jeunes à la vie locale :

Le pays du centre Bretagne comprend 3 EPCI, 49 communes. Il compte 49 600 habitants :

- Un solde migratoire positif
- Un vieillissement de la population
- Un exode des jeunes diplômés

Le Conseil de développement du pays centre Bretagne est une association qui compte 30 membres à son conseil d'administration, organisés en 4 collèges :

- Activités économiques et sociales (8 personnes)
- Organismes et associations familiales, éducatifs, culturels, sportifs (8 personnes)
- Membres individuels (6 personnes)
- Elus (8 personnes)

Le conseil de développement organise des groupes de travail thématiques évolutifs dans le temps et ouverts à tous (citoyens, professionnels, élus). Trois groupes coexistent en 2014 : « l'économie sociale et solidaire », « les jeunes et la politique » et « Etude prospective et redéfinition des contractualisations de pays à l'horizon 2018 ». Il développe depuis 2010 un projet expérimental d'accompagnement de la participation des jeunes qui tente de répondre à la problématique suivante : quelle(s) réponse(s) peut-on apporter aux jeunes pour leur permettre de s'impliquer dans la vie locale ? La démarche s'est articulée autour de quatre grandes étapes :

- Une réflexion autour de l'implication des jeunes

- La mise en réseau des associations de jeunes
- Un diagnostic sur l'implication et les impacts des associations sur le territoire
- Un accompagnement individuel et collectif des jeunes

La démarche a ainsi mis en avant la parole des jeunes qui expriment leur besoin d'accompagnement en matière de développement de la vie associative et de méthodologie de projet, de reconnaissance par leurs aînés, et d'échange et de partage entre associations de jeunes.

Un enjeu de reconnaissance : création de l'inter-association « la KARAF »

Le projet expérimental accompagné par la Contremarche (association costarmoricaire qui participe à la structuration de réseaux sur les différents niveaux de territoires, mène diverses démarches culturelles et initie des actions d'ingénierie et de formation jeunesse et culture) a permis la mise en place de 4 rencontres inter associations en 2010 afin de permettre aux jeunes de se connaître et d'échanger : 11 associations se mobilisent, soient plus de 40 jeunes. La contremarche a également proposé des modules de formation (montage de projets et dossiers financiers). L'association a élaboré avec les jeunes volontaires un diagnostic sur l'implication et les impacts sur le territoire des associations de jeunes organisatrices d'évènements (le diagnostic est en ligne sur le site du pays centre Bretagne et a été présenté en octobre 2011 devant des jeunes, élus, acteurs et citoyens du territoire). Ce temps d'échange avec les élus a été ressenti comme un moment important avec des répercussions financières et sociales.

Ces premières étapes contribuent à l'organisation des jeunes en un collectif inter associations du centre Bretagne. Ils créent le 23 juin 2012 l'association « la KARAF : Kulture Active Rurale A Foison » pour expérimenter un mode de coopération associatif qui a pour objet la valorisation, la mutualisation et la sécurisation des projets culturels des associations de jeunes en milieu rural. Actuellement, la KARAF regroupe 7 associations, avec un CA qui compte 13 personnes. L'association met en lien 130 jeunes, organise chaque année une dizaine de manifestations, festivals, et projets inter générationnels, autour de 4 objectifs principaux :

- **Valoriser** les actions (plateforme collaborative construite par un membre de l'association en stage ; cette plateforme est un outil de communication entre les membres de l'association)
- **Mutualiser** les compétences et les moyens (banque d'échanges de compétences et de matériel pour limiter le coût des manifestations : barrières Heras, toilettes sèches...)
- **Sécuriser les projets** (un fonds de garantie pour permettre une avance de trésorerie)
- **Accompagner les associations**, individuellement et collectivement (accompagnateur du Conseil Général, et coordonnateurs jeunesse de 3 communautés de communes)

Pour mener ces différentes actions, l'association a sollicité différents partenaires financiers :

- Le Conseil Général 22 : Aide au diagnostic de territoire, financement du dispositif d'accompagnement de La Contremarche ;
- Le Conseil Régional : dotation au Conseil de Développement, réponses à appel à projets ;
- La DRCS : CNDVA (Conseil National du développement de la Vie Associative)

Les administrateurs de la KARAF identifient aujourd'hui les points forts de leur projet :

- Une proposition expérimentale innovante ;

- De nouvelles solidarités entre associations de jeunes, « un lien fort qui nous unit entre nous » ;
- Une importante prise de recul sur leurs projets, une réflexion permanente ;
- Des échanges entre les professionnels et la création d'un poste de coordonnateur jeunesse ;
- Un autre regard des élus sur les actions des jeunes.

Ils mettent en avant des effets plus contrastés :

- Reconnaissance tardive de leur travail ;
- Pas de changement majeur politique ;
- Difficulté à trouver de nouveaux jeunes, à renouveler les engagements ;
- Seulement une partie des jeunes est concernée ;
- Difficulté à changer les représentations sur les jeunes.

Enfin, ils repèrent plusieurs conditions de réussite à la mise en œuvre d'une telle démarche :

- Une action sur le moyen terme ;
- Un investissement des animateurs ;
- Un suivi régulier ;
- Un partenariat avec les acteurs locaux ;
- Des liens systématiques avec les élus ;
- De nouveaux leviers financiers ;
- ET SURTOUT une envie des jeunes !

La KARAF, initiative aujourd'hui reconnue, a décidé de reconduire le projet à l'issue de la première année. Elle s'attachera à faire en sorte que le CA réinterroge son fonctionnement en permanence et interrogera la transférabilité à d'autres territoires. La KARAF n'élargira pas son projet à d'autres associations avant d'avoir consolidé sa propre structure, et candidate actuellement sur différents appels à projets afin de financer son activité.

En parallèle de l'accompagnement de la KARAF, le Conseil de développement a lancé un travail sur les jeunes et la politique sur le territoire, et espère organiser un débat public avec les élus.

Discussion : les relations entre Conseil de développement, élus et jeunes

Il est important pour la KARAF de montrer aux élus les impacts de ce que font les jeunes sur le territoire. Les jeunes de la KARAF remarquent que les élus ne les reconnaissent pas toujours : « ils reprennent souvent nos idées mais ne nous mentionnent pas ». Ils regrettent que les élus ne les saisissent pas sur des questions ou des thématiques spécifiques. Ils remarquent que l'implication des jeunes est généralement reconnue quand elle répond à ce que les adultes considèrent comme étant de la participation des jeunes, notamment les pratiques culturelles juvéniles. Ils ne sont pas sollicités sur l'aménagement du territoire, le logement, les programmations culturelles...

La KARAF siège au Conseil de Développement (CD) parce qu'ils sont accompagnés pour cela et qu'ainsi ils se font entendre. Les membres de la KARAF organisent des groupes de travail informels et

ensuite font remonter leurs réflexions vers le CD. Ce qui facilite l'investissement de la KARAF dans les travaux du CD c'est qu'au départ c'est le CD qui est allé chercher des jeunes déjà mobilisés et qu'il a ouvert des temps de rencontre informels en soirée. Certains membres de la KARAF sont aujourd'hui élus municipaux.

Le Conseil de développement signale que les 21 conseils de développement travaillent en réseau sur la thématique jeunesse entre autres. Le Conseil de développement du pays de centre Bretagne sollicite les jeunes du territoire sur des thématiques. Il s'adapte à leurs conditions de vie pour les rencontrer : « même si les jeunes ne sont pas sur le pays, on travaille le vendredi soir ». « On ne veut pas faire des commissions jeunesse sans jeunes... ». « On apprend plein de choses, c'est décourageant, ils ont des manières de fonctionner différentes et on a tout à apprendre. »

Synthèse de la production collective :

Les freins :

- **Le niveau d'expertise exigé par les pouvoirs publics** à l'intention des associations : les dossiers de demande de financement, les appels à projets pour les bénévoles sont un réel frein parce qu'ils nécessitent une technicité administrative poussée à l'extrême.
(...)
- **La difficulté à repérer les différentes modalités d'engagement des jeunes** et à les prendre en compte.
- **La participation de la société civile repose souvent sur le bon vouloir des élus** qui, pour cela, doivent être prêts à écouter, à prendre en compte cette parole. La conception de la politique même qui apporte les réponses avant de faire vivre l'analyse ne laisse pas de place aux initiatives de la société civile. **La formation du personnel politique n'est pas adaptée à la démocratie participative** : très souvent, l'engagement des jeunes est récupéré politiquement.
- **La non reconnaissance des compétences de la jeunesse en dehors de l'animation territoriale culturelle.**
- **Les jeunes qui prennent part au projet de territoire sont souvent des jeunes déjà engagés.** Les conseils municipaux de jeunes ne sont pas représentatifs.

Les préconisations :

- **Remettre en place une éducation à la politique**, à la délibération, aux méthodes coopératives ; nécessité de développer les coopérations entre éducation nationale et éducation non formelle.
- **Aller là où sont les jeunes**: espaces jeunes, espaces scolaires, réseaux sociaux espace numérique...
- **Faire avec et pas pour.** La **question du référentiel métier** est à travailler. Il faut aussi identifier un acteur local qui soit légitime vis-à-vis des jeunes, reconnu, qui a des compétences en matière de structuration des associations, des collectifs, en organisation de manifestations.
- **Travailler à partir du quotidien des jeunes**, se centrer sur leurs préoccupations : la culture est un outil parmi d'autres, qui permet ensuite de se mobiliser sur d'autres thématiques.
- **S'appuyer sur les initiatives existantes et sur les collectifs existants**, comme point de départ de la mobilisation sur un territoire ; enjeu d'inventaire au préalable.
- **Être des relais de l'émancipation des jeunes**, plus que des relais de l'action et de l'activité.
- **Accompagner vers la démocratie représentative** : renforcement de la capacité à agir, permettre à des jeunes de candidater aux élections locaux et les soutenir.
- **Construire un cadre institutionnel favorable** comme les Conseils de développement et un financement spécifique et si possible pérenne (Conseil Général et Conseil Régional par exemple)
- **S'appuyer sur la transmission par les pairs et l'exemplarité de l'engagement** : avoir des modèles, valoriser les expériences, « se transmettre le virus »

DOCUMENT 4

"Contribution pour un projet de territoire Jeunesse en bocage bressuirais" - Maison de l'emploi du bocage bressuirais - Mai 2013

STRUCTURER LA GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE JEUNESSE

Proposition 1 - PRÉSENTER UNE POLITIQUE JEUNESSE CLAIRE ET LISIBLE : FORMALISER DES ORIENTATIONS POLITIQUES ET LES PORTER COLLECTIVEMENT

Pour développer une « politique jeunesse » sur le territoire, il conviendra de formaliser des orientations politiques claires, pour mieux contractualiser entre les partenaires, autour d'un projet cohérent, qui s'inscrira dans le temps et qui sera porté pour et par tous, sur les territoires.

Le portage et le suivi de cette politique jeunesse, devra s'appuyer sur une « gouvernance » claire et visible (portage politique, espace de travail identifié entre techniciens et concertation avec les jeunes), partagée et transversale, qui croise les différents secteurs de l'action publique (social, culturel, vie associative, emploi, transports, logement, santé...) et qui vise la cohérence entre ces secteurs d'actions.

Il conviendra également de développer le rapport « élus - jeunes » et « adultes - jeunes », en s'inscrivant dans la durée, afin d'améliorer la perception par les élus, de l'action publique menée en direction des jeunes, des expériences et des activités initiées.

Préconisations :

- S'appuyer sur un **document cadre**, de type « *charte d'engagements pour les jeunes du territoire* », partant de la réalité des jeunes sur le territoire (socio-démographie, réponses au questionnaire, ...).
- Avoir un **portage politique identifié** par un vice-président de la communauté d'agglomération...
- ... en binôme avec **une fonction technique de « coordination / animation du projet politique jeunesse »** qui assurera la transversalité, la cohérence, l'évaluation, et à même d'interpeller les différents services de l'agglomération .
- Institution d'un « **comité d'orientation, de suivi et d'évaluation** », composé d'élus de l'agglomération (représentants de différentes commissions), et de représentants des acteurs de la jeunesse, pour assurer la continuité du travail de ce projet jeunesse.

Proposition 2 - FAIRE ÉVOLUER LES CONTRACTUALISATIONS POUR CONSOLIDER LE RÉSEAU D'ACTEURS ET PROMOUVOIR DES EXPÉRIMENTATIONS

- Pour une politique jeunesse globale, il est préconisé à la fois, **une contractualisation à l'échelle du territoire** de la communauté d'agglomération et également, transversale, s'articulant sur les dispositifs de types CEJ, PRE, CLSPD (volet jeunesse), contrats de territoire (Région, ...), voire Leader, fondations...
- L'ensemble devra s'organiser en lien avec l' élu référent, la fonction technique « *coordination / animation du projet politique jeunesse* » et l'espace permanent de « *coordination et d'analyse partagée* » qui rassemble les acteurs jeunesse.
- Il est préconisé de consolider financièrement le réseau des acteurs jeunesse, afin de garantir et de **privilégier les temps de face-à-face avec le public jeune**, plutôt que le temps mobilisé à la recherche de financements.
Sur ce dernier point, il sera recherché la mutualisation de compétences d'ingénierie en matière de recherche de financements.
- Il devra également être défini des « **axes d'expérimentations prioritaires** », à l'issue d'un travail d'inventaire, tenant compte des dynamiques locales et des expériences réussies à déployer sur le territoire.

A titre d'exemple : déploiement des dispositifs de Prévention (action du PRE, du CLSPD...), Parentalité, Promotion de la santé et du bien-être, Allocation de subsistance, Emploi - alternance, Chantiers de jeunes, Culture, Vie festive, International, Environnement, Participation électorale, volet logement des jeunes dans le SCOT...

Proposition 3 - ASSOCIER DURABLEMENT LES JEUNES À LA CONDUITE DES POLITIQUES PUBLIQUES

- Il convient de favoriser et d'organiser, de façon durable, **la rencontre et le lien entre les jeunes et les élus**. Notamment à partir des jeunes déjà engagés dans différentes structures.
- On veillera à **informer et à consulter les jeunes** sur les évolutions du territoire et de la politique jeunesse envisagée à leur attention. On pourra s'appuyer sur les résultats de l'enquête par questionnaire pour débattre avec eux de la politique jeunesse.

Proposition 4 - ASSURER UN MAILLAGE ENTRE LES ACTEURS ET UNE ORGANISATION DU TERRITOIRE

■ Une des premières actions à initier consiste à réaliser un inventaire, à l'échelle de chaque commune, afin d'identifier les acteurs jeunesse et les structures qui portent les actions, dans les domaines de : l'Éducation, l'Animation, l'Action culturelle, l'Action sportive, la Prévention (ASE, PRE), l'Insertion (professionnelle, sociale), la Mobilité et le Logement...

■ Le **profil des postes** actuels des acteurs jeunesse est également à inventorier, afin de réfléchir à leur redéfinition (contenu, missions, compétences,...)

■ Il s'agit également d'identifier l'échelle d'intervention souhaitable pour chaque domaine d'action :

Éducation, animation : échelle communale, par exemple

Associations culturelles : échelle intercommunale, par exemple

Associations sportives : échelle EPCI ou autre, par exemple

Prévention (ASE, PRE) : échelle du secteur de recrutement du collège, par exemple

Insertion (professionnelle, habitat) : échelle des EPCI, par exemple

...

■ Il est fortement préconisé d'assurer un maillage du territoire à partir des « référents jeunesse ».

Ces derniers assureront au bénéfice des jeunes, le rôle « de porte d'entrée » de la politique jeunesse déclinée sur le territoire.

Cette approche permettra de tenir compte des réalités et des spécificités locales existantes, de constituer des points de contacts de proximité avec les jeunes, d'assurer le transfert et le déploiement des expériences positives sur les autres territoires de la communauté d'Agglomération et de faire le lien avec les partenaires locaux infra territoire et avec les parents.

Paroles de jeunes

➤ Les perspectives des jeunes

- 29 % des jeunes souhaitent trouver un travail. 6 % envisagent une création d'entreprise
- 1 jeune sur 5 envisage de quitter le bocage bressuirais, mais 1 sur 5 souhaite s'y installer

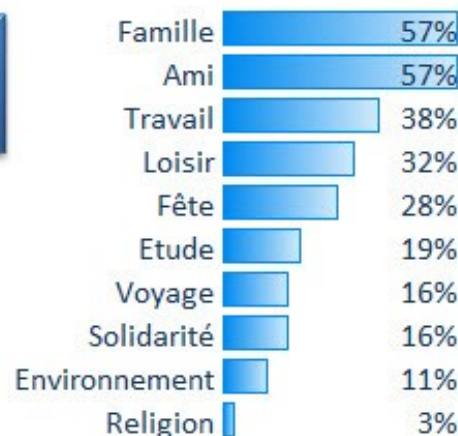
Dans les années qui viennent, avez-vous envie de faire quelque chose sur le territoire du Bocage Bressuirais ?



➤ Les valeurs des jeunes

- La famille, les amis et le travail arrivent en tête des valeurs importantes pour les jeunes

Parmi les domaines suivants, lesquels sont particulièrement importants pour vous ?



(...)

LISTES DES ABREVIATIONS

ASE	Aide Sociale à l'Enfance
CEJ	Contrat Enfance Jeunesse
CHRS	Centre d'Hébergement et de Réadaptation Sociale
CIO	Centre d'Information et d'Orientation
CLSPD	Conseil Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance
CRDD	Contrat Régional de Développement Durable
CSAPA	Centre de Soins, d'Accompagnement et de Prévention en Addictologie
CSC	Centre Socioculturel
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
IREPS	Instance Régionale d'Education et de Promotion
LEADER	Liaison Entre Action de Développement de l'Economie Rurale
MDA	Maison Des Adolescents
ML	Mission Locale
PDU	Plan de Déplacements Urbains
PLH	Programme Local de l'Habitat
PIJ	Point Information Jeunesse
PRE	Programme de Réussite Educative
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale
SILOJ	Service d'Information Logement des Jeunes

Le Cese préconise de confier aux communautés de communes une compétence "jeunesse" obligatoire

Dans un avis adopté le 11 janvier 2017, le Conseil économique, social et environnemental considère qu'une coordination locale à l'échelle des bassins de vie, sur le modèle des projets éducatifs de territoire, est nécessaire pour répondre aux besoins spécifiques des jeunes en milieu rural.

Suite à une saisine du Premier ministre datant de juillet dernier, le Conseil économique, social et environnemental (Cese) a adopté le 11 janvier 2017 à l'unanimité un avis sur la "place des jeunes dans les territoires ruraux".

Qui sont les 1,6 million de jeunes de 15 à 29 ans (1) vivant dans ces territoires et sont-ils différents des jeunes urbains ? A certains égards, oui, répondent les rapporteurs de l'avis qui mettent en avant des spécificités liées au milieu de vie : une orientation plus fréquente vers la voie professionnelle et une entrée plus précoce sur le marché du travail, un mode de vie et un accès aux formations, à l'emploi et aux services fortement conditionnés par la question de la mobilité ou encore des inégalités entre jeunes femmes et jeunes hommes plus marquées. Ainsi, dans les zones de revitalisation rurale, 61% des demandeurs d'emploi de moins de 25 ans sont des femmes, contre 50% en France métropolitaine en moyenne.

L'avis met aussi l'accent sur le dynamisme de ces jeunes – plus souvent bénévoles à la campagne qu'en ville – ou encore sur leur absence de confiance dans les politiques. Symétriquement, les élus locaux ne s'intéresseraient que peu à ces jeunes. En Ille-et-Vilaine par exemple, selon une étude de l'Injep, "le pourcentage de communes où la jeunesse est inscrite comme une priorité politique est beaucoup plus élevé en milieu urbain (neuf sur dix) qu'en milieu rural (un peu plus d'un quart)". "Les politiques publiques s'adressent très souvent aux moins de seize ans", essentiellement autour de l'accueil petite enfance, a précisé Danielle Even, agricultrice et l'une des rapporteurs de l'avis, lors d'une présentation à la presse.

Patrick Kanner : subsidiarité et souplesse dans le cadre des CTAP

Pour combler ce manque, le Cese préconise de confier aux communautés de communes une compétence "jeunesse" (16-29 ans) obligatoire. "Ce n'est pas tant une question de moyens financiers qu'un état d'esprit", a expliqué Danielle Even. Selon elle, le caractère obligatoire de la compétence permettrait de réunir "autour de la table" l'ensemble des partenaires, à l'échelle du bassin de vie, pour poser un diagnostic et "structurer une politique jeunesse" autour des enjeux majeurs – transports, insertion professionnelle, santé, etc. Sur le modèle des projets éducatifs de territoire, des "projets jeunesse de territoire" seraient ainsi élaborés. Venu assister à la présentation de l'avis, Patrick Kanner, ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, a considéré que, si la région avait bien été désignée chef de file des politiques jeunesse par la future loi Egalité et Citoyenneté (2), les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) pouvaient être le lieu permettant d'organiser la "subsidiarité" entre les niveaux de collectivité, selon les territoires, "le bon échelon [pouvant] être l'intercommunalité". (...)

Caroline Megglé - Localtis

(1) Selon des chiffres Insee de 2006, en France métropolitaine, "14% seulement des jeunes de 15 à 29 ans (soit 1,6 millions de jeunes) résident dans l'espace à dominante rurale, alors que cet espace accueille 18% de la population totale".

(2) Au passage, le ministre a précisé que la réponse du Conseil constitutionnel à la saisine relative à la loi Egalité et Citoyenneté devrait être rendue à la fin du mois de janvier.

Communauté de communes de Savès
SCHEMA DE MUTUALISATION
2015 - 2020

(...) (extraits)

Coordinateur Enfance & Jeunesse

Depuis plusieurs années, il est évoqué la reprise de la compétence enfance-jeunesse par la communauté de communes. Cependant compte tenu des problèmes de gouvernance entre les différentes communes et le SIVOM de la Bure, des locaux parfois vétustes, des offres dispersées et parfois inégales sur le territoire en termes de capacité d'accueil, de tarifs, de la multiplication des opérateurs présents sur le territoire... cette compétence n'a jamais été transférée.

Or la volonté d'harmoniser une politique enfance-jeunesse et de porter une action globalisée sur le territoire est réelle.

Le processus de mutualisation a été amorcé avec le recrutement en février 2015 d'un coordinateur enfance-jeunesse ayant pour mission :

- Impulser et accompagner les élus des différentes collectivités dans la formalisation d'une politique jeunesse territoriale ;
- Participer à la construction du projet jeunesse de la collectivité avec les élus et les partenaires à partir des intentions, des orientations politiques du territoire, du cadre des dispositifs institutionnels ;
- Informer et accompagner les élus dans l'appropriation de la réglementation, des orientations, des lignes directrices des politiques nationales et territoriale ainsi que de celles des partenaires institutionnels ;
- Apporter son soutien à l'organisation des commissions jeunesse et comités de pilotage. Il peut ainsi être amené à proposer, informer, ajuster et co-animer ;
- Transmettre aux gestionnaires des structures les orientations des collectivités en matière de jeunesse, le projet ainsi que les actions constitutives que les équipes d'animation mettront en place.
- Accompagner les élus pour guider, expertiser la gestion des structures.
- Participer aux études et aux diagnostics de territoires et faciliter les échanges en vue d'élaborer des réponses aux besoins ;
- Etre référent en matière de conventionnement pour toutes les collectivités ;
- Construire et animer le réseau de partenaires nécessaires à la construction, la mise en œuvre puis le suivi des actions (Services sociaux, CCAS, DDCS, Conseil Général, inspection académique, établissements scolaires, CAF, associations locales, fédérations d'éducation populaire ...).

Il est chargé en particulier :

- de participer à l'élaboration du diagnostic Enfance et Jeunesse lancé par la communauté de communes afin de permettre d'adapter les services et les actions partenariales à mettre en œuvre pour répondre aux besoins à court et moyen termes des familles et des professionnels du secteur de l'enfance et de la jeunesse sur le territoire.
- De suivre le Contrat Enfance Jeunesse signé sur le territoire,
- D'élaborer un Projet Educatif Territorial intercommunal.

(...)

5.1. Transfert total de la compétence

Le transfert d'une compétence d'une commune à un EPCI entraîne le transfert du service ou d'une partie du service chargé de sa mise en œuvre. Ce transfert est régi par le principe d'exclusivité.

Agents exerçant en totalité leurs fonctions dans le service transféré :

- **Fonctionnaires** : transfert automatique (obligatoire) ⇒ conditions de statut et d'emploi (maintien régime indemnitaire plus favorable, maintien avantages collectivement acquis) Art. 5211-4-1, I CGCT
- **Agents non titulaires de droit public** : transfert automatique (obligatoire) ⇒ conditions de statut et d'emploi (maintien nature de l'engagement initial, maintien régime indemnitaire plus favorable, maintien avantages collectivement acquis)

Agents exerçant en partie leurs fonctions dans le service transféré :

Choix de l'agent entre le transfert ou la mise à disposition

- **Si transfert** → conditions identiques à celles des agents exerçant en totalité leurs fonctions dans le service transféré,
- **Si mise à disposition** → de plein droit, sans limitation de durée Art. 5211-4-1, I CGCT

5.2. Transfert partiel de la compétence

(la mutualisation ascendante par mise à disposition du service)

Dès lors qu'une commune a conservé tout ou partie d'un service concerné par un transfert de compétences, elle a l'obligation, et non plus la faculté, de le mettre à disposition de l'EPCI pour l'exercice par celui-ci de ses compétences.

Une convention doit fixer, après avis des comités techniques compétents, les modalités de la mise à disposition, ainsi que les conditions de remboursement, qui doivent correspondre à celles qui sont déterminées par le décret n°2011-515 du 10 mai 2011.

Conséquence pour les agents :

Maintien au sein de la commune du ou des services exerçant la compétence partiellement transférée.

Mise à disposition du ou des services et du personnel à l'EPCI pour l'exercice des compétences ⇒ mise à disposition de plein droit sans limitation de durée Art. 5211-4-1, II et IV CGCT

5.3. La mutualisation descendante d'un EPCI vers une ou plusieurs de ses communes membres

Un EPCI peut, notamment en dehors d'un transfert de compétence(s), mettre tout ou partie de ses services à disposition d'une ou de plusieurs de ses communes membres, dès lors que la mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services.

Art. L.5211-4-1, III du CGCT

Les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public affectés au sein du service mis à disposition sont également à disposition des communes concernées.

Les modalités de mise à disposition du service et du personnel qui y est attaché sont réglées par convention entre chaque commune intéressée et l'EPCI, après avis des comités techniques compétents.

La convention prévoit notamment les conditions de remboursement par la ou les communes des frais de fonctionnement du ou des services mis à disposition.

La mise à disposition du personnel s'effectue de plein droit et sans limitation de durée. Les agents sont placés pour l'exercice de leurs fonctions sous l'autorité fonctionnelle du maire. Art. L. 5211-4-1, IV du CGCT.

Bien qu'il ne soit pas expressément prévu, l'avis de la commission administrative paritaire si la situation individuelle du fonctionnaire concerné est impactée par la mise à disposition (modification du niveau des fonctions, du lieu de travail etc.) Art.30 de la loi n°84-53

5.4. La constitution d'un service commun :

Art. L5211-4-2 du CGCT

Un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres peuvent se doter de services communs, en dehors des compétences transférées.

Désormais, un EPCI à fiscalité propre et un ou plusieurs établissements publics dont il est membre, ou le CIAS qui lui est rattaché, peuvent également se doter de services communs pour assurer des missions fonctionnelles.

Les domaines d'intervention des services communs sont précisés par le CGCT.

Un service commun peut être chargé de l'exercice de missions opérationnelles ou de missions fonctionnelles en matière de :

- gestion du personnel à l'exception, pour les communes et établissements affiliés, des compétences relevant du Centre de Gestion,
- gestion administrative et financière,
- informatique,
- expertise juridique,
- expertise fonctionnelle,
- instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou l'Etat.

Comme dans le cadre d'une mise à disposition de service classique, les modalités de remboursement seront fixées par voie conventionnelle, après avis du ou des comités techniques compétents.

La convention est édictée après l'établissement d'une fiche d'impact décrivant notamment les effets sur l'organisation, les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents. Cette fiche est indexée à la convention.

Ces deux documents doivent être soumis à l'avis du ou des comités techniques compétents. Art. L.5211-4-2, alinéas 4 à 7 du CGCT.

En fonction de la mission réalisée, le personnel des services communs est placé sous l'autorité fonctionnelle du maire ou sous celle du président de l'établissement public.

Selon l'article L 5211-4-2 du CGCT, les services communs sont obligatoirement gérés par l'EPCI.

Conséquences pour les agents :

Agents exerçant en totalité leurs fonctions dans le service mis en commun :

- Fonctionnaires : Transfert automatique (obligatoire) ⇒ conditions de statut et d'emploi (maintien régime indemnitaire plus favorable, maintien avantages collectivement acquis) Art.5211-4-1, I CGCT
- Agents non titulaires de droit public : transfert automatique (obligatoire) ⇒ conditions de statut et d'emploi (maintien nature de l'engagement initial, maintien régime indemnitaire plus favorable, maintien avantages collectivement acquis) Art. 5211-4-4, I CGCT

Agents exerçant en partie leurs fonctions dans le service mis en commun :

Mise à disposition individuelle (Art.5211-4-2 CGCT)

(...)

Rythmes scolaires : la dynamique des PEDT survivra-t-elle aux options intercommunales du futur gouvernement ?

L'année 2017 marque le début d'une première vague de renouvellement des projets éducatifs territoriaux (PEDT). Créés il y a quatre ans pour accompagner la mise en place de la réforme des rythmes scolaires, ils auraient impulsé une telle "dynamique" que nul ne pourrait songer à les supprimer, à en croire le rapport final d'évaluation nationale réalisé par deux cabinets conseils pour le compte du ministère de Patrick Kanner, ministre en charge pour quelques jours encore de la jeunesse. Avec une nuance toutefois : cela dépendra de la capacité des PEDT à s'adapter à la nouvelle donne intercommunale héritée de la loi Notre. (...)

"La dynamique enclenchée par les PEDT (projets éducatifs de territoire) peut être considérée comme durable et il est peu probable qu'elle s'essouffle, dès lors que les conditions actuelles de financement et la flexibilité du dispositif seront maintenues." C'est l'une des conclusions du rapport d'évaluation des PEDT élaboré pour le compte du ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports par les cabinets Education & Territoires et Eneis. Les auteurs constatent "la volonté des territoires de concevoir un projet éducatif en phase avec leurs publics et leurs besoins" et ils soulignent le "fort investissement des plus petites communes" qui ont dû organiser pour la première fois "une offre périscolaire dans un cadre structuré".

Des petites collectivités ont formulé pour la première fois un projet éducatif

Ils ont en effet permis "aux plus petites collectivités (...) de formuler pour la première fois (...) un véritable projet éducatif". Pour les collectivités qui disposaient déjà d'un PEL (projet éducatif local), le PEDT a permis "d'approfondir la réflexion sur la qualité de l'offre", mais aussi d'étendre "le périmètre de leur public au-delà des 3-11 ans". La majorité des collectivités porte d'ailleurs "un regard positif sur le PEDT tel qu'il a été signé", malgré les difficultés de son élaboration, le manque de moyens humains, les coûts et les délais. Plus de sept sur dix des collectivités estiment que leurs objectifs ont été atteints "de manière plutôt satisfaisante". Les auteurs ajoutent que "les TAP et la nouvelle organisation font désormais partie du quotidien des enfants, des agents, des animateurs et des enseignants". De plus, "les rencontres fréquentes avec les partenaires éducatifs de la collectivité (...) ont permis de créer de la cohésion autour du projet." Si "les questions de logistique, d'organisation et de financement ont occupé les collectivités les deux premières années", les collectivités ont à présent "la possibilité de prendre du recul".

Promouvoir la mutualisation des PEDT à l'échelle intercommunale

Dans ce contexte, les auteurs formulent une série de recommandations. Il suggère notamment de "promouvoir la mutualisation des PEDT à l'échelle intercommunale" sans cacher les difficultés que cela pourrait engendrer.

13% des PEDT seraient aujourd'hui des PEDT intercommunaux et 40% des communes signataires d'un PEDT le seraient dans un cadre pluri ou intercommunal. "La pratique de la mutualisation dans le domaine du périscolaire est donc d'ores et déjà très développée et pourrait devenir majoritaire dans les prochaines années", anticipent les auteurs du rapport. Ils observent que "les communes ayant choisi la voie de la mutualisation sont majoritairement de petites communes situées en zones rurales et qui auraient certainement éprouvé des difficultés à mobiliser et à conserver dans la durée les moyens d'animation requis". Ils estiment également que "la proportion importante de PEDT portés par une intercommunalité montre également que le transfert de la compétence périscolaire est aujourd'hui bien accepté par les maires".

Ils soulignent que la mutualisation peut néanmoins se faire sous forme d'entente et se matérialiser par "un simple conventionnement" entre communes. "Cette solution préserve la souveraineté de la commune dans le domaine éducatif", ajoutent-ils, "on sait que les maires y sont attachés et que certains craignent que le transfert de la compétence périscolaire soit le prélude au transfert de la compétence scolaire qui suscite incontestablement des réserves beaucoup plus importantes".

La tentation de revenir au PEDT communal

Ce "simple conventionnement" a peut-être de beaux jours devant lui. Pour l'avenir, les auteurs du rapport craignent en effet que la disposition de la loi Notre fixant à 15.000 habitants (hors dérogations) le seuil de population pour les intercommunalités "pose un problème pour celles qui portaient un PEDT (Ndlr : à l'échelle de l'EPCI) et qui vont devoir disparaître en fusionnant". Ils sont très clairs : "dans les zones peu peuplées, la surface des nouvelles intercommunalités pourrait devenir telle que la pertinence d'un PEDT commun soit mise en question" et " dans ces circonstances, les communes membres pourraient être tentées de reprendre leur liberté et de revenir à un PEDT communal", alertent-ils en recommandant à leur commanditaire de mener une réflexion au niveau national entre les services de l'Etat concernés (Cnaf, MEN, Jeunesse et Sports) et les représentants des communes et intercommunalités (AMF, Villes de France, AMRF), sur la question de l'exercice des compétences éducatives locales (enseignement primaire, périscolaire et extrascolaire) et du rôle attendu des intercommunalités dans ce champ.

Indispensable comité de pilotage

Les auteurs du rapport formulent également cinq recommandations sur le pilotage local des PEDT. Ils estiment en premier lieu qu'une instance de suivi (comité de pilotage) du PEDT est indispensable. Dans leur esprit, elle doit réunir, "a minima" les représentants de la collectivité support (élus, services), et "si possible" des représentants des services de l'Etat (DDEN, CAF, DDCS/PP), ainsi que les parties prenantes du projet (enseignants et directeurs d'écoles, associations, parents d'élèves). Son rôle est de valider en amont le contenu du projet (projet initial et renouvellements successifs), de contrôler son déroulement et d'organiser son évaluation. Ils précisent que l'instance de suivi peut déléguer l'un de ses membres au niveau des instances de concertation départementales (GAD élargi). (...)



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

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

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

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

l'obligation de la compétence jeunesse pour les intercommunalités.

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

”

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

contemporaine est portée de plus en plus par différents échelons territoriaux

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



définitions

PAYS

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

PÔLES D'ÉQUILIBRE TERRITORIAUX ET RURAUX (PETR)

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

CONTRAT DE RURALITÉ

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

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

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

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

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

méthode

Méthodologie de l'étude

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



repères

Rapide portrait des deux pays

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

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

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

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

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

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

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



sources bibliographiques

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

ET AUSSI...

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

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

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

"Politique jeunesse et intercommunalité. Méthode et résultats d'une démarche pour accompagner la réflexion des élus locaux" (extraits).

LES ENJEUX DES POLITIQUES JEUNESSE DANS LE CADRE DES INTERCOMMUNALITÉS

Comme nous l'avons déjà évoqué, les intercommunalités des zones rurales et périurbaines font face aujourd'hui à un redéploiement sans précédent de la population et d'activités économiques, notamment de services. Les défis et enjeux déclinés ci-dessous représentent des pistes de réflexion afin de nourrir les débats entre élus, entre élus et professionnels et entre élus, professionnels, habitants et jeunes. Mais aussi des objets d'investissement et d'action la plus collégiale possible.

LA VOLONTÉ POLITIQUE DES ÉLUS : SOCLE DE LA DÉMARCHE MAIRIE-CONSEILS ET DE TOUTE POLITIQUE PUBLIQUE

Un enjeu concerne la volonté politique et la recherche de sens de l'action publique. On pourrait même dire que c'est le préalable à toute démarche ou intervention publique. Quelques-unes de ces dernières se limitent à la mise en œuvre de dispositifs contractuels ou à des programmations d'actions et d'activités sans rechercher le sens et la

logique de ces actions. Répondre à des demandes d'accueils en crèche ou en accueils de loisirs est une des premières préoccupations des élus. Mais très vite, organiser une cohérence d'ensemble, définir des orientations générales, harmoniser afin de répondre à des besoins très souvent mal appréhendés devient une nécessité. La qualité de la réponse de la collectivité définit le niveau d'attractivité du territoire. Lors de la construction d'une politique jeunesse s'impose la nécessité de clarifier la vision de l'avenir par rapport à un territoire. On est trop, dans nombre de territoires, dans une perspective à court terme liée aux dispositifs. Il est souhaitable que les intercommunalités réfléchissent à une vision un peu plus long terme que celles qui sont liées aux contractualisations des dispositifs.

APPROCHE GLOBALE DE LA QUESTION DE LA JEUNESSE

Quand on parle de jeunesse, on fait, bien sûr, référence à des questions liées aux activités occupationnelles, à la culture et au sport, mais cela peut aussi mobiliser d'autres questionnements liés à

l'éducation, à la santé... Dans ce cadre, le contrat éducatif local (CEL) pose la question du croisement de l'éducation informelle¹³ avec l'éducation formelle, de l'éducation scolaire avec le péri et l'extra scolaire depuis les années 1998-1999.

La jeunesse concerne aussi d'autres sujets comme la santé, le logement, l'orientation, la formation, la mobilité, l'insertion par l'économie, etc. On voit très bien que la question de la jeunesse est transversale. C'est peut-être aussi la question la plus transversale, car ce secteur de l'intervention publique intéresse une partie importante de la population.

LA COHÉRENCE TERRITORIALE ET LA MOBILITÉ

De nouveaux besoins et de nouvelles demandes émergent de l'arrivée de nouvelles populations. La satisfaction de ces besoins et l'intégration des familles, des enfants et des jeunes contribueront à l'attractivité du territoire.

Enfin, parler de cohérence, c'est évoquer la cohérence territoriale. Une politique jeunesse doit s'intéresser à l'ensemble du territoire, à l'ensemble des villages éloignés ou pas du centre du territoire. L'enjeu est, bien sûr, d'offrir, dans la mesure du possible, l'égal accès aux activités pour l'ensemble des enfants et des jeunes d'un territoire. Ici, la question du transport, par exemple, prend toute son importance dans les territoires ruraux et périurbains.

LA JEUNESSE COMME RESSOURCE POUR LE TERRITOIRE

13 Éducation informelle: Toute action éducative en dehors de celle du système scolaire. Il s'agit de la famille, des centres de loisirs, des associations...

La vision négative sur la jeunesse représente le principal frein à l'élaboration d'une politique avec les jeunes. Pourtant, la majorité des enquêtes auprès des jeunes, aussi bien en zone rurale qu'urbaine, révèle une très forte disponibilité en matière d'engagement. Quelques expérimentations ont été suivies d'effet concret. Des fonds d'initiatives de projets jeunes, des forums jeunes et élus, ou des conseils communautaires fonctionnent avec des résultats assez satisfaisants. Cela contribue à l'éducation à la citoyenneté des enfants et des jeunes. Cette citoyenneté latente, qui ne demande qu'à être active, s'exprime dans des espaces facilitateurs d'engagement (projet citoyen des étudiants, projet humanitaire, engagement associatif, politique et sous des formes d'engagement sporadique ou continu...). Une des particularités des jeunes rurales réside dans une sociabilité intergénérationnelle que les acteurs urbains peuvent envier à leurs homologues ruraux (présence de jeunes dans un comité des fêtes d'un village, dans une structure associative culturelle ou festive...). Cette ressource pourrait être valorisée et pérennisée.

LE PARTENARIAT, NOTAMMENT AVEC LES ACTEURS ASSOCIATIFS, PEUT ÊTRE UN LEVIER POUR LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

Car une intercommunalité ne peut rien si elle souhaite s'engager seule dans une politique jeunesse. Le partenariat pourrait avoir comme objectif de construire des liens opérationnels avec les professionnels, les associations, les bénévoles, l'éducation nationale, etc.

Mais le partenariat ne consiste pas seulement à réunir des acteurs. Il s'agit avant tout d'échanger sur les éléments essentiels du diagnostic local et d'imaginer des actions consensuelles partagées avec les acteurs locaux. Il s'agit donc d'imaginer l'animation politique et professionnelle, le pilotage d'une politique locale jeunesse «partagée». La démarche Jeunesse et intercommunalité a mis en valeur et a renforcé le partenariat local dans la majorité des territoires accompagnés par Mairies-conseils depuis 2008.

APRÈS LA DÉMARCHE : QUELLE ÉVOLUTION DES POLITIQUES JEUNESSE¹⁴ ?

CHANGEMENT DE REPRÉSENTATION ET DE PERCEPTION SUR LA JEUNESSE

L'axe fondamental de la démarche est basé sur le paradigme du changement de représentation de la jeunesse au niveau des élus et des acteurs.

La démarche Jeunesse et intercommunalité, proposée par Mairie-conseils, a eu des effets multidimensionnels dans les territoires accompagnés. À une ou deux exceptions près, le changement de perception sur la jeunesse est unanime. Et même si ce changement est avant tout qualitatif, on a pu observer plusieurs évolutions.

1. Il n'y a pas un statut singulier de la jeunesse, mais une pluralité de statuts. La jeunesse est donc plurielle. Quelques élus ont découvert que la jeunesse n'est pas celle qu'ils pensaient connaître avant la démarche.

Certaines catégories de jeunes sont bien visibles, d'autres moins. La difficulté est d'appréhender

l'ensemble de ces catégories de jeunesse dans le cadre de la démarche jeunesse, et plus particulièrement dans la phase opératoire de mise en place de la politique.

2. Des élus sont aujourd'hui convaincus que la jeunesse ne s'arrête pas à la petite enfance et à l'enfance. Pour quelques-uns, la jeunesse s'arrête à 11-12 ans. Mais le plus grand nombre d'élus considère que la jeunesse englobe les âges de l'enfance jusqu'à la fin des études secondaires. Le constat de cette évolution des représentations a conduit à des traductions opérationnelles en termes d'actions et de communication avec les jeunes.

3. Quelques élus pensent que la jeunesse est une ressource, mais ce n'est pas une vision générale, car d'autres élus se focalisent sur la jeunesse délinquante. Le changement de représentation a pu s'opérer parce que les élus ont pris du recul, notamment, en confirmant que ceux qui posent problème en termes d'incivilité ou d'actes de pré-délinquance, sont une minorité. La jeunesse ne se limite pas à cette catégorie minoritaire.

4. Il y a une forte évolution sur la globalité et la transversalité de la question de la jeunesse. De la sphère du temps libre, on s'ouvre vers d'autres questions qui touchent la vie quotidienne des jeunes comme la mobilité, la santé, le logement.

¹⁴ Les données présentées dans ce chapitre sont issues de l'enquête par questionnaire réalisée fin de l'année 2012 auprès des territoires accompagnés par Mairie-conseils.

LES PRINCIPALES ORIENTATIONS PRODUITES AVEC LA DÉMARCHE

On constate une autonomisation du secteur enfance-jeunesse au sein de la collectivité, parfois une séparation du secteur enfance de celui de la jeunesse. Comme on peut le voir dans d'autres collectivités périurbaines, rurales, urbaines, il y a une autonomisation du secteur enfance-jeunesse avec la désignation d'un élu en charge de ces questions. Elle devient spécifique et se spécialise sur cette intervention de l'action publique locale sur la question enfance-jeunesse ou la jeunesse uniquement.

L'ÉVOLUTION DES POLITIQUES JEUNESSE RURALES ET PÉRIURBAINES

On constate deux évolutions au niveau des principales orientations avec un socle de base autour du temps libre. Ce socle est largement partagé, fortement légitimé et ce n'était pas le cas il y a une trentaine d'années. Des dispositifs ont permis cette avancée, le contrat éducatif local, le contrat des CAF (caisse d'allocations familiales), CTL (contrat temps libres) et le CEJ (contrat enfance-jeunesse). Le secteur a été consolidé par le recrutement de professionnels. On constate une prise de compétences communautaires notamment sur des activités extrascolaires. Après un effort conséquent, une communauté de communes accompagnée par Mairie-conseils est parvenue à harmoniser l'offre d'accueil locale. C'est une préoccupation largement partagée par les élus. Cet investissement ne peut s'effectuer que de façon progressive, car c'est une question complexe.

DU SOCLE DU TEMPS LIBRE...

1. De nouvelles catégories d'âge sont prises en compte. L'adolescence est une préoccupation majeure. Des interrogations se développent sur l'accompagnement du temps libre pour les 15-18 ans mais aussi sur les 15-25 ans. L'approche porte sur un accompagnement de projets pour ces derniers.

2. Ce temps libre largement partagé s'est traduit par l'écriture d'un projet éducatif local sur deux ou trois intercommunalités accompagnées par Mairie-conseils. Il a aussi pris en charge la question de la réduction d'inégalités d'accès aux activités. Des intercommunalités ont traité les questions d'accessibilité au sens large, c'est-à-dire l'accès financier, géographique, culturel, l'habitude de pratiquer une activité ou non (le piano ou le football, par exemple), l'accessibilité pédagogique avec la manière de présenter et d'enseigner les disciplines artistiques ou culturelles. Quelques territoires ont appréhendé toutes ces dimensions en tant que frein à cette accessibilité.

3. Des orientations ont été prises pour consolider le temps libre en développant l'information et la création d'espaces jeunes. Des réflexions se développent pour harmoniser la gestion d'accueil de loisirs sans hébergement. Cette gestion peut être communautaire ou communale. Des intercommunalités ont développé des coopérations, des coordinations sans aller jusqu'au transfert. D'autres intercommunalités ont réalisé le transfert de compétences afin de faciliter la gestion et l'harmonisation territoriale de l'offre d'activités au bénéfice des enfants et des jeunes.

4. Dans une communauté de communes, une importante expérimentation a été mise en place avec l'animation de proximité (animation auprès des adolescents et des jeunes dans les villages en milieu rural). Des réflexions ont été menées sur l'évolution de l'accompagnement des adolescents avec la prise en compte d'une dimension de prévention. Dans un autre territoire, ces réflexions ont abouti à la séparation en deux services, un service prévention et un service animation.

5. Dans une autre intercommunalité, en matière de gestion des centres de loisirs, le transfert s'est fait presque d'une manière concomitante à la démarche Jeunesse et intercommunalité.

... AUX POLITIQUES JEUNESSE OUVERTES AUX QUESTIONS TRANSVERSALES

L'ouverture vers les questions transversales liées à la jeunesse apporte de la nouveauté dans les territoires. La démarche a été d'un apport fructueux, même si des intercommunalités avaient déjà un investissement sur la question de l'emploi des jeunes et de l'organisation des «forums métiers». Des élus et des acteurs locaux ont pris conscience qu'ils devaient s'investir davantage sur l'emploi, sur la mobilité avec le transport à la demande ou le transport en fonction des activités.

Une autre question intéresse l'ensemble des territoires avec le développement des conduites addictives. Cette dernière a encouragé les élus à mettre en place des actions en la matière. Une communauté de communes a mis en place une orientation basée sur la prévention de la délinquance. Ailleurs, c'est l'investissement dans le secteur du logement des jeunes qui est un facteur-clé de l'accompagnement à l'autonomie de la jeunesse sur les territoires.

ANALYSE DES AXES DE DÉVELOPPEMENT DE LA POLITIQUE JEUNESSE PRODUITE PAR LA DÉMARCHE JEUNESSE

Un des premiers résultats de la démarche est d'avoir mis en œuvre les orientations adoptées lors de la phase 4. Lors de la réunion de restitution, les participants pensaient être arrivés au terme du processus. C'est en fait à ce moment-là que le «chantier» a démarré : par la mise en œuvre de la nouvelle politique jeunesse adoptée.

LA SPHÈRE DU PILOTAGE

Le pilotage est essentiel pour produire des orientations, des changements de représentation et des projets. Il est essentiel de disposer d'un élu référent et d'un technicien en charge du pilotage de ce secteur.

Le pilotage peut prendre différents aspects : la création de services communautaires, des recrutements en ressources humaines. Les services jeunesse ont été réorganisés. L'offre d'accueil des 3-17 ans a été harmonisée sur l'ensemble du territoire et non plus une partie seulement. Les réunions de coordination avec les acteurs ont été pérennisées, c'est un élément clé dans les territoires.

Pour les intercommunalités qui ont la chance d'avoir un collègue, des partenariats ont été développés avec le collègue comme outil de pilotage. Et c'est souvent ce partenariat qui peut être une base pour une politique en direction des adolescents. Toutefois, ce type de partenariat repose exclusivement sur la posture du principal du collègue.

Il est nécessaire de pérenniser un groupe de travail interne aux élus issus du groupe de pilotage ou de la commission enfance-jeunesse pour suivre la mise en œuvre et l'application de la nouvelle politique jeunesse.

LA SPHÈRE DE L'ANIMATION

Des intercommunalités se sont investies dans de nouveaux espaces jeunes autour de la problématique adolescence, celle des 12-15 ans, ou des 12-18 ans. Des espaces jeunes ouverts pour les plus âgées, les 16-20 ans, sont aussi à l'étude.

Des intercommunalités ont développé des camps de vacances destinés aux adolescents. Cela existait déjà ailleurs. Des PIJ (point d'information jeunesse) ont été ouverts. En Aveyron, une journée annuelle de l'adolescence a été créée avec beaucoup d'activités, des questionnaires, des débats avec les élus. Des journées d'activités autour du sport et de la culture ont été organisées, des journées annuelles qui permettent de rendre visible ce que fait la jeunesse dans sa pluralité.

Dans une autre intercommunalité, une animation dite de proximité a été expérimentée. Une présentation a été faite dans le cadre d'un séminaire annuel de Mairie-conseils sur l'évolution du métier d'animateur. Cette action montée localement en partenariat avec le centre social et le conseil général s'appuie sur quatre animateurs. Ils disposent de deux minibus et d'un budget de fonctionnement piloté par tout un dispositif de pilotage et d'évaluation : comité directeur, comité de pilotage, cellule d'évaluation continue.

LA SPHÈRE DES ÉQUIPEMENTS

Dans des intercommunalités, des projets de *City Stades* ont été réalisés. Par exemple, une intercommunalité de la Drôme qui comprend huit communes s'est vue dotée de huit *City Stades*. Le coût financier est très important.

Ailleurs, ce sont des *Skate Parks*. Une intercommunalité a mis en place ce type d'équipement pour favoriser la pratique ludique du sport.

LA SPHÈRE DES ACTIONS TRANSVERSALES

Un nombre non négligeable d'intercommunalités se sont investies dans la question de l'emploi par une adhésion à une mission locale. Cela permet d'avoir un lien avec l'organisme d'insertion et de disposer d'un levier pour intervenir sur cette question. La création de réseau d'entreprises notamment, afin de gérer les demandes multiples en particulier la problématique récurrente pour des stages de formation.

En matière de santé, un comité local de prévention des addictions avec aussi quelques actions de prévention a été créé. Sur la question du logement, une communauté de communes a travaillé en partenariat avec le conseil général. Ils ont aujourd'hui une résidence habitat jeunes (gérée par une association de logement pour jeunes travailleurs) en construction. Une autre intercommunalité s'interroge sur le logement transitoire pour les jeunes.

LA SPHÈRE DE LA MOBILITÉ

Sur cette question, une intercommunalité a créé un service de navettes vers les gares afin de faciliter la mobilité des jeunes.

Des territoires créent de sites de covoiturage, des services de transports selon les activités. C'est une solution technique qui se développe dans nombre de territoires.

LA SPHÈRE DE LA PARENTALITÉ

Cette question est prise en charge en lien avec d'autres acteurs importants et aussi légitimes dans ce domaine, le conseil général et les CAF, mais aussi avec la problématique de développement des actions intergénérationnelles. Il est vrai que les liens intergénérationnels caractérisaient les villages et le monde rural. Mais ces liens tendent aujourd'hui à se fragiliser sans toutefois disparaître complètement.

CHANGEMENT DE PILOTAGE DE LA POLITIQUE JEUNESSE SUITE À LA DÉMARCHE

Dans une intercommunalité, il y a eu un changement très important, la réflexion sur l'animation et la prévention ayant abouti à la séparation du département jeunesse en deux services, l'un dédié à l'animation et l'autre dédié à la prévention. Sur la démarche du Pays de la Baie du Mont-Saint-Michel, les intercommunalités ont consolidé des actions mises en place par sept d'entre elles. Il faut noter que ce sont le département et la région qui ont mis en place, en tant que partenaires de la démarche, les préconisations qui ont émergé sur la phase 4 de la démarche autour de la question de l'accessibilité financière et géographique pour le sport et les loisirs¹⁵. Ce territoire travaille aujourd'hui à la création d'un réseau d'acteurs dans le domaine de la jeunesse et de la culture. Sur un autre territoire, une démarche terminée en 2011, un triple partenariat a été mis en place avec le conseil général, la maison solidarité du conseil général et la MSA aussi autour de différents projets.

LES PRINCIPALES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

En premier lieu, le financement – ce n'est pas une surprise, surtout dans le contexte actuel. Le manque de volonté politique d'une partie des élus, qui perdure encore.

L'absence de compétence communautaire pour ceux qui n'ont pas fait de transfert, car il est difficile d'harmoniser une politique sans transfert. L'aggravation des difficultés sociales, notamment en matière de mobilité qui fragilise la fréquentation d'activités et le déplacement des familles et des enfants.

Enfin, la transversalité nécessite des moyens et une expertise très complexe.

¹⁵ L'axe de développement adopté à la suite de la démarche jeunesse et Intercommunalité pour le Pays de la Baie du Mont Saint-Michel de création d'une carte jeune facilitant l'accessibilité financière aux activités culturelles et sportives a été reprise par le département de la Manche.

PERSPECTIVES DES POLITIQUES JEUNESSE INTERCOMMUNALES

Des territoires travaillent sur la consolidation des réseaux d'acteurs, la renégociation des relations avec les associations et les centres sociaux présents sur les territoires. Il y a une sorte d'adéquation entre les nouvelles orientations et l'intervention de ces acteurs, la création d'observatoires, la valorisation de projets jeunes, la construction d'équipements, d'une école de musique, d'un centre de loisirs. Ceci contribue fortement à la structuration du territoire.

Une initiative qui vient d'un territoire avec la volonté de réaliser un point d'étape, tous les deux ans, avec l'ensemble des acteurs ayant participé à la démarche afin de suivre et de pérenniser les actions.

Au travers des réponses des intercommunalités sur le volet de la structuration de la politique

jeunesse, trois concepts opératoires sont au cœur des enjeux.

- La question des représentations des élus et de la volonté politique, qui reste le socle de base, la possibilité ou pas d'imaginer et de piloter une politique jeunesse communautaire.
- La mobilité et l'harmonisation territoriale, un enjeu central pour nos territoires. D'autant plus qu'un nombre non négligeable d'intercommunalités ont fusionné ou ont rattaché des communes isolées. De nouveaux territoires émergent avec des niveaux d'intervention en direction de l'enfance-jeunesse très différents. Un travail d'harmonisation se révèle nécessaire pour les prochaines années.
- Et pour finir, une interrogation sur la question de la place – aujourd'hui encore modeste – du jeune lui-même en tant qu'acteur dans la définition d'une politique jeunesse.

Communauté de Communes Barrès-Coiron

Compte-rendu du Conseil Communautaire

26 janvier 2015

Salle Communautaire - CRUAS

Nombre de membres en exercice : 28

Présents à la séance : 23

Votants : 25

L'an deux mille quinze, le 26 Janvier à 18 heures, le Conseil Communautaire de la Communauté de Communes Barrès-Coiron, régulièrement convoqué, s'est réuni au nombre prescrit par la loi, en salle communautaire de CRUAS, sous la présidence de M. COTTA Robert, sur la convocation adressée le 19 Janvier 2015.

(...)

2015-04 : Lancement d'une étude de définition et de mise en œuvre de la politique jeunesse intercommunale en vue d'un transfert de compétences et demandes de subvention auprès du Conseil Général de l'Ardèche et de la Caisse d'Allocations Familiales

Dominique PALIX présente l'étude à réaliser concernant la politique jeunesse à mettre en œuvre par la Communauté. Elle indique aux membres du conseil que le Conseil Général de l'Ardèche et la Caisse d'Allocations Familiales seront sollicités pour aider au financement de cette étude.

Délibération adoptée

La Communauté de communes Barrès-Coiron souhaite favoriser la structuration et l'harmonisation d'une offre de services aux familles en termes de loisirs pour l'accueil des enfants et des jeunes sur l'ensemble du territoire intercommunal.

Le Président propose aux membres de l'assemblée délibérante de lancer une étude préalable à un transfert de compétence Jeunesse, afin de définir et de mettre en œuvre la politique jeunesse intercommunale.

Le Président expose aux membres du conseil le contenu du cahier des charges de l'étude jeunesse proposé par la commission. Cette étude globale a pour objet :

- la réalisation d'un diagnostic partagé portant sur l'enfance et la jeunesse sur le territoire intercommunal afin de dégager les éléments indispensables à la connaissance des 3-17 ans, connaître les besoins de ce public notamment en terme d'accueil de loisirs et prendre en compte l'existant ;
- la définition des enjeux et d'une stratégie d'actions (en concertation avec les acteurs du territoire et les partenaires institutionnels et financiers) permettant la définition d'une action publique diversifiée et adaptée aux différentes tranches d'âge dans le but d'assurer une continuité éducative sur l'ensemble du territoire.
- L'étude détaillée des modalités de mise en œuvre du schéma de développement concernant l'enfance et la jeunesse avec les actions à prévoir sur la communauté.

L'étude globale doit aboutir à des propositions concrètes permettant de construire la politique jeunesse de la communauté de communes envers les structures et actions existantes, mais également inclure la ou les structures nouvelles à prévoir sur le territoire. L'objectif est d'aider les élus à la prise de décision dans la réflexion sur le transfert de compétences.

M. le Président précise au conseil communautaire la possibilité de solliciter une aide financière auprès du Conseil Général de l'Ardèche (« Aide au diagnostic Enfance-Jeunesse des territoires ») et auprès de la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) de l'Ardèche dans le cadre d'une aide au diagnostic Jeunesse. Pour le Conseil Général, la subvention est calculée sur la base de 20% du montant du coût TTC de l'étude et ne peut être supérieure à 5 000 €.

Pour la CAF, une aide potentielle de 70% de la dépense plafonnée à 15 000 € peut être sollicitée (aide maximale : 10 500 €).

Après en avoir délibéré, le conseil communautaire, à l'unanimité :

- ❖ **APPROUVE** le cahier des charges définissant les modalités et les résultats attendus de cette étude
- ❖ **SOLLICITE** une subvention auprès de la Caisse d'Allocations Familiales de l'Ardèche, et auprès du Conseil Général de l'Ardèche pour la réalisation de cette étude.

(...)

DOCUMENT 11

COMMUNAUTE DE COMMUNES PAYS D'UZES

Conseil communautaire

Compte rendu (extraits)

Séance du 09 novembre 2015

(...)

Transfert de compétences action sociale d'intérêt communautaire (enfance/jeunesse)

Vu le CGCT et notamment les articles L5211-5, L5211-17, L5214-16 ;
Vu l'arrêté préfectoral du 4 décembre 2014 approuvant les statuts ;
Vu le compte-rendu de la commission permanente du 12 novembre 2015 ;

Considérant que depuis sa création en 2013 la communauté de communes dispose de la compétence « petite enfance », compétence précédemment exercée par la communauté de communes de l'Uzège et Grand Lussan ;

Considérant que, dans le cadre de l'harmonisation des compétences sur le territoire et du projet de territoire, les élus communautaires ont souhaité lancer la réflexion sur la prise de compétence enfance/jeunesse ; que, par suite un bureau d'études a été mandaté pour établir le diagnostic du territoire et des propositions ;

Considérant qu'il ressort des conclusions de l'étude pour: (...)

o L'enfance : élaborer , dans le cadre d'un travail collectif :

- Des formes de mutualisation pour préserver la pérennité des structures et la couverture territoriale existante.
- Des formes d'accueil nouvelles ou plus adaptées pour accueillir davantage d'enfants de plus de 6 ans, sans besoin de garde "impératif" (stages, cycles, intervenants spécialisés).

o La jeunesse : l'intercommunalité pour une approche par secteur pour un nombre suffisant de jeunes :

- D'abord les jeunes d'âge collègue , plus réceptifs à une offre organisée , de préférence avec eux.
- Puis un travail avec les plus âgés, davantage orienté sur l'accès à l'autonomie et sur l'implication citoyenne et un lien vers l'insertion (notamment la Mission Locale Jeunes de compétence intercommunale).

Considérant que ces conclusions ont été validées en commission permanente le 12 novembre 2015 ainsi que l'engagement de la procédure de révision des statuts visant au transfert des compétences enfance/jeunesse ;

Considérant que les transferts sont décidés par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux se prononçant dans les conditions de majorité qualifiée suivante : 2/3 des conseils municipaux représentant ¼ de la population ou vice-versa , y compris la commune représentant plus du ¼ de la population (Uzès) ; que le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois, à compter de la notification au maire de la commune de la délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, pour se prononcer sur les transferts proposés, qu'à défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable ; que le transfert de compétences est prononcé par arrêté du préfet.

Il est proposé au conseil :

o Au titre de la compétence optionnelle action sociale d'intérêt communautaire à compter du 1er janvier 2016:

o De supprimer le libellé « actions en faveur de l'enfance » et l'intérêt communautaire « gestion de la structure d'accueil de loisirs de St Laurent la Vernède »

o D'inscrire le libellé « actions en faveur de l'enfance et de la jeunesse » et l'intérêt communautaire « les accueils collectifs de mineurs extrascolaires des vacances scolaires, y compris le mercredi pour les enfants d'âge primaire, hors activités spécialisées sportives et culturelles ».

o De dire que la CLECT sera réunie au premier trimestre 2016 pour établir le transfert de charges avec les données financières les plus récentes.

o D'autoriser le Président à signer tous documents relatifs à la présente délibération.

La délibération est adoptée par 49 voix pour et 1 voix contre.