



**Master 2 Mention santé publique
Parcours « Enfance, jeunesse :
politiques**

et accompagnements »

Promotion : **2017-2018**

**Construire une politique de jeunesse
dans un contexte de fusion
Enjeux d'une nouvelle intercommunalité, la
Communauté d'Agglomération du Bassin de
Bourg-en-Bresse**

MEDEVIELLE Johana

Le 29 juin 2018

*Sous la direction de
Sébastien SEGAS*

Remerciements

La réalisation de ce mémoire ainsi que cette dernière année d'étude n'auraient pas été aussi enrichissantes sans la présence et le soutien de plusieurs personnes. Je tiens à leur témoigner toute ma reconnaissance.

En premier lieu, je remercie l'ensemble de l'équipe pédagogique du Master 2 Enfance, Jeunesse, Politiques et accompagnement, pour la qualité indéniable de la formation et l'ensemble des apports théoriques et pratiques apportés au long de cette année. Je désire remercier particulièrement Virginie Muniglia et Alis Sopadzhayan pour leur accompagnement et leurs conseils concernant les enseignements, le stage et le mémoire.

Je remercie également Sébastien Ségas, mon tuteur académique, pour ces précieux conseils, sa lecture avisée et sa disponibilité pour m'accompagner pour cet écrit.

J'exprime toute ma reconnaissance à Perrine Mansion-Berjon, responsable action sociale, pour avoir accepté de me tutorer dans le cadre de ce stage, de m'avoir transmis compétences et savoir-faire, et pour tous ces échanges informels qui ont rendu cette expérience enrichissante et passionnante.

Un grand merci aux collègues du Pôle territorial de Montrevel, Carine, Cécilia, Emmanuelle, Anaïs pour leur bienveillance, leurs encouragements, et leur bonne humeur toujours contagieuse. Ce stage n'aurait pas été aussi agréable sans elles.

Je remercie mes collègues de promotion et amies de toujours sans qui cette expérience n'aurait pas eu la même saveur, pour leurs relectures avisées et leurs conseils toujours constructifs.

Enfin, je tiens à exprimer ma reconnaissance éternelle à mes parents et mes sœurs pour ce qu'ils sont d'amour et de soutien, pour m'avoir apporté le support moral et l'écoute dont j'avais besoin pour mener à bien ce projet. Merci.

Sommaire

AVANT-PROPOS.....	7
INTRODUCTION.....	9
1.1. Objet du stage	10
1.2. Réflexion et enjeux autour des missions confiées	11
METHODOLOGIE	15
1.1. Enquête de terrain entre diagnostic et réflexion personnelle	16
1.2. Réflexion autour du positionnement et de la méthodologie employée.....	18
I. Politiques de jeunesse et intercommunalité : enjeux d'une nouvelle organisation territoriale	21
1.1. Mise en œuvre de politiques de jeunesse à l'échelle intercommunale	22
1.1.1. Décentralisation, rationalisation et impact sur la compétence action sociale	22
1.1.2. Actions différenciées auprès de la jeunesse en fonction des territoires	25
1.2. Appropriation d'un nouveau territoire géographique et administratif.....	27
1.2.1. Un territoire aux perceptions et aux vécus multiples	28
1.2.2. Débat entourant la territorialisation des politiques de jeunesse	31
II. Construction d'une politique de jeunesse intercommunale : quelle gouvernance, quel partenariat ?	35
2.1. Les élus comme acteurs déterminants dans la définition des politiques de jeunesse	35
2.1.1. L' élu délégué à la jeunesse.....	36
2.1.2. Les représentations des élus comme illustration des politiques mises en œuvre	37
2.1.3. Rapports de pouvoir entre élus et hiérarchie	40
2.2. Place et rôle des autres acteurs dans les politique de jeunesse	41
2.2.1. Les techniciens : entre envie d'action et soumission hiérarchique.....	42

2.2.2. Les associations : partenaires ou prestataires ?	45
2.2.3. Participation des jeunes : du présentiel à la reconnaissance.....	49
CONCLUSION	53
BIBLIOGRAPHIE	57
ANNEXES	61

Liste des sigles utilisés

ALSH : Accueil de Loisirs Sans Hébergement

CA3B : Communauté d'Agglomération du Bassin de Bourg-en-Bresse

DSP : Délégation de Service Public

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

ETP : Equivalent Temps Plein

MRJC : Mouvement Rural de Jeunesse Chrétienne

QPV : Quartiers Prioritaires de la Ville

NOTRe : Nouvelle Organisation Territoriale de la République

SDCI : Schéma Départemental de Coopération Intercommunale

AVANT-PROPOS

Mardi 24 octobre 2017, premier jour de stage au sein de la Communauté d'Agglomération du Bassin de Bourg-en-Bresse (CA3B), dans l'Ain. Cette nouvelle entité dont je n'avais pas connaissance, mais dans laquelle j'habite, est issue de la fusion de sept intercommunalités. Elle s'étend sur plus de 1 300 km² et regroupe 75 communes, bien plus grande que l'ancienne communauté de communes de Montrevel-en-Bresse, territoire ayant fusionné, dans laquelle j'ai grandi, avec ses 14 communes.

A peine le temps de prendre mes marques que la journée s'enchaîne de réunions en réunions. La première se déroule à 15 km du bureau, à Saint-Trivier-de-Courtes, qui dispose d'une antenne de proximité intercommunale. Ce territoire constituait avant la fusion une communauté de communes rurale de 6 000 habitants dont ma tutrice de stage était la directrice. J'apprends que chaque mardi matin, cette dernière tient une réunion de service auprès des agents communautaires restés sur place. Deux hommes se succèdent, l'un agent technique, l'autre agent du centre local d'information et de coordination (CLIC). De suite, la problématique de la décentralisation est évoquée.

De mon regard novice, j'assiste alors au témoignage, premier d'une longue liste, d'un agent souffrant de cette fusion intercommunale. Il regrette l'étendue du nouveau territoire, qui, pour lui, fait disparaître les points d'accueil de proximité au profit d'un siège situé dans la ville centre Bourg-en-Bresse, à 45 km de là. Il dénonce le fonctionnement bureaucratique des grandes agglomérations au détriment du mode familial des petites collectivités. J'appréhende pour la première fois la question de l'isolement des agents communautaires des grandes intercommunalités, restés en milieu rural.

Cette première journée se termine par la commission solidarité au siège de la CA3B à Bourg-en-Bresse, regroupant les élus communautaires s'intéressant aux thématiques de l'action sociale, de l'enfance et de la jeunesse. Ma tutrice me présente aux élus en expliquant ma mission de stage et la commande institutionnelle que j'aurai à réaliser, un diagnostic territorial jeunesse. De là, les échanges et les questionnements quant aux structures et dispositifs existants fusent. Je me rends compte alors que chacun des élus présents est issu de communes, voire d'intercommunalités différentes et n'a finalement pas connaissance des actions à destination de la jeunesse, situées sur les territoires voisins.

Ainsi, dès cette première journée de stage, j'ai pu appréhender les enjeux entourant cette fusion intercommunale. Entre questionnements des agents, des élus communautaires et l'opacité des anciennes communautés de communes concernant les structures de jeunesse, ce stage est l'occasion d'éclairer les tenants et les aboutissants de la fusion sur les actions existantes en direction des jeunes. Ce mémoire réflexif permet de faire un retour d'expérience afin de mettre en perspective le travail réalisé dans le cadre de la commande institutionnelle et les enjeux liés à la structure de stage.

INTRODUCTION

La Communauté d'Agglomération du Bassin de Bourg-en-Bresse (CA3B) regroupe sept intercommunalités ayant fusionné au 1^{er} janvier 2017. Elle s'étend sur 1 300 km² et se compose de 75 communes, représentant plus de 21% de la population totale du département de l'Ain. 9^{ème} aire urbaine de la région Auvergne/Rhône-Alpes, ce territoire comprend une population de près de 130 000 habitants. La population du grand bassin de Bourg-en-Bresse a gagné 20 000 habitants au cours des 14 dernières années. Avec un taux de chômage contenu à 7.4% en 2015, le territoire possède un taux d'emploi industriel important et attire toujours plus de populations venues des quatre coins de la France. Ainsi, le bassin de Bourg-en-Bresse se classe en 5^{ème} place du palmarès des 304 bassins de vie français pour sa qualité de vie¹.

Suite à la fusion, la CA3B a dû se réorganiser. Elle dispose aujourd'hui de deux directions régissant l'organisation interne : la direction politique générale située au siège à Bourg-en-Bresse, et la direction de proximité avec les pôles territoriaux. Comme indiqué sur la Figure 1, le territoire est découpé en quatre conférences territoriales, chacune regroupant deux anciennes intercommunalités et disposant d'un pôle territorial de proximité. Ces pôles sont chargés de la gestion des structures, des services et des agents situés sur leur territoire. C'est au sein du pôle de proximité de Montrevel-en-Bresse, excentré du siège, que mon bureau était situé.

Figure 1. Carte de la nouvelle intercommunalité (Source : Contrat de ruralité 2017-2020 de la CA3B)



¹ Ce palmarès est issu de la moyenne de 9 indicateurs : croissance de la population, espérance de vie, revenu des ménages, pauvreté, familles monoparentales, chômage, salariés précaires, diplômés du supérieur et licences sportives.

1.1. Objet du stage

Embauchée en qualité de stagiaire à l'issue d'une candidature spontanée, j'ai été reçue par la responsable action sociale – petite-enfance, enfance, jeunesse, personnes âgées – service nouvellement créé à l'issue de la fusion, évoluant au sein de la direction développement solidaire et social. La commande institutionnelle n'était alors pas fixée et s'est précisée lors de l'entretien préalable à l'embauche avec ma tutrice. En effet, des réflexions émanaient déjà des techniciens et des élus en charge de l'enfance et de la jeunesse concernant la méconnaissance des structures et dispositifs en direction des 0-25 ans sur l'ensemble du territoire. Avant la fusion, chacune des échelles communales et intercommunales menait ses propres politiques dans les domaines de l'enfance et de la jeunesse et il convient pour l'intercommunalité de faire converger les différents dispositifs dans un souci d'équité entre les territoires et les usagers.

Lors du premier échange avec ma tutrice, la question de la petite-enfance (0-3 ans) s'est posée puisque de nombreux multi-accueils proposant des modes de fonctionnements différents jonchent le territoire. Néanmoins, les enseignements dispensés dans le cadre du Master, les connaissances approfondies et l'intérêt certain en matière de jeunesse ont orienté la commande institutionnelle vers la réalisation d'un diagnostic territorial jeunesse.

Les objectifs poursuivis par le service sont : d'identifier les différents dispositifs jeunesse mis en place tant à l'échelle communautaire par les anciennes intercommunalités qu'à l'échelle communale ; d'aider à la décision des élus pour étendre, supprimer ou créer de nouveaux dispositifs de jeunesse homogènes sur tout le territoire. Les missions qui me sont confiées à l'issue de ces objectifs sont : d'évaluer, d'étudier et de diagnostiquer les anciennes politiques liées à la jeunesse ainsi que les dispositifs associés sur les anciens territoires ; d'analyser les forces et les faiblesses de chaque dispositif communautaire ou communal afin d'aider les décisions des élus dans la convergence ou non de ces dispositifs (services jeunes, clubs ados, point information jeunesse, chantiers jeunes, fonds d'aide aux jeunes, etc.).

L'objectif général de cette commande est donc d'effectuer un état des lieux de l'offre et de la demande concernant les dispositifs et les équipements jeunesse du territoire, afin d'appréhender les disparités et les inégalités dans l'accès aux structures de loisirs et d'accompagnement pour les jeunes de 11 à 25 ans. Cette étude a pour vocation

d'accompagner la réflexion des élus référents dans la mise en place d'une politique jeunesse à l'échelle du nouveau territoire répondant aux besoins réels des jeunes.

Quelques semaines après le début de mon stage, l'arrivée d'une nouvelle directrice générale adjointe aux infrastructures et à l'aménagement, supervisant la direction du développement solidaire et social et le service action sociale, a conduit à redéfinir les missions qui m'étaient confiées. En effet, dans la continuité du diagnostic territorial jeunesse, les élus et les techniciens en charge de ces thématiques se sont interrogés sur la nécessité d'élaborer un schéma territorial « petite-enfance, enfance, jeunesse et personnes âgées ». Toujours dans cette volonté de connaître l'existant, j'ai été missionnée pour réaliser un état des lieux des structures et des dispositifs s'adressant à tous ces publics, à l'échelle du nouveau territoire. L'objectif de cette tâche est de rassembler l'ensemble des informations relatives au territoire afin de proposer au futur cabinet d'étude en charge de la réalisation de ce schéma, une base de travail récente et exclusive.

Ces deux missions principales démontrent un réel questionnement concernant les différents âges de la vie et les structures qui les prennent en charge. Le changement organisationnel a permis de rendre compte de la multitude de dispositifs et d'initiatives existante, rendant nécessaire une photographie récente de l'ensemble du territoire. A travers ces commandes écrites, c'est tout un fonctionnement administratif et politique qui est à déterminer. Les questionnements émanant des élus et des techniciens permettent d'appréhender les enjeux entourant la réorganisation d'une politique de jeunesse à l'échelle intercommunale ainsi que la place du diagnostic dans la compréhension des mécanismes à l'œuvre.

1.2. Réflexion et enjeux autour des missions confiées

Chacune des échelles communales et intercommunales n'avait pas défini les mêmes orientations ni priorités politiques concernant l'enfance et la jeunesse. L'impact de la loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (dite « loi NOTRe »), réforme dont découle la fusion, impose des changements profonds à chacune de ces échelles. Adoptée le 8 août 2015, cette loi simplifie l'organisation des collectivités territoriales et les compétences qui y étaient associées, contribuant au renforcement du poids des régions et des intercommunalités. L'article 33 de cette loi relève le seuil minimal de constitution d'un

Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre² de 5 000 à 15 000 habitants³. Avec la fusion de plusieurs intercommunalités, le nouvel EPCI doit définir les compétences qu'il souhaite exercer. Si l'ensemble des compétences obligatoires sont automatiquement reprises, les compétences optionnelles font l'objet d'une évaluation du conseil communautaire. Compétence reconnue par la loi au titre de ces compétences optionnelles, l'action sociale intercommunale, comprenant la jeunesse, se révèle très polymorphe. Deux des anciennes communautés de communes composant la nouvelle intercommunalité ne disposaient pas de cette compétence alors restée communale, quand d'autres territoires avaient des « espaces jeunes » communautaires mais de gestion hétéroclite.

Ces modes de gestion hétérogènes illustrent la politique jeunesse menée sur chacune des anciennes intercommunalités. La jeunesse a été l'objet d'une politique volontariste de certaines communautés de communes rurales dont les communes ne pouvaient assumer financièrement la gestion des équipements et des dispositifs. Les territoires urbains et périurbains ont quant à eux développé leurs propres politiques, sans les transférer à l'échelle communautaire. Là où certaines communautés disposaient de dispositifs et de structures communautaires, le regroupement avec l'intercommunalité centrale au sein de laquelle les communes n'envisageaient aucun transfert engendre des obstacles à une possible uniformisation. La fusion pose alors la question du transfert de la compétence action sociale et l'échelle légitime de décision. Faut-il transférer l'ensemble des équipements jeunesse du territoire à l'échelle communautaire ou laisser les milieux urbains et périurbains garder cette compétence communale ?

Le changement d'échelle soulève le risque d'une réponse différenciée entre territoires urbains et territoires ruraux. En effet, le passage de 6 communautés de communes à une seule et même communauté d'agglomération pourrait affecter la cohérence des politiques mises en œuvre sur chacun des anciens territoires. Cet enjeu montre le risque de formation d'un clivage entre l'aire urbaine de Bourg-en-Bresse et les

² Les EPCI à fiscalité propre, que sont les communautés d'agglomération et les communautés de communes entre autres, sont des établissements exerçant des compétences obligatoires fixées par la loi dans le cadre d'un projet de territoire. Ils disposent du droit de prélever les impôts et votent les taux d'imposition qu'ils veulent voir appliquer.

³ Il demeure des exceptions en milieux montagneux et littoraux (Source : site Internet vie-publique.fr, site officiel de l'Administration Française).

communes rurales les plus éloignées. La ville-centre ayant le monopole de la vie économique, politique et administrative, les autres territoires pourraient alors se vider progressivement de leurs ressources, privées par la fusion de capacité de décision au sein de la nouvelle organisation. Avec cette réorganisation, c'est toute la politique de jeunesse qui est à repenser. Plusieurs questionnements émergent alors : comment maintenir et développer ces politiques en faveur des jeunes tout en respectant les spécificités de chaque territoire ? Qu'en est-il des dispositifs et des initiatives locales développés par certaines anciennes intercommunalités ? Quelle vision partagée et transversale de la jeunesse ?

La réalisation d'un diagnostic territorial jeunesse demeure central afin de proposer des premières réponses quant aux diverses politiques de jeunesse déployées par les différents échelons communaux et intercommunaux. Ce diagnostic est le moyen de faire le point sur l'existant, le but étant de centraliser l'information afin de proposer une vue globale des actions et structures de jeunesse. L'enjeu est de relever tous les dispositifs mis en place sur les anciens territoires afin d'étendre certaines actions innovantes ou de supprimer celles qui s'essouffent. Cette commande est l'occasion de s'interroger sur la taille de l'actuelle intercommunalité ainsi que sur les carences en information et en communication entre les anciens EPCI. En effet, l'absence d'échanges formels entre élus, techniciens et professionnels des anciennes communautés avant la fusion, témoigne d'une opacité existante entre les collectivités et les structures, constituant l'un des freins majeurs à la construction d'une politique de jeunesse uniforme à l'échelle de la CA3B. De plus, la cohabitation de plusieurs espaces jeunes communautaires et de modes de gestion différents interrogent les élus et les techniciens sur la nécessité d'uniformiser l'offre d'accueil de jeunesse tant en termes de prestataires que de territoires. Au-delà d'un état des lieux, c'est une réelle réflexion sur la jeunesse qui est engagée par l'intercommunalité à travers cette étude. Avides de connaissances sur ce public dont ils ont la charge, les élus sont conscients que le recueil et la compréhension des données sur la jeunesse constituent un enjeu central quant à l'amélioration du fonctionnement institutionnel actuel.

Au vu de l'ensemble de ces interrogations, ma question de recherche s'est resserrée sur les enjeux de construction d'une politique de jeunesse communautaire dans un processus de fusion intercommunale. L'intérêt pour cette question s'est vite manifesté prenant appui sur mes observations et participations auprès des élus et des techniciens, mais également sur des entretiens exploratoires effectués dans le cadre du diagnostic

auprès de structures d'accueil de la jeunesse. Ces supports ont révélé des questionnements et des difficultés concernant un possible impact de la nouvelle organisation territoriale sur les structures et les dispositifs, communaux et communautaires, de jeunesse.

Pour répondre à ma question de recherche, je développerai ma réflexion en deux parties. La première portera sur la contextualisation et la création d'une nouvelle intercommunalité afin de présenter les changements et les questionnements que cela engendre. En effet, la loi NOTRe, s'inscrivant dans un processus de fusion des communautés, induit une réorganisation complète des territoires et du système organisationnel, impactant les services en charge de l'action sociale. Afin de comprendre les enjeux liés à ce nouvel espace mais aussi à la mise en œuvre d'une politique de jeunesse intercommunale, je présenterai les actions et les structures existant à l'échelle des anciens territoires pour mettre en lumière les orientations politiques mises en place aux niveaux communal et intercommunal. Toujours dans cette volonté de connaître les évolutions ayant eu lieu, j'interrogerai les élus, les techniciens et les jeunes quant à leurs propres représentations du nouveau territoire afin d'appréhender l'échelle pertinente pour la mise œuvre d'une politique de jeunesse intercommunale.

Dans une seconde partie, je m'intéresserai aux différents acteurs nécessaires à la mise en œuvre d'une politique à destination des jeunes en rencontrant des élus, des techniciens et des associations. L'ensemble de ces points de vue me permettra de mettre en lumière les rapports de pouvoir au sein de l'organisation entre membres exécutifs et agents mais également le ressenti des instances associatives quant au processus de fusion. Entre appréhension et espérance, cette partie interroge également les représentations des élus quant à la jeunesse et la place laissée aux jeunes dans la mise en œuvre d'une politique qui leur est destinée. Avant de commencer le développement de ma pensée, il est primordial de présenter la méthodologie employée dans le cadre du diagnostic et de ce mémoire afin d'expliquer ma réflexion et les choix effectués. Cette partie est aussi l'occasion de revenir sur les difficultés rencontrées ainsi que le positionnement adopté lors de l'enquête de terrain.

METHODOLOGIE

Engagée depuis le mois de décembre 2017, le diagnostic s'est achevé au mois de juin 2018. Dans cette partie, je tente d'expliquer mon positionnement et les choix réalisés afin d'aboutir à l'objectif de ma mission de stage et de développer une réflexion cohérente quant aux enjeux de la mise en place d'une politique de jeunesse intercommunale. Dans une volonté de rationaliser les entretiens et les supports de réflexion, j'ai souhaité au maximum utiliser les entretiens réalisés dans le cadre du diagnostic afin d'alimenter ma réflexion. Néanmoins, certains entretiens effectués dans le cadre de la commande institutionnelle n'ont pas été mobilisés dans ce présent mémoire comme matériaux réflexifs. En effet, les rencontres auprès de professionnels de jeunesse, en majorité situés à Bourg-en-Bresse, ne permettaient pas d'aborder la problématique de la fusion. Sur 14 entretiens entrepris auprès de ces professionnels dans le cadre du diagnostic, 8 se sont déroulés dans la ville-centre. Ces 8 structures d'accueil de loisirs ou « thématiques » (Mission Locale, Bureau Information Jeunesse, etc.), étant en gestion directe ou en délégation de service public par la Ville de Bourg-en-Bresse, disposent d'une vision du territoire limitée par leurs actions. Ainsi, les enjeux entourant la mise en place d'une politique de jeunesse intercommunale demeurent essentiellement inconnus. Ce constat permet néanmoins d'apporter des éléments dans la compréhension des différentes échelles communales et intercommunales. D'autres entrevues ont alors été planifiées afin d'obtenir les représentations d'autres acteurs – élus et techniciens – quant à l'organisation d'une possible politique de jeunesse.

Plusieurs techniques d'enquête ont été mobilisées pour effectuer le diagnostic et ce mémoire. L'entretien semi-directif, tout d'abord, est apparu comme l'outil le plus approprié afin de recueillir la parole et les représentations des acteurs concernant la jeunesse et la mise en place d'une politique intercommunale envers ce public. Cette démarche permettait de cadrer l'échange avec des questions prédéfinies, tout en laissant la parole libre à l'interlocuteur. La grille d'entretien⁴ préalable a permis de construire l'échange avec les acteurs autour d'une trame commune afin qu'il soit plus aisé d'analyser

⁴ Voir annexe n°2, page 63

les propos de chacun et les mettre en perspective. L'observation participante a été également une méthode d'enquête couramment utilisée, essentiellement lors des réunions réunissant élus et techniciens autour des thématiques de jeunesse et de l'action sociale. A ces techniques d'enquête s'ajoutent les échanges informels avec les élus et les techniciens concernant leurs représentations de la jeunesse et les politiques mises en place en direction de ce public. Ainsi, 9 entretiens ont été mobilisés dans cette réflexion : 3 auprès de directeurs d'accueil de loisirs et d'associations de jeunes, 5 auprès d'élus communautaires et 1 auprès d'une technicienne. Entre les recherches préalables concernant l'organisation géographique et politique du nouveau territoire, et les entretiens auprès de multiples acteurs, les enquêtes de terrain effectuées dans le cadre du diagnostic et du mémoire ont toutes pour objectif d'appréhender les enjeux entourant la mise en place d'une politique de jeunesse à l'échelle intercommunale.

1.1. Enquête de terrain entre diagnostic et réflexion personnelle

Avant de commencer l'enquête de terrain, il était primordial de procéder à un cadrage sociodémographique et géographique du territoire. En effet, je me suis vite rendu compte que je ne connaissais que la moitié des communes composant la nouvelle intercommunalité. Disposant d'une liberté d'action dans mes recherches et l'organisation de mon temps de travail, je procédais au recueil d'informations sur les anciennes communautés sur les sites des sept EPCI eux-mêmes, ainsi que sur l'INSEE. Ce cadrage nécessaire m'a permis d'appréhender le contexte socioéconomique des territoires mais également les ressources en termes d'équipements et de services.

Dans une volonté de connaître les services dont elle a la charge, ma tutrice a souhaité rencontrer deux établissements d'accueil de loisirs sans hébergement (ALSH) situés sur des territoires dont elle n'avait, avant la fusion, pas la responsabilité. La première association s'occupe des enfants et des jeunes depuis plusieurs années et rencontre des résultats probants tant en termes financiers que de fréquentation, tandis que la seconde est confrontée à des difficultés de fonctionnement importantes. Ces premiers échanges exploratoires ont révélé des inquiétudes et des questionnements quant à la mise en place d'une politique de jeunesse commune sur l'ensemble du territoire ainsi que sur l'avenir des associations en charge de l'accueil des jeunes. Ces deux associations ont donc été

recontactées lors d'échanges plus formels afin de présenter les actions réalisées à destination des jeunes mais aussi pour verbaliser de manière officielle leurs inquiétudes. Grâce à ces premiers échanges, j'ai souhaité interroger d'autres associations d'accueil de jeunes, rencontrées dans le cadre du diagnostic, sur la vision qu'elles ont de la fusion et les enjeux que cela représente pour elles. Ces entretiens m'ont alors permis de comprendre la richesse de l'offre de loisirs en direction des jeunes sur l'ensemble du territoire mais également les inquiétudes quant aux conséquences possibles de la nouvelle organisation sur leurs pratiques.

En m'appuyant sur les entretiens exploratoires effectués auprès des associations d'accueil de jeunes, j'ai pu appréhender la complexité pour certaines d'attirer les jeunes quand d'autres éprouvent des difficultés à les faire partir. Ainsi, il était intéressant de comprendre pourquoi certains jeunes s'inscrivent au sein d'ALSH quand d'autres non. Pour cela, j'ai réalisé une passation de 388 questionnaires auprès de quatre collègues, ruraux, périurbains et urbains afin d'appréhender les attentes, les envies, et les pratiques des jeunes en termes de loisirs et les contraintes auxquelles ils sont confrontés dans l'accès à ces structures. Ces réponses ont été mises en lien avec les services existants et les orientations politiques des anciennes communautés. De même, je m'interrogeais sur la représentation qu'ont les jeunes de ce territoire vaste que constitue désormais la nouvelle intercommunalité. Pour cela je me suis appuyée sur la méthode de « carte mentale », c'est-à-dire que j'ai demandé à une quarantaine de jeunes de communes différentes de poser sur une carte leurs propres représentations du territoire. Les résultats obtenus ont permis de comparer leurs visions à celles des élus. Néanmoins, seuls les collégiens ont été interrogés, sachant qu'ils évoluent dans des collèges proches de chez eux. Il aurait été intéressant d'appréhender la vision des plus de 16 ans, les lycées et formations professionnelles étant tous concentrés dans la ville centre.

Les entretiens effectués auprès des élus en plus du diagnostic, m'ont semblé nécessaires dans le sens où ils permettent d'interroger les acteurs sur leurs représentations de la jeunesse et sur la priorité donnée à ce public au sein des anciens territoires et de l'actuelle intercommunalité. Chaque mercredi midi, la réunion concernant l'action sociale réunit ma tutrice, responsable action sociale, la directrice développement solidaire et social, ainsi que les deux élus délégués à l'enfance et aux équipements sociaux, à la jeunesse et à la politique de la ville. Ces temps d'échanges ont été précieux afin

d'appréhender leurs représentations à la fois sur la jeunesse mais aussi sur la nouvelle organisation territoriale, me donnant des pistes de réflexion, qu'il était néanmoins nécessaire d'approfondir par des entretiens formels. Dans ce cadre, j'ai effectué des entretiens semi-directifs auprès d'élus communautaires délégués ou non, de milieu rural ou urbain, investis ou pas dans la question jeunesse, afin d'obtenir les attentes de ces acteurs-clés dans la mise en place d'une politique jeunesse à échelle intercommunale. Je me suis également entretenue auprès de ma tutrice et de la directrice développement solidaire et social, toutes deux responsables de la conduite des politiques concernant l'action sociale.

De plus, la Commission action sociale regroupant les deux élus en charge de l'enfance et de la jeunesse ainsi que d'autres élus, constitue également un terrain d'enquête riche en informations. J'ai ainsi participé à cinq de ces commissions traitant indifféremment de la petite-enfance, de l'enfance, de la jeunesse et des personnes âgées. Ces regroupements qui interviennent tous les deux mois permettent d'appréhender l'intérêt porté au public jeune face aux autres thématiques, notamment la petite-enfance, qui constituent un champ très défendu des élus.

1.2. Réflexion autour du positionnement et de la méthodologie employée

Dans cette partie, je souhaite lister et décrire les éléments qui m'ont interrogé et posé des difficultés dans l'élaboration du diagnostic et de ce mémoire réflexif. Les freins soulevés dans la réalisation de cet écrit sont, pour beaucoup, une conséquence directe des obstacles rencontrés dans le cadre de la commande à la structure de stage. Néanmoins, certains leviers sont à prendre en considération dans la construction de ma réflexion et l'aboutissement de mes travaux de recherche.

La première difficulté soulevée est la non-exhaustivité des personnes rencontrées. En effet, ma mission de stage consistait à interroger les acteurs agissant en direction des 11-25 ans. Faire l'inventaire de tout ce qui existe s'est révélé compliqué dans le sens où cette tranche d'âge constitue une multitude de jeunesses ainsi qu'une diversité d'acteurs issus de domaines variés. Il était alors possible de s'aventurer sur les questions de loisirs, de santé, d'emploi, de logement, d'insertion professionnelle, de formation, etc. De plus, la non réponse de plusieurs acteurs, notamment les accueils de loisirs jeunes communaux

situés en milieu périurbain, n'a pas permis de recueillir la parole de ces professionnels ni d'appréhender la fréquentation de ces lieux par les jeunes. Ces informations auraient été utiles afin de comparer les modes de fonctionnement de ces structures à celles situées en milieu rural. Cette limite du diagnostic impacte également le mémoire réflexif. En effet, reposant intégralement sur des associations et des structures d'accueil de loisirs rencontrées dans le cadre de l'enquête de terrain, les résultats obtenus dans cet écrit se basent seulement sur ces acteurs et se révèlent donc non exhaustifs. Ainsi, ce mémoire interroge en partie l'impact de la fusion sur ces structures alors que certaines d'entre elles évoluant sur le territoire auraient pu dévoiler des côtés positifs non traités. Le second frein est le temps, probablement l'une des principales difficultés rencontrées chez les étudiants. Malgré des dates de commencement et de fin de stage données en amont, l'ajout de nouvelles missions ont retardé la mise en œuvre du diagnostic.

L'une des difficultés les plus prégnantes était l'étendu du nouveau territoire ainsi que l'opacité des informations entre anciennes communautés. En effet, constituée de plus de 75 communes et de sept ex-intercommunalités, il s'est révélé difficile de recueillir l'ensemble des informations nécessaires à la contextualisation ainsi qu'à l'état des lieux des dispositifs et des structures de jeunesse existants. L'émiettement des connaissances a engendré un allongement du temps passé pour ce recueil de données. La réalisation d'un état de lieux en matière de petite-enfance, enfance, jeunesse et personnes âgées a aussi contribué au rallongement de la durée de contextualisation. De plus, le fait d'être excentrée du siège de l'agglomération au sein d'un pôle territorial m'a confronté à l'opacité des données entre services. La réalisation d'un état des lieux sociodémographique pendant un mois, lorsque la même action avait été faite par un cabinet d'étude lyonnais quelques semaines plus tôt, témoigne de la complexité de diffusion des informations. Néanmoins, cette étape m'a permis de me réapproprier le territoire dans lequel j'ai vécu et d'en apprendre plus sur les actions et les dispositifs proposés aux portes de chez moi.

La connaissance du territoire s'est révélée un atout considérable dans la réalisation de mon enquête de terrain ainsi que dans l'obtention d'une légitimité auprès des élus communautaires. En effet, native de Bourg-en-Bresse et résidant sur le territoire depuis ma naissance, le fait d'avoir fréquenté les établissements scolaires mais aussi les associations sportives et culturelles m'a permis de comprendre plus vite qu'un intervenant extérieur les impacts sur le territoire et les enjeux que la fusion soulèvent pour les structures et les

dispositifs existants. En connaissance de cause, j'ai également pu participer librement et intervenir au sein de réunions et de commissions sociales auprès d'élus, ayant conscience de la réalité du terrain. Par l'intermédiaire de membres de ma famille, j'avais déjà eu l'occasion d'approcher certains acteurs jeunesse du bassin de Bourg-en-Bresse, ayant une bonne connaissance de certains dispositifs (« Chantiers jeunes », Point information jeunesse, Centre d'éducation et de planification familiale, etc.). De plus, le fait d'effectuer une enquête pour le compte de la communauté d'agglomération comptait moins que l'appartenance et la connaissance du territoire. Cette position m'a permis d'aborder l'appréhension des associations à propos de la fusion plus aisément. Mon statut d'étudiante en Master II spécialisé dans la jeunesse a également été un levier non-négligeable pour aborder de façon légitime les élus et les professionnels de terrain.

Enfin, l'un des points sombres à soulever est la difficulté de garder une neutralité face à de nombreuses incertitudes concernant certains acteurs du territoire. La fusion a été vécue de multiples façons mais pour beaucoup elle a été complexe à accepter. Face aux craintes et aux interrogations des associations, des élus et des techniciens, il demeure difficile de rester neutre. En cela, ce mémoire réflexif est l'occasion de prendre de la distance face à ces questionnements dans le sens où il me permet d'adopter une position d'observatrice extérieure et non d'actrice au sein de l'intercommunalité. Ce jeu de position complexe mais nécessaire permet ainsi de prendre de la distance sur ma structure de stage, mais également sur le rôle que je tiens en son sein. La dernière difficulté rencontrée a constitué une source d'inquiétude pendant tout mon stage. La surcharge de travail et l'excédent horaire de ma tutrice avoisinant parfois les 60 heures par semaine m'inquiétaient de par son discours sur la volonté de quitter l'intercommunalité. Qui m'aurait suivi et conseillé dans mes démarches ? Ce surplus d'heures constituait un frein pour échanger au quotidien sur mes missions et mes interrogations mais cela m'a néanmoins permis d'acquérir en autonomie et en débrouillardise.

Ainsi, ce stage constitue pour moi un réel atout dans le sens où il m'a permis d'acquérir des compétences certaines en organisation et en autonomie. La compréhension du fonctionnement intercommunal et des enjeux entourant la mise en place d'une politique de jeunesse à cette échelle est tout aussi bénéfique afin de réutiliser mes connaissances acquises dans cette structure dans une prochaine expérience professionnelle.

I. POLITIQUES DE JEUNESSE ET INTERCOMMUNALITE :

ENJEUX D'UNE NOUVELLE ORGANISATION TERRITORIALE

Les « politiques de jeunesse » constituent une notion floue et vaste. Pour Patricia Loncle, elles se définissent comme « l'ensemble des actions publiques des différents échelons de décision adressées à la jeunesse, quels que soient le domaine d'action publique ou les bornes d'âge proposées par ces politiques »⁵. Elles ne désignent donc pas les mêmes actions, les mêmes façons de se représenter ou de s'occuper de la jeunesse. Du 19^{ème} siècle à nos jours, elles n'ont cessé d'évoluer. Une multitude d'acteurs s'est succédée afin de prendre en charge cette jeunesse dont la vision oscille entre jeunesse « menace » pour l'ordre social ou jeunesse « ressource » susceptible d'être utile à l'ensemble de la communauté⁶.

Quand ces politiques consistaient seulement en la gestion du temps libre des enfants et des jeunes dans les années 1960, elles s'investissent aujourd'hui bien plus dans l'insertion sociale, professionnelle et économique des jeunes de plus 16 ans. L'évolution des préoccupations des politiques de jeunesse est due en grande partie au rôle de l'Etat. En effet, jusqu'au début des années 1980, il constitue l'acteur principal en matière de jeunesse. Il élabore les orientations nationales, les réglementations en matière d'encadrement des enfants et des jeunes et ordonne la professionnalisation du secteur. Tantôt pilotées à l'échelle nationale, tantôt décentralisées à l'échelle des collectivités locales, les politiques de jeunesse n'ont de cesse de se restructurer et de se réorganiser.

⁵ LONCLE P., « La jeunesse au local : sociologie des systèmes locaux d'action publique », *Sociologie*, 2011/2 (Vol. 2), pp. 129-147

⁶ LONCLE P., « Politique de jeunesse : de quoi parle-t-on ? », pp. 16-31 dans BECQUET V., LONCLE P., VAN DE VELDE C. (dir.), *Politiques de jeunesse : le grand malentendu*, Champs social éditions, Collection Questions de société, 2012, 241 pages

1.1. Mise en œuvre de politiques de jeunesse à l'échelle intercommunale

L'intercommunalité désigne « une forme de coopération entre les communes »⁷, afin qu'elles puissent se regrouper et gérer en commun des équipements ou des services publics à une échelle plus vaste qu'au simple territoire communal. A la fois conçue à des fins de gestion collective ou de projets, cette coopération est mise en œuvre au travers d'EPCI à fiscalité propre, limitée dans sa mise en œuvre par les compétences que la loi leur attribue. Au-delà des compétences obligatoires, les compétences optionnelles constituent un réel enjeu pour les intercommunalités, notamment les plus rurales. La mutualisation des moyens permet aux plus petites communes de se saisir de ces compétences en apportant des services et des équipements nouveaux. La compétence action sociale, comprenant la petite-enfance, l'enfance, la jeunesse et les personnes âgées, représente l'un des domaines les plus mutualisés entre collectivités. Tout en permettant des actions plus cohérentes à l'échelle d'un même territoire, l'intercommunalité devient l'occasion de porter un véritable projet de développement social territorialisé⁸. La montée en puissance des intercommunalités et la meilleure appréhension des problématiques sociales par les élus locaux ont conduit les communautés à vouloir s'approprier ces questions dans un souci d'efficacité, d'équité entre les habitants mais surtout de rationalisation des moyens limités des communes qui la composent. Les différentes réformes territoriales de ces trente dernières années s'inscrivent dans ce mouvement en faveur de la mutualisation des moyens et des projets à l'échelle de l'intercommunalité.

1.1.1. Décentralisation et impact sur la compétence action sociale : une rationalisation sous couvert de réorganisation

Les années 1980 illustrent le début du mouvement de décentralisation en France avec les lois Defferre de 1982-1983 et la création d'une fonction publique territoriale par la loi de 1984. La décentralisation se qualifie par un processus d'aménagement de l'Etat qui

⁷ VERPEAUX M., RIMBAULT C., WASERMAN F., *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, Découverte de la vie publique, la Documentation Française, 10^{ème} édition, février 2017, 208 pages

⁸ CAURET L., CHEREAU A. (rapporteurs), « Intercommunalité et développement social », Rapport ADCF, mai 2015, 67 pages

consiste à transférer des compétences administratives vers des collectivités locales distinctes de lui⁹. Par ce biais, l'Etat se désengage progressivement de nombreuses compétences, laissant l'initiative aux instances locales de mettre en place des actions pour la jeunesse. L'engagement des réformes décentralisatrices donnent plus de pouvoir aux collectivités, qui décident des orientations politiques qu'elles souhaitent prendre. Désormais, l'Etat, à travers la délégation interministérielle à la jeunesse, se retire peu à peu au profit des territoires locaux.

L'échelle intercommunale constitue une solution privilégiée pour les petites communes dont la mutualisation permet le développement d'une politique en faveur de l'enfance et de la jeunesse. Selon le Rapport ADCF de 2015, ce sont dans les plus petites intercommunalités que les dispositifs et les structures d'action sociale se sont surtout développés¹⁰. Les milieux ruraux vont ainsi mutualiser leurs moyens en prônant l'essor d'une politique de jeunesse à l'échelle intercommunale.

Ces regroupements permettent la coopération des acteurs locaux afin de mettre en place des politiques communes sur un même territoire et de gérer en commun des équipements ou des services. Les discours réformateurs justifient ces regroupements en prônant l'aspect solidaire, afin de lutter contre les inégalités territoriales, notamment entre communes¹¹. La loi NOTRe mise en œuvre au 1^{er} janvier 2017, consacre cette montée en puissance des intercommunalités qui deviennent l'une des unités de base du système territorial, après les communes¹². Par cette loi, 1 266 EPCI à fiscalité propre couvre le territoire au 1^{er} janvier 2017, contre 2 062 au 1^{er} janvier 2016¹³. Cette forte diminution est la conséquence directe du vaste mouvement de fusion, résultant de la mise en œuvre de la législation. La couverture du territoire national par les EPCI est achevée mais ce sont des structures de plus grande taille, tant en nombre d'habitants que de communes membres qui ont fait leur apparition.

⁹ VERPEAUX M., RIMBAULT C., WASERMAN F., 2017, *op. cit.*

¹⁰ AVENEL C., « Enjeux et impact de la réforme territoriale sur la mise en œuvre des politiques sociales locales », Document de travail issu d'une intervention pour la CNLE, septembre 2015, 20 pages

¹¹ DESAGE F., GUERANGER D., *La politique confisquée, Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Collection savoir/agir, Edition du croquant, 2011, 248 pages

¹² AVENEL C., 2015, *op. cit.*

¹³ MAINGUENE A., SEBBANE L., « Bulletin d'information statistique de la DGCL », Département des études et des statistiques locales, n°113, janvier 2017.

Cette nouvelle géographie territoriale a conduit à une réorganisation profonde de la communauté, et ce, à tous les échelons. Avec la fusion, toute l'organisation administrative a été réétudiée dans un souci d'efficacité et de rationalisation. Les élus et les techniciens peinent encore à trouver leur place. L'enjeu principal était de « faire tourner la boutique » comme l'indique certains élus afin que l'administré ne se rende compte de rien. Mais le principal enjeu sous-entendu de cette fusion était aussi de réaliser des économies suivant le processus de rationalisation. Depuis les années 1990, cet objectif de rationaliser est omniprésent dans les institutions afin de maîtriser les dépenses en réduisant en premier lieu les budgets de fonctionnement afin de maintenir une capacité d'investissement essentiel pour les collectivités. Les intercommunalités sont présumées plus efficaces que les communes dans le sens où elles permettraient de réaliser des économies de différents types¹⁴. Des économies de dépense tout d'abord, en limitant la course aux équipements collectifs que se livrent les communes, faute de mutualiser les ressources et les services à la population. Une économie de personnel ensuite, puisque les salaires et les charges salariales constituent de loin le premier poste des charges de fonctionnement.

Avec la fusion, de nombreux contractuels ont alors été congédiés faute de poste à pourvoir, lorsque des agents territoriaux cumulent plusieurs fonctions. C'est le cas des directeurs de pôles territoriaux qui se voient confier deux fonctions, la première consistant en la gestion des équipements et des services de proximité propre à leur conférence territoriale, la seconde étant la charge d'une compétence optionnelle communautaire. Ainsi, la directrice de l'un des pôles doit composer entre son poste de direction de pôle à 0.75 ETP¹⁵ et le poste de responsable action sociale à 0.25 ETP. En plus des 100 agents qui dépendent des structures et des services du pôle, elle est chargée de mettre en œuvre la politique action sociale sur l'ensemble du territoire. Cette situation conduit à une surcharge de travail importante mais aussi à un désinvestissement involontaire auprès des agents territoriaux, qui se retrouvent sans interlocuteurs à privilégier.

Cette vague rationalisante impacte d'autant plus les équipements des compétences communautaires optionnelles. Les intercommunalités étaient de plus en plus actives en matière d'action sociale, notamment concernant l'enfance et la jeunesse. Le retrait

¹⁴ DESAGE F., GUERANGER D., 2011, *op. cit.*

¹⁵ ETP : Equivalent Temps Plein

progressif de l'Etat engendre des contraintes financières qui pèsent lourdement sur les comptes des collectivités locales. Les réformes de décentralisation dont les transferts de compétences n'ont pas toujours été compensés financièrement par l'Etat, et une demande de plus en plus importante d'offre de services publics, entraînent une augmentation des dépenses des collectivités¹⁶. Ce recul budgétaire du gouvernement incite les intercommunalités à se recentrer sur les missions obligatoires, leur laissant peu de marge de manœuvre pour la gestion des équipements relevant des compétences optionnelles. Cette rationalisation étatique ordonne une certaine soumission des politiques de jeunesse, ces dernières dépendant largement de l'intérêt que portent les acteurs – élus et techniciens – à cette thématique.

Ainsi, la mise en place d'une politique de jeunesse intercommunale sur le territoire reste encore incertaine. La nouvelle organisation mise en place il y a un peu plus d'un an est encore en pleine construction, ainsi que l'orientation de la politique de jeunesse à venir. Néanmoins, certains anciens EPCI avaient mis en place de réelles actions en direction des jeunes. Cette compétence optionnelle demeurait pourtant centrale dans certains territoires et les initiatives sont nombreuses. La partie suivante est l'occasion de présenter les anciennes communautés par le prisme de la jeunesse afin de comprendre la difficulté réelle d'uniformisation des structures et des dispositifs existants.

1.1.2. Actions différenciées auprès de la jeunesse en fonction des territoires

Avant la fusion intercommunale intervenue sur le territoire, chaque commune et communauté de communes menait ses propres politiques en matière de jeunesse. Au regard des espaces, les jeunes et leurs besoins ont été différemment pris en compte et à des degrés divers. Pour certaines instances, la thématique « jeunesse » constituait un socle des politiques mises en œuvre quand elle commençait seulement à être à l'ordre du jour pour d'autres. Pour tous les équipements jeunesse, des modes de gestion et de fonctionnement différents sont constatés. Ces modes de gestion hétérogènes illustrent la politique jeunesse qui était menée sur chaque territoire.

¹⁶ LE SAOUT R., « La construction politique du cadre budgétaire contraint des collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, n°164, 2017/4, pp. 747-764

Deux entités sortent du lot dans la mise en place d'actions innovantes en direction de la jeunesse, l'une à l'échelle intercommunale, l'autre communale. La communauté de communes de Montrevel-en-Bresse a mis en œuvre différents dispositifs et proposé de multiples prestations pour chaque classe d'âge : un club ados dédié au 11-15 ans afin de leur présenter des activités en période scolaire et extrascolaire, un Point Information Jeunesse destiné au 15-25 ans et deux autres dispositifs innovants. Le premier, dédié au 16-17 ans, s'intitule « Chantiers jeunes » et consiste pour les jeunes à participer à un projet communautaire en échange d'une bourse. Le second, pour les 13-27 ans, est une aide financière appelée « Fonds d'Aide aux Initiatives des Jeunes » qui se destine à soutenir tout projet porté par l'un des habitants de cette tranche d'âge.

La deuxième entité n'est autre que la Ville centre, Bourg-en-Bresse, qui propose également de multiples prestations. Disposant de l'ensemble des structures d'accompagnement thématiques (insertion, santé, etc.), elle propose à ce titre des actions innovantes incluant l'ensemble des partenaires. Là aussi, les différents dispositifs proposés tiennent compte des tranches d'âge de la jeunesse : 11-15 ans pour les adolescents et 16-25 ans pour les jeunes. Deux dispositifs appelés réseau 12-15 et Adolidays s'occupent des adolescents tandis que les centres sociaux ont la charge de la tranche supérieure. La ville propose également un dispositif d'aide à l'accompagnement de projet pour les 13-25 ans. Tous ces dispositifs montrent l'intérêt de ces deux territoires pour tout ce qui concerne les 11-27 ans en proposant une approche transversale des politiques de jeunesse.

Trois autres intercommunalités proposent des prestations plus réduites en direction des 11-17 ans s'illustrant par la création d'espaces jeunes communautaires sur chacun de leur territoire. Ces espaces sont pour deux d'entre eux en délégation de service public tandis que l'autre est de gestion associative. Ces structures proposent des activités de loisirs, des sorties ainsi que des camps à l'année et pendant les vacances scolaires. Elles viennent souvent pallier le manque de dispositif et l'éparpillement des associations sportives et culturelles, typiques des milieux ruraux. Une autre intercommunalité disposait également de la compétence jeunesse mais propose uniquement des camps et des séjours pendant les vacances d'été.

Enfin, la dernière intercommunalité ne proposait aucune structure pour les jeunes. Une réflexion avait été engagée concernant la construction puis la mise à disposition de locaux afin d'y recevoir un club ados. Malgré quelques prémisses sur l'une des communes,

le financement de ce club a été suspendu afin de pallier les problèmes de fonctionnement de l'association qui en avait la charge. Ce territoire était néanmoins le seul à avoir une réflexion sur la nécessité de proposer un service mouvant et non fixe pour les jeunes, en souhaitant proposer des activités ponctuelles sur chaque commune et non un lieu spécifique dédié à l'accueil des jeunes.

Cet état des lieux permet de se rendre compte de l'étendue des orientations et des actions politiques mises en œuvre sur chacun des territoires. Le retrait de l'Etat dans la mise en œuvre des politiques de jeunesse laisse la place aux initiatives locales. En essayant de réduire les inégalités, elles augmentent pourtant, car chaque territoire sans cohésion et concertation développe des politiques de jeunesse propres. Cette contextualisation entourant le processus de fusion intercommunale sur le territoire du bassin de Bourg-en-Bresse démontre la complexité de mise en œuvre d'une politique de jeunesse homogène. Les réponses apportées aux jeunes demeuraient différentes en fonction des communes et des communautés mais également en fonction des contextes sociodémographiques des territoires. Ce constat vient interroger la pertinence d'un tel espace et questionne l'échelle opportune pour la mise en place d'une politique de jeunesse.

1.2. Appropriation d'un nouveau territoire géographique et administratif

Avec plus de 75 communes, la communauté d'agglomération du bassin de Bourg-en-Bresse constitue une intercommunalité XXL¹⁷ (c'est-à-dire plus de 50 communes). Le 12 octobre 2015, la présentation du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) par le préfet de l'Ain a conduit à l'approbation du territoire par près de 65% des communes, représentant 80% des habitants¹⁸. Ce SDCI vise à réorganiser les intercommunalités à fiscalité propre à un seuil d'habitants se rapprochant au plus près du bassin de vie des habitants, accroître ou rééquilibrer la solidité financière des EPCI et enfin organiser les services publics de proximité sur des territoires cohérents. Au 31 mars 2016, l'adoption définitive du SDCI est actée, malgré 23% de communes contre cette nouvelle

¹⁷ ADCF, « Communautés XXL : s'adapter au changement d'échelle », Dossier interco, n°206, janvier 2016

¹⁸ Bourg-en-Bresse Agglomération, « Une nouvelle agglomération, la communauté d'agglomération du bassin de Bourg-en-Bresse », En [D]irect de BBA, numéro spécial « fusion », novembre 2016

carte géographique. Comment les élus et les techniciens de cette nouvelle organisation se sont-ils appropriés ce nouveau territoire ? Quelles représentations en ont les jeunes et les associations ? Cette partie est l'occasion d'appréhender les perceptions des acteurs et des jeunes mais aussi de réfléchir à l'échelle pertinente de mise en place d'une politique de jeunesse intercommunale.

1.2.1. Un territoire aux perceptions et aux vécus multiples

Trop souvent employé comme synonyme de local, le terme de « territoire » constitue en réalité un concept phare des sciences sociales qui définit généralement un espace géographique institutionnalisé. Cet espace repose sur un ensemble de règles, de normes et d'attentes, structurant pour la mise en œuvre des politiques publiques. En effet, les frontières d'un même territoire imposent des limites à l'action publique et conditionnent les représentations politiques en question. Selon la définition de Denise Jodelet, la représentation « est une forme de connaissance socialement élaborée et partagée ayant une visée pratique et concourant à la construction d'une réalité commune à un ensemble social »¹⁹. Elles sont une manière de penser et d'interpréter le monde qui nous entoure. Un territoire demeure donc un espace socialement construit puisque tous les acteurs, volontairement ou non, participent à son institutionnalisation et à sa légitimation²⁰. Ainsi, le territoire est avant tout un système dynamique, produit de représentations individuelles, idéologiques et collectives, influençant à la fois l'espace géographique, les acteurs et les habitants qui y évoluent. La perception du territoire demeure donc différente qu'on soit jeune ou élu, nouvel arrivant ou natif.

Les entretiens effectués auprès des élus et des techniciens permettent d'obtenir une perception plus fine du nouveau territoire. Comprendre comment cette nouvelle échelle territoriale a été définie et comment elle est perçue par les décideurs et les agents communautaires est nécessaire pour appréhender l'échelle pertinente de mise en place d'une politique de jeunesse. Comme il a été précisé plus haut, 23% des communes de l'actuelle intercommunalité étaient contre ce nouveau schéma territorial à moins d'un an de

¹⁹ HALTER J-P. (en collaboration avec DUMOLLARD M.), *Villes et jeunesse. Nouvelles configurations de l'action publique locale en matière de jeunesse*, rapport d'étude, INJEP, octobre 2014

²⁰ PASQUIER R., GUIGNER S., COLE A. (dir.), *Dictionnaires des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, collection Références, 2011, 590 pages

la fusion. Trois élus de deux anciennes communautés expliquent comment ce passage à grande échelle a été vécu. Pour eux, ce regroupement intercommunal était nécessaire mais le fait de s'allier à la ville-centre n'était pas souhaité. Ces deux territoires avaient pour vocation de s'unir mais le nombre d'habitants ne dépassait pas les 13 000, allant à l'encontre de la législation. En se tournant vers les communautés de communes les plus proches qui, elles, souhaitaient rejoindre Bourg-en-Bresse, les deux intercommunalités rurales ont été contraintes de se joindre à la ville-centre pour former ce nouveau territoire XXL. Ainsi, la volonté de se constituer en « intercommunalité défensive », pour reprendre le terme de Philippe Estèbe²¹, et de s'allier contre la ville-centre a été vaine.

Malgré la constitution d'un nouveau territoire, des clivages persistent entre le milieu rural et urbain. L'une des techniciennes rencontrées ainsi que l'élus à la jeunesse avouent lors de nos entretiens ne pas connaître la moitié des communes constituant l'actuelle intercommunalité, étant tous deux basés au sein de la ville-centre. De nombreux élus et techniciens communautaires issus des territoires ruraux et des pôles de proximité sont contraints fréquemment de se déplacer à Bourg-en-Bresse pour les réunions et les conseils communautaires mais n'en connaissent pas pour autant le contexte de vie des habitants. En effet, connaître un territoire est différent d'y vivre. Il demeure ainsi a priori sur les quartiers prioritaires de Bourg-en-Bresse par les élus ruraux, quand il existe une méconnaissance de la jeunesse rurale par les élus issus des milieux urbains et périurbains. Cette dichotomie entre ville et campagne interroge l'hétérogénéité des connaissances et des représentations des acteurs politiques du territoire.

Néanmoins, les représentations et les perceptions que portent ces acteurs sont centrales dans la définition des problèmes publics et la formulation des réponses à y apporter. Pour Olivier David, « l'espace est une production des sociétés, à la fois concrète et matérielle mais également symbolique, idéologique ou idéale, où les acteurs disposent de compétences intentionnelles ou stratégiques qui dépendent d'idées et de valeurs spécifiques »²². La connaissance parcellaire du territoire par les élus et les techniciens, pose la question de l'espace pertinent pour la mise en place d'une politique de jeunesse

²¹ ESTEBE P., *Gouverner la ville mobile. Intercommunalité et démocratie locale*, Presses universitaires de France, coll. « La ville en débat », 2008, 76 pages

²² DAVID O., « Le temps libre des jeunes ruraux : des pratiques contraintes par l'offre de services et d'activités de loisirs », *Territoires en mouvement, Revue de géographie et aménagement*, n°22, [En ligne], 2014, pp. 82-97

intercommunale. Interroger les jeunes quant à leur propre représentation du territoire peut permettre d'éclairer les instances décisionnaires sur la bonne échelle de mise en place d'une politique de jeunesse.

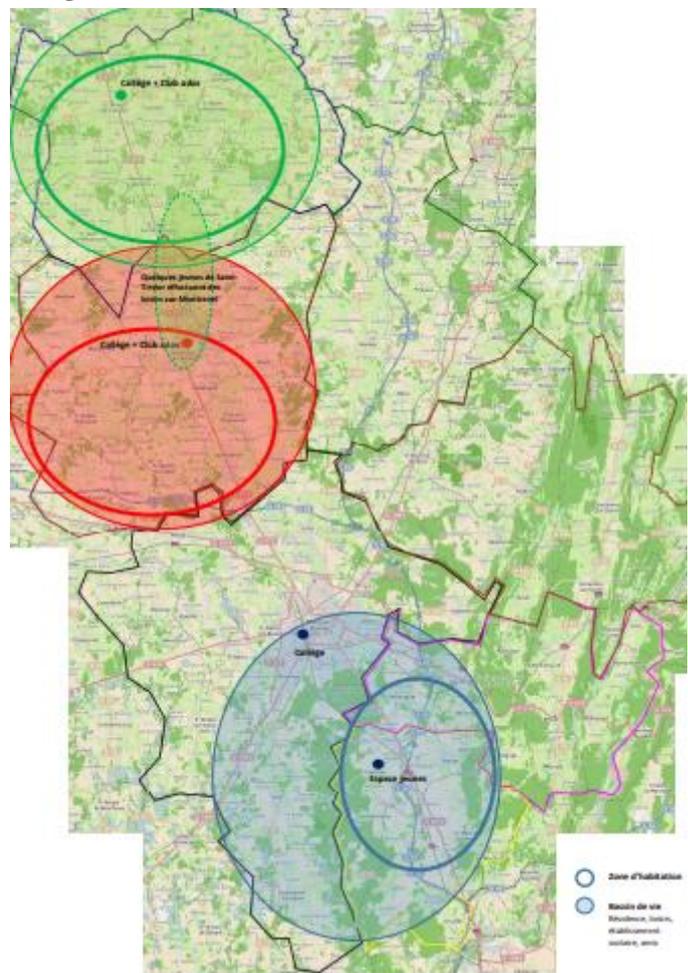
Pour appréhender la conception du nouvel espace intercommunal par ses habitants, je suis allée à la rencontre d'une quarantaine de jeunes de 11 à 14 ans au sein de trois espaces jeunes du territoire, issus d'intercommunalités différentes. Scolarisés dans trois collèges sur des territoires distincts, l'obtention de « carte mentale » permet d'appréhender la perception du territoire et l'usage qu'en font ces jeunes.

Figure 2. Carte de la nouvelle intercommunalité (Source : Contrat de ruralité 2017-2020 de la CA3B).



La Figure 2 permet de voir que les collégiens ont un bassin de vie limité autour du domicile et du collège d'affectation. Néanmoins, plus l'établissement scolaire est loin de la commune d'habitation, plus le bassin de vie s'étend et la connaissance du territoire avec. Cette carte démontre que les jeunes de 11-14 ans bougent peu sur le territoire, du fait des problèmes de mobilité mais également de la présence d'un établissement scolaire proche de leur domicile. Cet exercice permet d'appréhender la nécessité de proposer des services et des activités de loisirs au plus près de ce public qui évoluent au sein d'un espace restreint. Le rapport que les jeunes entretiennent avec le

Figure 3. Carte mentale du territoire, obtenue auprès des collégiens



territoire sur lequel ils vivent demeure primordial dans l'élaboration du projet jeunesse des collectivités. La prise en compte du territoire dans la conception des politiques de jeunesse ne peut être réduite à la seule vision des acteurs institutionnels au risque de différer de la réalité vécue par les jeunes. Ce sont par la perception des situations des jeunes et leur participation aux activités locales que la territorialisation des politiques de jeunesse devient légitime. Le bassin de vie des jeunes collégiens étant limité, ne faudrait-il pas proposer des actions jeunesse à l'échelle des conférences territoriales ou au contraire impulser une politique au niveau de l'ensemble du territoire pour éviter les inégalités d'accès aux services ?

1.2.2. Débat entourant la territorialisation des politiques de jeunesse

La CA3B se révèle complexe dans son organisation administrative du fait des deux directions se partageant la gestion des services du territoire. La profonde réorganisation territoriale engendrée par la loi NOTRe, impose des périmètres plus larges et donc des sièges d'intercommunalités qui s'éloignent. Le SDCI nécessite de tenir compte de la cohérence des périmètres afin de répondre aux deux préoccupations premières : l'exercice des compétences de proximité et la gouvernance²³.

Toute la réflexion autour de la mise en œuvre d'une politique de jeunesse demeure dans le niveau d'intervention pertinent, soit à l'échelle des conférences territoriales, soit à l'échelle globale de l'intercommunalité. Pour la plupart des élus et des techniciens rencontrés, la CA3B constitue une échelle pertinente puisqu'elle forme un bassin de vie. Pour l'une des techniciennes, il faut se baser sur le SDCI afin de proposer un territoire institutionnel pertinent qui parle aux habitants et aux décideurs. Elle est persuadée que l'espace intercommunal mis en place est le bon puisqu'il correspond au bassin de vie des habitants et reste à taille humaine. La fusion est vue ici comme une opportunité pour le développement des territoires et des services.

Tous les élus s'accordent sur le fait que les conférences territoriales demeurent nécessaires afin de faire vivre l'échelle locale et les jeunes qui s'y trouvent. Pour l'une des

²³ DONOU C., BREMOND C., « Evolution des collectivités : impacts de la loi NOTRe », *Territoires Conseils*, mars 2017

élus²⁴, il est même primordial de mettre en place une politique de jeunesse à l'échelle de ces conférences et non à l'échelle de la CA3B. Il faudrait tenir compte du territoire car il est plus facile pour les élus de s'investir à de plus petites échelles et ne pas être dépossédés de leurs champs d'action. En changeant d'échelle et en introduisant plus de distance – spatiale et sociale – entre les élus et les administrés, cette réforme questionne les modes de relations entre les différents acteurs. Quelle proximité des élus avec les associations et les habitants de ce tout nouveau territoire ? Comment allier extension du périmètre intercommunal et maintien de la proximité avec le terrain ?²⁵

Au sein des grandes communautés, une territorialisation des services s'avère souvent indispensable pour préserver une gestion de proximité. La territorialisation repose principalement sur la définition locale des besoins et des problèmes collectifs et c'est donc tout aussi localement que doivent être pensées les solutions pour y répondre afin d'être le plus efficace, au plus proche du terrain²⁶. Ainsi, l'espace de définition et de mise en œuvre des politiques publiques doit avoir une cohérence géographique, culturelle, économique et sociale, afin de correspondre au bassin de vie des populations. Il est nécessaire pour les décideurs de définir eux-mêmes des territoires d'intervention, sans tenir compte des territoires politico-administratifs existants.

L'objectif de la territorialisation est donc de rétablir une proximité dans les grandes communautés, par le biais des pôles territoriaux. Néanmoins, ces espaces ne constituent pas des entités politiques en ce qu'ils n'ont pas de personne morale, la plupart des décisions politiques impactant le fonctionnement de l'intercommunalité restant centrale. Certains techniciens et élus dénoncent même ces pôles en ce qu'ils ne constituent qu'une « proximité d'illusion »²⁷ car ne répondant ni aux agents, ni aux élus, ni aux habitants. C'est justement ce qu'explique l'un des élus se trouvant démuni face à la centralisation des lieux de décision : « On voit ça d'assez loin, ce qui est vraiment frustrant par moment. On ne voit plus ce qui se passe dans les structures [...]. Avant, on avait des relations très

²⁴ Entretien auprès d'une élu communautaire, maire d'une commune de 500 habitants

²⁵ Territoires Conseils Caisse des Dépôts, ACEPP, « Fusion des EPCI, le devenir des Etablissements d'Accueil pour Jeunes Enfants Associatifs », collection vie associative et collectivités locales, décembre 2017.

²⁶ DOUILLET A-C., « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, avril 2003, pp. 583-606

²⁷ Termes employés par l'une des techniciennes lors d'une réunion action sociale, le 6 décembre 2017

étroites avec les parents, les associations et cette relation on ne l'a plus, ce qui est vraiment dommage parce que ça fait partie du lien que doivent avoir les élus »²⁸. Ce témoignage revient à mettre en cause l'existence même des pôles de proximité par le manque de marge de manœuvre des élus locaux et le manque d'information concernant les structures du territoire.

Ainsi, toute la complexité de mise en œuvre d'une politique de jeunesse demeure dans la définition du territoire légitime et pertinent pour le faire. Une réponse est néanmoins possible, apportée par le vice-président en charge de l'enfance et des équipements sociaux. Pour lui, il faudrait mettre en place plusieurs axes à différents niveaux : l'axe animation des territoires par le biais des conférences territoriales, puis l'axe coordination générale qui permettrait de proposer un suivi global. Pour faciliter l'encadrement et la gestion des problèmes purement organisationnels, il est nécessaire selon lui de territorialiser l'action à l'échelle des conférences, mais il demeure nécessaire de fédérer toutes les structures et initiatives jeunesse autour de projets communs.

L'échelle intercommunale permettrait donc de gommer les frontières entre rural et urbain et de croiser les publics jeunes du territoire. Pertinente pour construire une politique de jeunesse, cette échelle serait l'occasion de réfléchir aux interactions et dynamiques possibles entre chacune des conférences territoriales. La difficulté principale demeure alors dans la distinction des politiques locales à l'échelle des conférences et du portage politique intercommunal global. En effet, la communauté d'agglomération s'organise autour de deux directions : l'organisation thématique, ayant son siège à Bourg-en-Bresse, en charge de la mise en œuvre des politiques publiques, et l'organisation territoriale chargée de la gestion des équipements de proximité. Pour le vice-président à l'enfance et aux équipements sociaux, il est à ce jour difficile de définir le rôle et la répartition des compétences à travers ces deux directions. Toutes les deux légitimes en matière de jeunesse, il est nécessaire de définir qui fait quoi, afin qu'il n'y ait plus de superposition d'actions entre la gestion des équipements communautaires concernant les jeunes et la politique concernant ce public. Le croisement des niveaux territorial et thématique constitue un enjeu pour proposer une politique de jeunesse adaptée à chacun des espaces, ruraux et urbains, équitable et uniforme.

²⁸ Extrait d'entretien avec un élu communautaire, maire d'une commune de 500 habitants

A ce jour, il n'existe donc pas de politique de jeunesse portée par la communauté mais seulement des équipements de jeunesse. Les cinq structures d'accueil de loisirs jeunes gérés par l'agglomération sont « d'intérêt communautaire » et l'enjeu du débat actuel porte sur la dimension de cette législation. Dans les faits, cette notion, instaurée par la loi de 1999, impose aux EPCI de définir un intérêt communautaire, constituant une démarcation entre ce qui relève de l'action communale et intercommunale²⁹. Cette législation permet de garder des structures de gestion communale et communautaire sans pour autant uniformiser la compétence à l'échelle de l'intercommunalité. Cet intérêt communautaire existe uniquement sur les compétences optionnelles telles que l'action sociale afin de ne pas avoir à décider de l'échelle de décision sur l'ensemble d'une thématique. Ce mode de fonctionnement permet d'éviter une répartition trop étanche des compétences entre celles dédiées à l'institution intercommunale et celles conservées par les communes membres. Ainsi, l'intérêt communautaire est un moyen pour les collectivités de s'émanciper d'une répartition trop figée des compétences entre l'échelon communal et intercommunal³⁰.

La mise en place d'une politique de jeunesse à l'échelle de l'intercommunalité est encore incertaine. L'action sociale doit être proposée à la carte pour tenir compte des disparités de besoins entre les communes en proposant une égalité de traitement entre pôles territoriaux mais nécessite néanmoins un portage politique général. Par le biais de l'intérêt communautaire, la compétence jeunesse à deux échelles peut demeurer et garder le fonctionnement actuel. Cependant, il demeure possible de faire évoluer les choses puisqu'il existe des marges de manœuvre. Les élus sont seuls décisionnaires en matière de transfert de compétences. Si la volonté de mettre en place une politique intercommunale de jeunesse existe, le rôle des décideurs demeure décisif dans sa concrétisation. C'est pourquoi il est intéressant d'interroger le portage politique de cette compétence afin d'appréhender les enjeux et les difficultés exprimés par les élus quant à la mise en place d'une politique en direction des jeunes.

²⁹ DESAGE F., GUERANGER D., 2011, *op. cit.*

³⁰ BENCHENDICK F., « Evolutivité et transformations incrémentielles des compétences intercommunales », dans Le SAOUT R. (dir.), *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverse autour de la réforme des collectivités territoriales*, Presses Universitaires de Rennes, 2012

II. CONSTRUCTION D'UNE POLITIQUE DE JEUNESSE INTERCOMMUNALE : QUELLE GOUVERNANCE, QUEL PARTENARIAT ?

En fonction des anciens EPCI, les politiques locales de jeunesse apparaissent contrastées dans leur contenu, leurs valeurs d'intervention, les acteurs qui les portent et les jeunes ciblés. Caractérisées par une faible régulation de l'Etat, elles dépendent totalement du bon vouloir des élus locaux, influence directe du caractère optionnel de cette compétence. La construction d'une politique de jeunesse intercommunale repose donc essentiellement sur les acteurs locaux – élus, techniciens, représentants associatifs.

Ces acteurs constituent ce que Patricia Loncle appelle des systèmes locaux d'action publique, dont les interactions conduisent à formuler de manière spécifique les problèmes publics et les moyens d'y répondre³¹. Chacun de ces acteurs dispose d'influences qui apparaissent déterminantes pour comprendre les enjeux entourant la mise en œuvre des politiques locales de jeunesse. En fonction du poids respectif de ces différents acteurs mais également dans la manière de collaborer, il est possible de déceler dans les territoires des types de réponses différenciées. Analyser ces systèmes locaux d'action publique permettra de comprendre, à travers les représentations, les pratiques et les jeux d'acteurs structurant la mise en place des politiques publiques³².

2.1. Les élus comme acteurs déterminants dans la définition des politiques de jeunesse

Le processus de décentralisation a permis depuis plusieurs décennies la reconnaissance des pouvoirs locaux des élus communautaires. Les élus locaux font partie des acteurs qui structurent fortement les systèmes locaux d'action publique puisqu'ils contribuent à définir les problèmes publics et à façonner les orientations pour y répondre. Ils jouent donc un rôle majeur dans la définition des politiques de jeunesse, d'autant plus

³¹ LONCLE P., 2011, *op.cit.*

³² HALTER J-P., 2014, *op. cit.*

que la place de l'Etat est de plus en plus réduite³³. Ainsi, la mise en œuvre du projet jeunesse sur un territoire est dépendante de la place qu'occupe l' élu au sein des politiques locales et des réseaux d'acteurs. Une impulsion politique forte constitue une condition importante afin que soit reconnue une politique de jeunesse locale. Ce portage politique dépend de deux éléments : la légitimité à intervenir sur les questions liées à la jeunesse et la capacité dont dispose l' élu à asseoir son pouvoir³⁴.

2.1.1. L' élu délégué à la jeunesse

L' élu délégué à la jeunesse de l' agglomération est élu communal au sein de la ville-centre depuis près de 10 ans. Avant d' occuper cette fonction décisionnaire, il était directeur d' une école d' implication à Bourg-en-Bresse où il recevait des professeurs stagiaires. Quand il est parti en retraite, le maire actuel de la ville-centre est venu le chercher pour occuper la délégation jeunesse et action éducative. Au second mandat, il est devenu adjoint à la politique de la ville, à la jeunesse et à la démocratie locale. A l' échelle de l' ancienne agglomération de Bourg-en-Bresse, il occupait la délégation politique de la ville, conjointement avec un autre élu en charge de la jeunesse. Quand la CA3B s' est créée, le maire de Bourg-en-Bresse, également président de l' agglomération l' a nommé à la jeunesse et à la politique de la ville. Reconnu par ses pairs comme investi envers ce public, il dispose d' une réelle reconnaissance auprès des techniciens. Son parcours intérieur lui a été clairement bénéfique dans le sens où son ancienne profession constitue un gage de légitimité.

La capacité de l' élu à asseoir son pouvoir auprès des pairs constitue un facteur déterminant dans la construction des politiques de jeunesse et l' intitulé de sa délégation joue un rôle non négligeable. Une mixité de délégation incluant une catégorie d' âge ou un autre domaine d' action publique traduit une approche non catégorielle de la jeunesse et plus transversale. L' élu communautaire à la jeunesse de la CA3B est dans ce cas et dispose également de la délégation politique de la ville. Cette double délégation constitue un avantage pour asseoir sa légitimité dans le sens où elle permet de proposer des projets en combinant ces deux directions.

³³ LONCLE P., 2011, *op.cit.*

³⁴ HALTER J-P., 2014, *op.cit.*

Néanmoins, cette double délégation pose question. En effet, le fait de combiner jeunesse et politique de la ville n'inciterait-il pas à considérer ce public par le biais des quartiers prioritaires de la ville (QPV) ? Comme développé précédemment, la Ville de Bourg-en-Bresse propose des actions à destination des jeunes exclusivement par l'intermédiaire de la prévention spécialisée, de la sauvegarde de l'enfance et des centres sociaux localisés au sein des quartiers prioritaires. Ce constat pose la question des autres jeunes de la ville-centre qui ne bénéficient alors pas de ces prestations. Cela témoignerait-il d'une inégalité d'accès aux services au sein d'un même territoire au titre de la discrimination positive ? De même, l'élu communautaire étant également en charge de ces mêmes thématiques à l'échelle communale, ses délégations interrogent. En effet, le regard porté sur la jeunesse et les directives qui en découlent peuvent être biaisés par le facteur urbain qui prédomine dans son discours. Lors de notre entretien, il avoue connaître peu la jeunesse en milieu rural, ayant travaillé dans les QPV et originaire de milieu péri-urbain. Mais suivant la volonté du président, la délégation jeunesse lui a été confiée.

Ces indications questionnent quant à la possible mise en œuvre d'une politique de jeunesse sur l'ensemble du territoire. L'élu en charge de la jeunesse est actif et légitime à l'échelle communale mais connaît finalement très peu la majorité des jeunes situés en territoire rural. C'est pourquoi, le diagnostic constitue pour lui le moyen d'éclairer ce manque de connaissances afin de montrer les problématiques des jeunes en milieu rural. Sa volonté de connaître le fonctionnement des espaces jeunes ainsi que d'autres dispositifs exclusifs sur d'autres territoires démontre son intérêt accru pour ce public.

2.1.2. Les représentations des élus comme illustration des politiques mises en œuvre

Les politiques de jeunesse participent fortement à construire des catégories d'actions publiques basées sur l'identification de problèmes spécifiques. Ainsi, la jeunesse sera considérée en fonction du problème public dont le décideur a la responsabilité. Pour Patricia Loncle, « il ne s'agit pas de répondre aux problèmes des jeunes mais bien de faire écho aux préoccupations des décideurs qui identifient tel ou tel problème comme devant

faire l'objet d'un traitement prioritaire³⁵ ». Des valeurs différentes selon les secteurs de l'action publique sont alors développées en direction des jeunes, faisant coexister des figures antagonistes de la jeunesse (ressource, danger, à protéger).

En effet, en fonction des actions et des dispositifs proposés par les anciennes entités, il est possible de distinguer des représentations et des valeurs différentes de la jeunesse. A Bourg-en-Bresse, l'essentiel des activités proposées aux 12-25 ans en termes de loisirs et d'accompagnement au projet se situe dans les QPV. Pour l'un des acteurs rencontrés, l'entrée thématique, notamment par le prisme de la politique de la ville, est prédominante sur le territoire urbain. La délégation de service public à la Prévention Spécialisée ainsi qu'à la Sauvegarde de l'enfance témoignerait de cette volonté de contrôler les jeunes au sein même de leur lieu de vie. Le développement important de la politique de jeunesse sur ce territoire pourrait s'expliquer par la présence et le prisme des QPV.

En revanche, la communauté de communes de Montrevel-en-Bresse propose des dispositifs favorisant la participation des jeunes au développement du territoire. Les « Chantiers Jeunes » sont une spécificité propre à ce territoire. Utilisés à des fins communautaires, ils permettent de développer des lieux ou des équipements servant à tous. La jeunesse serait considérée ici comme une ressource pour le territoire en reconnaissant leur capacité à agir sur l'espace public. Les différents espaces jeunes présents sur le territoire sont quant à eux définis de multiples manières par les élus et les techniciens rencontrés. Pour certains, ces structures permettent de lutter contre la diminution de pratiques sportives et culturelles chez les adolescents en leur proposant des activités accessibles et variées. Pour d'autres, les espaces jeunes constituent un moyen d'encadrer la jeunesse afin qu'elle ne soit pas considérée comme une menace pour l'espace public mais comme une ressource.

Les orientations politiques traitant de la jeunesse relèveraient donc en partie des représentations des acteurs politiques. Tous s'accordent pour dire que leur perception de la jeunesse dépend essentiellement des structures et dispositifs présents sur leur territoire. L'élu délégué à la jeunesse et à la politique de la ville, au-delà du prisme des QPV, définit

³⁵ LONCLE P., *Politiques de jeunesse. Les défis majeurs de l'intégration*, Presses Universitaires de Rennes, 2010, 232 pages

la jeunesse comme allant de 16 à 25 ans. Pour lui la jeunesse constitue le passage au monde de l'adulte. Sa décision de définir sa délégation sur cette tranche d'âge n'est pas anodine. Sur le temps scolaire, la ville de Bourg-en-Bresse est « la capitale de la jeunesse car tous les jeunes ruraux sont sur Bourg pour le lycée voire le collège »³⁶. Il explique que c'est pour cela qu'il a choisi les 16-25 ans puisque ce sont surtout eux qui viennent sur le territoire en étant scolarisés ici. L' élu à la jeunesse est également président de la Mission locale qui s'adresse précisément à la tranche d'âge dont il a qualifié sa délégation. Dans une volonté d'uniformiser sa vision à l'ensemble des structures, les centres sociaux ainsi que la prévention spécialisée proposent aussi des actions exclusivement sur cette tranche d'âge.

Le Vice-président à l'enfance et aux équipements sociaux, en charge des 0-11 ans, est conscient que chacun des élus et techniciens n'a pas la même définition de la jeunesse. Pour lui, les structures existantes sur chacun des territoires constituent des points de repère pour les élus afin de définir l'âge de la jeunesse. Par le prisme des espaces jeunes, l'intégralité des élus issus des milieux ruraux rencontrés définissent la jeunesse comme allant de 12 à 17 ans. Néanmoins, le Vice-président explique que ce public ne constitue pas une catégorie d'action publique homogène. Les différences de milieux sociaux mais aussi les lieux de vie influent largement la manière de vivre des jeunes au quotidien, notamment en termes d'accès aux services. Selon deux des élus rencontrés, il existerait un clivage entre jeunes des milieux ruraux par rapport aux urbains, s'illustrant aussi par une réelle division politique entre ville et campagne.

Une question demeure quant à la représentativité de l'ensemble des jeunes du territoire. L' élu délégué à la jeunesse s'occupe des 16-25 ans, lorsque l' élu délégué à l'enfance se consacre aux 0-11 ans. Qu'en est-il du portage politique à destination des adolescents de 12 à 15 ans ? Devraient-ils être considérés comme faisant partie de l'enfance ou de la jeunesse ? De même, les élus déclarent disposer d'un regard influencé par la réalité du territoire : dans les milieux ruraux les 18-25 ans sont absents de l'espace public tandis qu'ils sont omniprésents dans la ville-centre du fait de la concentration des établissements d'études supérieures et des emplois. Cette différenciation entre urbain et

³⁶ Extrait d'entretien avec l' élu communautaire à la jeunesse et à la politique de la ville

rural peut aussi devenir un frein à la mise en place d'une politique de jeunesse globale à l'échelle du territoire.

2.1.3. Rapports de pouvoir entre élus et hiérarchie

L'analyse des délégations montre que l'éligibilité à un poste dans l'exécutif communautaire se construit non seulement au niveau géographique mais aussi au niveau des trajectoires individuelles³⁷. Les qualités personnelles de certains élus municipaux participent à leur accès au poste de délégué. Comme développé plus haut, le délégué à la jeunesse et à la politique de la ville se trouve légitime dans ses fonctions compte tenu de ses compétences techniques dans le domaine ainsi que son passé dans l'institution communale et communautaire. Le Vice-président à l'enfance et aux équipements sociaux fait également partie de ces élus légitimés par leur parcours professionnel, ayant travaillé toute sa carrière dans le logement social.

Cependant, l'expertise et l'investissement indéniables des élus en matière de jeunesse ne signifient pas qu'ils occupent une position qui leur permette d'imposer leurs visions et leurs choix dans le « jeu » intercommunal. Ils demeurent soumis, comme les autres élus délégués, au respect « des règles de la diplomatie intercommunale et de la recherche de compromis acceptables »³⁸. Malgré son investissement accru, l'élu délégué à la jeunesse ne dispose que de peu de marge de manœuvre dans ses actions et d'une écoute quasi nulle du président de l'agglomération. A l'échelle de la Ville, il met en place des actions puisqu'il dispose de son réseau et qu'il est inséré depuis longtemps sur le territoire. Le président de l'agglomération, également maire de Bourg-en-Bresse, autorise la mise en place d'une politique de jeunesse à l'échelle communale par le biais des QPV, mais ne voit pas l'intérêt d'une telle politique au niveau intercommunal. Afin de faire valoir leur délégation et montrer leurs préoccupations concernant l'action sociale, les deux élus en charge de l'enfance et de la jeunesse ont souhaité rencontrer le président afin de montrer la nécessité de créer un poste de responsable action sociale à plein temps (pour rappel, le poste actuel n'est que de 0.25 ETP). Le président, après avoir refusé cette rencontre, a précisé qu'il ne souhaitait pas inscrire l'action sociale dans les volontés politiques.

³⁷ SEGAS S., 2015/2, *op. cit.*

³⁸ SEGAS S., 2015/2, *op. cit.*

L'organisation hiérarchique de l'exécutif intercommunal repose donc sur des rapports de pouvoir tels que développés par Max Weber³⁹. L'élus à la jeunesse dispose d'une source de pouvoir au sein de la Ville émanant de la maîtrise des relations avec son environnement et de la connaissance des réseaux. Malgré cela, le président de l'agglomération et maire de Bourg-en-Bresse jouit, pour reprendre les termes de Max Weber, d'une légitimité à caractère rationnel-légal, fondée sur le droit, impersonnelle et organisée sur une hiérarchie de fonction impliquant le contrôle. La nature de son pouvoir vient du fait qu'il concentre les deux fonctions décisionnelles stratégiques à la fois au sein de la ville-centre et de l'intercommunalité. A la fois maire et président, il demeure chef de l'administration et de l'exécutif, lui donnant un rôle omniprésent dans l'orientation des politiques publiques.

Ce rapport de force crée donc de la frustration chez les élus en charge de l'action sociale, allant jusqu'à une remise en cause de leur utilité au sein de l'intercommunalité : « J'ai bien compris que l'action sociale n'est pas la préoccupation majeure de la CA3B à l'heure actuelle. Néanmoins, pour ma part, avec le nombre de structures qui sont en place sur le territoire, je trouve que ça a une importance très grande. Si on veut insuffler une politique sociale sur le territoire et la complémentariser, il ne faut pas délaissier les jeunes »⁴⁰. Le fonctionnement pyramidal de l'institution engendre une sérieuse remise en question dans la mise en place d'une politique de jeunesse intercommunale. Pour l'un des élus rencontrés, « la thématique jeunesse demeure une boîte de pandore et cristallise les tensions au sein de l'exécutif »⁴¹. Mais qu'en est-il du pouvoir des autres acteurs du territoire quant à la mise en œuvre d'une politique à destination des jeunes ?

2.2. Place et rôle des autres acteurs dans les politique de jeunesse

Interroger l'action publique nécessite d'appréhender les acteurs qui la produisent et qui l'animent. Au-delà du politique, ce sont avant tout les individus qui impulsent, portent

³⁹ WEBER M., *La domination*, édition la découverte, 2014 (traduction française)

⁴⁰ Entretien auprès du Vice-président à l'enfance et aux équipements sociaux, maire d'une commune de 2 200 habitants.

⁴¹ *Ibid*

et défendent le projet jeunesse. Mais pour construire une politique de jeunesse cohérente, il est nécessaire de proposer une gouvernance représentative du territoire. La gouvernance se définit comme « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement »⁴². Elle désigne une forme plus souple de pouvoir politique rassemblant l'ensemble des institutions, des réseaux, des acteurs publics et privés qui contribuent à animer une politique jeunesse afin d'en définir l'orientation et la mise en œuvre.

Cette notion de gouvernance a émergé dans les années 1980 et s'est poursuivie en 2002 avec les premières vagues de décentralisation. Dans cette notion, il y a une idée de coordination qui renvoie à la manière dont les multiples niveaux d'acteurs s'accordent autour de la mise en œuvre de l'action publique. Il existe différents traits de gouvernance qui peuvent porter sur un lieu unique de pouvoir et de décision, ou reposer sur un processus décisionnel émanant directement de la société civile, en proposant un rapport à l'autorité plus ou moins horizontal et coopératif⁴³. Appréhender la place des techniciens, des associations et des jeunes investis sur le territoire permet de comprendre les contraintes et les enjeux entourant la mise en œuvre d'une politique de jeunesse à l'échelle du bassin de Bourg-en-Bresse.

2.2.1. Les techniciens : entre envie d'action et soumission hiérarchique

Le rôle du technicien chargé de la mise en œuvre de la politique jeunesse sur le territoire apparaît crucial en ce qu'il constitue un relais auprès des structures concernées par les directives des élus. Il occupe une place toute aussi importante concernant l'assise et la reconnaissance du projet de territoire. Il a pour mission de diffuser les orientations politiques auprès des partenaires, à l'interne comme à l'externe, en utilisant les compétences dont il dispose. Le technicien est donc un interlocuteur privilégié entre décideurs et agents de terrain. Il agit comme acteur social puisqu'il jouit d'une forte interpénétration avec son environnement social, disposant souvent d'une autonomie et d'une liberté d'action attachée à sa fonction.

⁴² LE GALES P., « Gouvernance », *Dictionnaire des politiques publiques. 3e édition actualisée et augmentée*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2010, pp. 299-308.

⁴³ LEROY P., cours sur la gouvernance, Master II ENJEU, EHESP, années 2017-2018

Dans les faits, cette définition du rôle de technicien dans les intercommunalités est loin d'être aussi vraie. Les conditions de travail et la fonction occupée sont totalement dépendantes de l'organisation interne propre à la structure. Au sein de l'échelon intercommunal, le professionnel se retrouve très vite confronté aux échelons multiples des administrations. La nouvelle organisation du temps de travail de la technicienne en charge de l'action sociale impacte directement l'orientation des actions mises en œuvre sur le plan social et l'empêche de proposer des actions ou d'être en relation avec l'ensemble des structures communautaires du territoire.

Les deux agents communautaires rencontrés se révèlent, tout comme les élus, frustrés dans l'orientation politique revendiquée par le président de l'agglomération. Conscientes du statut optionnel de la compétence jeunesse, elles désespèrent de voir une politique en faveur de ce public se mettre en place. Lors de l'une des réunions action sociale hebdomadaire, les techniciennes et les élus en charge de l'action sociale dénonçaient ce manque d'intérêt pour cette thématique. L'action sociale nécessite d'agir sur de l'humain, ce qui ne montre pas de résultat probant puisque cela ne rapporte rien à l'intercommunalité financièrement. La politique menée par l'ancienne agglomération de Bourg-en-Bresse est pointée du doigt puisqu'elle est très axée sur l'économie et non sur le social, influençant directement l'orientation politique de l'actuelle intercommunalité. Ce constat démontre une coalition de cause entre les élus et les techniciens en charge de l'action sociale.

L'une des techniciennes interrogées dénonce le fait qu'elle soit totalement dépendante des orientations politiques du président alors que la jeunesse incarne un sujet de débat, contrairement aux personnes âgées et à la petite-enfance dont les actions sur le territoire témoignent de l'intérêt des élus : « A l'aube de cette nouvelle intercommunalité, il est primordial de réfléchir à d'autres thématiques que celles déjà investiguées »⁴⁴. Elle explique que les techniciens disposent de multiples envies et idées d'actions à mettre en place pour les jeunes mais sont totalement tributaires des orientations politiques et des intérêts des élus quant à cette thématique.

Ainsi, malgré les ressources professionnelles dont elles disposent, ces techniciennes ne parviennent pourtant pas à s'imposer dans ce rapport de force et à maintenir la place et

⁴⁴ Entretien auprès d'une technicienne communautaire, directrice Développement solidaire et social

le rôle qu'elles occupaient dans un état antérieur dans leurs institutions désormais révolues. Pour l'une d'entre elles, c'est même l'avenir tout entier de son poste qui est en jeu. N'ayant eu que des échanges informels avec la responsable action sociale, étant également ma tutrice, je ne dispose pas de propos clairs quant à la situation actuelle. Néanmoins, il est possible de résumer son ressenti à travers les propos de Rémi Le Saout, dans l'un de ces articles, expliquant très clairement ce à quoi sont confrontés les techniciens face à un tel rapport de pouvoir : « Elle ne voit pas d'autres solutions que restreindre son rôle à des missions strictement techniques dans l'attente d'une mutation. Confrontée à ce qui prend le plus ou moins la forme d'une « misère de position » qui est principalement due à la destruction de son ancien collectif de travail, elle est tentée par le départ. [...] Deux modalités de manifestation du mécontentement à l'égard d'une institution soit par le départ, soit par la rébellion. Sa nouvelle situation professionnelle et le déclassement de son rôle l'engagent à construire un rapport désenchanté à ses fonctions » (Le SAOUT, 2017, page 867)⁴⁵.

Pensant que la fusion proposerait un meilleur service avec des professionnels plus spécialisés, c'est un défaut d'expertise qui est constaté⁴⁶. Les techniciennes rencontrées disposent de peu de marge de manœuvre afin de mettre en place une réelle politique de jeunesse sur le territoire. Force de volonté, tout comme les élus en charge de l'action sociale, ils demeurent néanmoins totalement tributaires des volontés politiques du président de l'intercommunalité. Pour les agents, le président ne voit pas l'humain et ne dispose que d'un esprit gestionnaire. Ce constat pose la question de la représentativité politique au sein de l'exécutif : « Normalement, c'est une équipe d'élus qui doit décider des orientations politiques, mais dans ce contexte, c'est le président qui décide. Est-ce que, dans l'enjeu de cette fusion, la jeunesse a-t-elle été réellement envisagée ? »⁴⁷.

⁴⁵ LE SAOUT R., « La rationalisation budgétaire comme révélateur des rapports de pouvoir entre fonctionnaires et élus : l'exemple des DRH des communes intermédiaires », *Revue française d'administration publique*, n°164, 2017/4, pp. 855-872

⁴⁶ Echange informel auprès d'une technicienne communautaire, responsable de l'action sociale

⁴⁷ Extrait d'entretien avec une technicienne communautaire, directrice Développement solidaire et social

2.2.2. Les associations : partenaires ou prestataires ?

Qu'il s'agisse d'animer, de développer, de défendre ou de promouvoir une idée, la sphère associative constitue souvent l'un des premiers porteurs de projets. Juridiquement parlant, l'association se définit comme « une convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leurs activités dans un but autre que de partager des bénéfices »⁴⁸. Les associations se révèlent donc être une ressource importante du territoire. Tout d'abord, elles revendiquent une place décisive en étant au plus près de la réalité locale en proposant des projets territorialisés à plus ou moins grande échelle. La sphère associative constitue un outil essentiel dans l'appréhension d'un territoire et s'avère indispensable à tout projet de développement local. C'est pourquoi il est primordial qu'elle tienne une place phare dans l'élaboration des politiques de jeunesse afin de proposer de nouvelles initiatives locales.

Avant la fusion, la place donnée aux associations d'accueil de loisirs était différente d'un territoire à un autre. L'association la plus ancienne, datant de 1985, jouissait d'une proximité avec les élus, s'inscrivant dans une période de co-construction. En effet, la directrice explique clairement que le nouvel établissement construit il y a 16 ans a été totalement pensé par les bénévoles et les professionnels de l'association, en accord avec les élus. Cette proximité entre association, élus et habitants constituait un atout considérable dans la mise en place de projets sur le territoire : « C'était la belle époque, on a eu de beaux projets, parce qu'il y avait vraiment cet échange humain, cet effort de construction. L'association permettait vraiment de faire le lien entre les élus et les familles. »⁴⁹.

Dès le début des années 2000, une période dite de « déstabilisation » s'est installée, liée à la montée en charge des réglementations et la professionnalisation de l'ensemble des activités touchant l'action sociale. Ainsi, l'intervention des communautés de communes va modifier les relations avec les associations. L'engagement de procédures d'appel d'offres auprès d'associations locales va engendrer de nouveaux modes de relations entre associations et collectivités qui s'apparentent à une relation de type « client-fournisseur ». La création de deux autres espaces jeunes sur le territoire d'intérêt communautaire

⁴⁸ REGOURD E., « Les associations, porteuses de projet pour de nouvelles ruralités ? », *ESO Caen*, [En ligne], septembre 2014

⁴⁹ Extrait d'entretien avec une directrice d'une structure associative communautaire d'accueil de jeunes

respectivement en 2006 et en 2016 témoigne de ce changement. Tous deux en délégation de service public (DSP), les anciennes intercommunalités avaient fait le choix de déléguer l'accompagnement de la jeunesse à une association, impliquant un transfert de compétence de la part des anciens EPCI⁵⁰.

La dernière période de « refondation » est liée à la profonde réorganisation territoriale engendrée par la mise en œuvre de la loi NOTRe. Cette évolution vient profondément modifier les repères existants entre intercommunalités et associations. Ces dernières, qui avaient un positionnement intercommunal, se retrouvent sur une partie seulement du nouvel EPCI. L'extension des périmètres des communautés pose la question de la proximité des élus avec les associations et les habitants du nouveau territoire. Pour la directrice de l'association la plus ancienne du territoire, la fusion intercommunale a engendré une perte de repères et de proximité : « Les choses fonctionnaient très bien et bim ! Une fusion. On n'y a pas été préparé, humainement, professionnellement. On se retrouve maintenant où il n'y a plus d' élu. [...] On a appris à travailler avec des élus sur un territoire et là on n'a plus d'interlocuteur privilégié. »⁵¹. Une autre directrice d'un espace jeunes en prestation de service fait le même constat. La proximité et les échanges fréquents avec les élus pré-fusion lui donnent l'impression d'être aujourd'hui isolée et perdue dans quelque chose que la dépasse.

La fusion intercommunale récente se révèle donc être un enjeu pour les équipements de jeunesse. L'espace jeunes de gestion associative est, depuis la mise en place, de la loi, dans une incertitude concernant la pérennisation de son activité. Un appel d'offres va être lancé concernant l'accueil de la jeunesse. En effet, lorsqu'une collectivité est compétente dans un domaine et qu'elle le confie à un tiers, il est obligatoire d'effectuer un appel d'offres selon la législation des marchés publics. Ce cadre réglementaire permet aux collectivités publiques d'effectuer des achats de services auprès d'acteurs publics ou privés en transférant la compétence de la collectivité vers l'association/prestataire. Ainsi, les collectivités et EPCI optent de plus en plus pour la commande publique pour financer les activités des associations, ce qui n'a pas manqué d'avoir un réel impact sur le secteur

⁵⁰ La DSP se définit comme « un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à une association dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service », Direction Départementale de la Cohésion Sociale de Maine-et-Loire, « Politiques de jeunesse en milieu rural ; pourquoi, comment ? », [En ligne] 2014, 68 pages

⁵¹ Extrait d'entretien avec une directrice d'une structure associative communautaire d'accueil de jeunes

associatif : concurrence, perte d'initiative, départ de bénévoles⁵². L'impact, à terme, peut-être une remise en cause de la pérennité des actions conduites, voire l'existence même de ces acteurs, alors que leurs interventions auprès des jeunes au plus près du terrain est souvent essentiel⁵³.

Ainsi, la directrice de l'espace jeunes de gestion associative s'inquiète de se retrouver face à des « géants » de l'accueil de loisirs tels que l'association Léo Lagrange, cette dernière gérant déjà deux espaces jeunes d'intérêt communautaire sur le territoire. La volonté d'uniformiser le fonctionnement des structures d'accueil de loisirs jeunes sur le territoire amène ainsi d'autres enjeux : « Nous, on n'est pas Léo Lagrange, on n'est pas Alfa3a, on n'est rien de tout ça, on est une pure association locale. Ces grosses fusions veulent homogénéiser tout, et que tout soit linéaire »⁵⁴. La fusion vient ainsi remettre en cause les initiatives et les identités des territoires. En effet, consciente que chaque territoire est différent et possède ses propres caractéristiques, chacune des associations rencontrées craint que le local laisse place au global : « Je ne vois pas l'intérêt de cette fusion, je ne comprends pas comment 75 communes avec chacune leur identité, leur histoire, leurs ressources économiques, peuvent se mélanger. Moi je pense que cette fusion va gommer les identités des anciennes communautés de communes et de ses habitants »⁵⁵.

Les élus et techniciens rencontrés sont lucides de l'impact que peut causer la fusion sur les structures associatives. Les équipements communautaires vont être réévalués et repensés afin d'uniformiser leur fonctionnement et leurs pratiques. Néanmoins, tous les acteurs institutionnels savent qu'une uniformisation demeure complexe sur un territoire rassemblant autant de diversité. Pour l'une des élus interrogés, « Il ne faut pas uniformiser les pratiques, il faut qu'il y ait une base commune mais pas casser les initiatives déjà mises en place et casser la dynamique. Le territoire et les professionnels déjà en place sont importants »⁵⁶. Pour l'une des techniciennes, il est normal que les associations aient peur suite à la fusion, notamment sur le renouvellement des marchés publics. Néanmoins,

⁵² Direction Départementale de la Cohésion Sociale de Maine-et-Loire, 2014, *op.cit.*

⁵³ EVEN D., COLY B., *Place des jeunes dans les territoires ruraux*, Les avis du CESE, janvier 2017, 195 pages

⁵⁴ Extrait d'entretien avec une directrice d'une structure associative communautaire d'accueil de jeunes

⁵⁵ Extrait d'entretien avec une directrice d'une structure associative communautaire d'accueil de jeunes

⁵⁶ Extrait d'entretien avec une élue communautaire, maire d'une commune de 500 habitants

l'allotissement afin de permettre à plusieurs prestataires de se positionner en fonction des territoires est une solution sérieusement envisagée par les élus pour lutter contre l'uniformisation des structures et garder la richesse propre à chaque territoire.

Ainsi, l'inquiétude des associations vis-à-vis de la fusion est réelle. Les élus et les techniciens ayant déjà privilégié la délégation de service public pour deux espaces jeunes, la dernière association s'occupant d'accueil de loisirs craint pour sa survie. Néanmoins, la volonté d'uniformisation des élus et des techniciens n'est pas comprise de la même façon par les associations. Pour ces dernières, uniformiser signifie tout déléguer à un même prestataire, tandis que pour les décideurs, cela signifie de proposer un même service, une équité sur tout le territoire pour tous les jeunes tout en gardant l'existant. Ce constat témoigne d'un manque de communication depuis la fusion. Comme le dénoncent déjà les associations, il est nécessaire à l'avenir de créer de l'échange entre agents et élus mais également de concevoir de nouveaux réseaux entre professionnels de jeunesse. Pour l'un des élus interrogés, « Il faut faire attention à l'associatif car c'est hyper important pour l'évolution et l'animation du territoire. [...] Il faut travailler avec elles [les associations] mais ne pas voler leurs champs d'action »⁵⁷.

Quelle place du secteur associatif est alors envisagée dans la gouvernance des politiques de jeunesse au sein de la communauté d'agglomération ? Les associations demeurent essentielles dans le façonnement des systèmes locaux d'action publique et participent fondamentalement à lutter contre les inégalités entre territoires. Néanmoins, elles sont totalement dépendantes des orientations et des volontés politiques dans la mise en œuvre de leur action. Au-delà des structures associatives d'accueil de jeunes, ce sont aussi des associations portées par des jeunes qui s'inquiètent de cette fusion. Le Mouvement Rural de Jeunesse Chrétienne (MRJC) est l'une d'entre elles et se positionne comme porte-parole des projets et des actions mis en place par les jeunes du territoire. Elle dispose d'une légitimité et de marges de manœuvre importantes au sein de l'une des anciennes intercommunalités mais qu'en est-il des autres territoires ? Quelle place pour l'expression et la participation des jeunes au sein de la nouvelle organisation ?

⁵⁷ Extrait d'entretien avec un élu communautaire, maire d'une commune de 500 habitants

2.2.3. Participation des jeunes : du présentiel à la reconnaissance

Souvent affirmer comme un principe fondateur des politiques de jeunesse, la participation des jeunes est soutenue comme un objectif prioritaire par les collectivités locales. Il est aisé de constater que cette injonction est rarement mise en œuvre. Ce constat pose deux questions : la place des jeunes sur le territoire et la reconnaissance de cette place dans les politiques locales. Pour comprendre les enjeux entourant la participation et la place dans la vie publique des jeunes, il est nécessaire de définir ces concepts. La place indique une situation ou un lieu physique ou symbolique, et peut également désigner une espace en mouvement, un enjeu de pouvoir ou un signe de reconnaissance ou d'appartenance, une place étant rarement acquise de façon définitive⁵⁸. La participation désigne la façon de « prendre part au groupe », supposant une adhésion plus ou moins longue à ce groupe ou à une action.

Les formes de participation sont ainsi à considérer comme des enjeux politiques et sociaux forts. La définition qu'en donnent les acteurs locaux est loin d'être homogène. Pour l'une des techniciennes rencontrées, les jeunes doivent être acteurs dans la mise en place d'une politique de jeunesse. Elle a conscience que les jeunes ont aujourd'hui plus le rôle de conseillers qu'une réelle influence politique. Pour elle, la jeunesse a sa place dans la mise en place d'une politique qui la concerne mais encore faut-il que les décideurs la leur laissent : « La collectivité doit aider la jeunesse à se constituer en collectif pour qu'elle puisse prendre la parole. Il faut la leur redonner car ce sont surtout les élus qui parlent à leur place, leur laisser un espace d'expression »⁵⁹.

Pour le Vice-président en charge de l'enfance et des équipements sociaux, cette participation intervient par le biais des professionnels et des élus en charge de la thématique afin de libérer la parole. Une autre élue communautaire explique qu'elle avait fait passer un questionnaire auprès des jeunes de sa commune afin d'avoir leur avis sur la création d'équipements extérieurs. Dans ce dernier exemple, les jeunes occupent une place qui leur est attribuée par l'élue en question. Les pouvoirs publics souhaitent ainsi leur donner un rôle de conseil afin de les impliquer dans les projets de la communauté les concernant.

⁵⁸ HALTER J-P., 2014, *op. cit.*

⁵⁹ Extrait d'entretien avec une technicienne communautaire, directrice Développement solidaire et social

Pour quelques élus rencontrés, ce sont au contraire les associations et les acteurs de terrain qui doivent servir d'intermédiaire à l'expression des jeunes. En effet, les structures permettent d'accompagner les jeunes dans leurs projets, tout en servant de tremplin pour qu'ils puissent, s'ils le souhaitent, s'engager seuls. Ainsi, il existe déjà sur le territoire des actions favorisant la participation des jeunes qu'il faut valoriser : « Il faut amplifier les actions pensées et mises en place par les jeunes. C'est super ce que font le MRJC et la Fabrique du Revermont, ce sont des tiers lieux encadrés par des jeunes et pour des jeunes »⁶⁰. Pour le délégué à la jeunesse, les thèmes abordés par les jeunes émanent directement d'eux et non des élus et des professionnels.

Néanmoins, le MRJC, rencontré dans le cadre du diagnostic, s'offusque de cette position qui leur est attribuée par les élus. Association composée, au national comme au local, intégralement de jeunes de 13 à 30 ans, elle dispose d'une légitimité à intervenir et à accompagner les projets émanant de ce public. Mais pour les deux volontaires rencontrés, les élus se satisfont des manifestations produites par les jeunes de l'association sans pour autant encourager leur pérennité : « On est parfois frustré qu'on nous dise « c'est très bien ce que vous faites » mais ça s'arrête là »⁶¹. Le manque de financements qui leur est adressé participe au peu de considération politique envers l'association. Selon eux, les projets des jeunes ne rapportent pas d'argent mais en coûte à l'agglomération sans preuve flagrante de résultat : « Pour demander des financements, il faut montrer qu'on fait 10 000 activités. Les élus aiment bien tout ce qui est quantitatif et c'est pour cela qu'ils privilégient les espaces jeunes afin de pouvoir se rendre compte du taux de fréquentation, des jeunes qui vont dans les locaux, ce que les espaces de vie sociale comme le MRJC ne permettent pas »⁶².

Ainsi, chaque élu mais aussi chaque ancien EPCI disposaient d'une conception de la participation des jeunes différente. La typologie des places des jeunes dans la vie publique développée par J-P Halter⁶³ permet de se rendre compte des multiples façons de considérer la participation des jeunes. De ce fait, les communautés disposant uniquement d'espaces jeunes imposaient « une place occupée » par les jeunes, désignant la

⁶⁰ Extrait d'entretien avec l' élu communautaire à la jeunesse et à la politique de la ville

⁶¹ Extrait d'entretien avec une volontaire du MRJC

⁶² Extrait d'entretien avec une volontaire du MRJC

⁶³ HALTER J-P., 2014, *op. cit.*

fréquentation de ces structures d'accueil de loisirs. L'efficacité des politiques publiques en direction de ce public est uniquement jugée en fonction de l'occupation de ces lieux. La Ville de Bourg-en-Bresse propose quant à elle une « place attribuée », désignant des dispositifs mis en place volontairement par la collectivité afin d'accroître ou de développer la citoyenneté de participation des jeunes. Par l'intermédiaire d'associations qui portent leurs projets, les jeunes sont invités à les présenter aux élus afin d'obtenir des bourses et concrétiser leurs actions sur le territoire. L'ex-communauté de communes de Montrevel-en-Bresse, innovante dans ses orientations politiques à destination des jeunes, proposait une « place négociée » de la jeunesse, désignant une contribution directe individuelle ou collective à la vie locale. Par le biais des « Chantiers jeunes », ce dispositif proposait à des jeunes de 16 à 18 ans d'effectuer une mise en valeur d'un site collectif et communautaire en échange d'une bourse. Le but visé par l'ancien EPCI était de considérer la jeunesse comme partenaire de l'action publique dans le sens où elle contribue par sa personne à l'animation de la communauté en améliorant l'environnement et le cadre de vie. Enfin, les actions portées par le MRJC permettent d'entrevoir la « place revendiquée » des jeunes. Ce n'est pas la collectivité qui propose des dispositifs mais ce sont les jeunes qui prennent l'initiative de projets ou d'actions. La jeunesse est alors considérée comme coproductrice du territoire en s'appropriant l'espace et les forces qu'il recèle.

Cette typologie présentée permet de mettre en lien la place des jeunes dans la vie publique et les conceptions différentes des politiques des ex-EPCI. La thématique de la participation des jeunes sur le territoire apporte de nouveaux éléments dans la complexité de mise en place d'une politique de jeunesse intercommunale. Chacune des anciennes communautés ne disposait pas des mêmes dispositifs favorisant la participation des jeunes, ni des mêmes représentations les concernant. La mise en place d'orientation politique envers ce public nécessite de le concevoir comme ressource et non comme menace à l'ordre public, comme c'est encore le cas chez certains élus. La construction d'une politique de jeunesse unifiée et équitable requiert de mettre tous les acteurs du territoire, élus, techniciens, associations et jeunes, en accord sur les réels besoins de ce public et quels moyens doivent être mis en œuvre pour y répondre.

CONCLUSION

Lorsque j'ai commencé mon stage au sein de la CA3B, j'étais loin de me douter de tous les enjeux entourant la mise en place d'une nouvelle intercommunalité suivant un processus de fusion. Après seulement 10 mois d'existence, j'ai intégré une entité en pleine construction avec des services émiettés et des agents parfois en souffrance mais toujours en réel questionnement. En parallèle du diagnostic, j'ai souhaité, à travers ce travail, m'interroger sur la mise en place d'une politique de jeunesse sur le territoire et toutes les interrogations que cela implique.

Effectuer ce stage long de 8 mois en sein d'une collectivité territoriale m'a permis d'appréhender les rapports de pouvoir entre élus et techniciens ainsi qu'au sein même de l'instance décisionnaire, chose dont je n'avais aucunement connaissance avant d'intégrer l'agglomération. La place du président de l'intercommunalité est prépondérante et constitue un sujet important de discordes, notamment pour la mise en place d'une politique de jeunesse. Néanmoins, la fin de mon mémoire semble correspondre à de nouvelles annonces politiques. En effet, l'exécutif étudie sérieusement le transfert de l'ensemble des équipements et des dispositifs jeunesse du territoire à l'échelle intercommunale. Les élus et techniciens en charge de l'action sociale ont conduit le président à réfléchir sur l'importance de ce transfert pour les compétences jeunesse et petite-enfance, en lui montrant le nombre important d'équipements communautaires déjà présents sur le territoire. La nécessité de coordonner toutes ces structures amène l'instance décisionnaire à réfléchir quant à la mise en place de postes s'occupant de ces thématiques.

Ainsi, les attentes vis-à-vis de la fusion, et par la même du diagnostic dont j'ai la charge, n'ont jamais été aussi importantes. La création d'un poste de coordonnateur à l'échelle intercommunale, afin de mettre en place des projets et d'animer le réseau d'acteurs jeunesse, est sérieusement envisagée par les élus en charge de l'action sociale. Ce poste permettrait de valoriser les dispositifs existants ainsi que de mettre en lien les professionnels du secteur. Le diagnostic est donc vu par de multiples acteurs comme le moyen de s'intéresser à la jeunesse et de mettre en place des actions concrètes et pérennes sur le territoire.

Avec du recul, je comprends maintenant la place du diagnostic dans la mise en place des orientations politiques. Cet état des lieux des structures et dispositifs en direction des jeunes permet d'apporter des connaissances précises sur l'existant aux élus en charge de la thématique. Au-delà d'une aide à la prise de décision, le diagnostic peut être vu comme l'occasion de légitimer la mise en place d'une politique de jeunesse intercommunale. Mon stage constitue ainsi une entreprise de légitimation pour les élus et les techniciens en charge de l'action sociale. Il se révèle utile afin d'appuyer leur volonté de mettre en place des actions en direction de la jeunesse vis-à-vis de l'instance décisionnaire.

A travers cette expérience professionnelle, c'est tout un pan de l'administration publique que j'ai pu découvrir mais également d'un territoire dont je ne connaissais qu'une infime partie. Par ce travail de diagnostic, j'ai pu développer et changer mon regard sur cet espace qui m'a vu naître et grandir et appréhender de nettes différences entre les ex-communautés voisines. En effet, ce stage m'a permis de déconstruire mes propres représentations vis-à-vis du territoire et de ses habitants. En redéfinissant ce qui, pour moi, constituait un territoire rural, j'ai compris les disparités en termes de services et d'équipements dont les « vrais » milieux ruraux sont confrontés. Issue d'une commune de 2 500 habitants et jouissant de tous les équipements de proximité possibles (supermarchés, commerces, écoles, collège, médecin, etc.), j'ai réalisé que ma définition du rural n'avait rien à voir avec la réalité vécue par les populations des autres communes périphériques. Au-delà de mes propres représentations, ce sont surtout celles des élus que j'ai souhaité changer en réalisant ce diagnostic. L'agglomération est riche de sa jeunesse, les 0-25 ans composant presque un tiers des habitants. Avec l'élaboration d'un diagnostic des compétences communales et communautaires, des dispositifs et des équipements existants, c'est une réflexion sur l'aménagement du territoire intercommunal, à travers le projet de territoire, qui est entamée. La difficulté liée à la fusion repose sur le fait que le territoire n'est pas vierge de tout équipement, politique, initiative, en direction de la jeunesse.

Après réflexion, plusieurs regrets émergent quant à la méthodologie entreprise pour le diagnostic. L'utilisation de questionnaires mais aussi d'entretiens semi-directifs constituent pour moi une démarche descendante. La mise en place d'un diagnostic partagé avec les différents acteurs du territoire, autour de réunions d'échange de pratiques et de représentations, auraient amené d'autres débats et un autre regard que le mien. Mais le

manque de temps et la durée importante accordée à l'état des lieux petite-enfance, enfance, jeunesse, personnes âgées, a eu raison de cette volonté.

Malgré tout, le travail réalisé se révèle positif et non pas seulement pour les commanditaires. La volonté d'effectuer une restitution orale aux acteurs rencontrés ainsi qu'aux élus par le biais de la commission sociale a enchanté bon nombre d'acteurs. Ainsi, la sollicitation de plusieurs professionnels extérieurs en charge du projet de territoire ou de la Maison Départementale de la Solidarité démontre un réel intérêt pour tout ce qui touche à la jeunesse. La restitution orale compte déjà une cinquantaine de participants, hors élus. Cette mobilisation engendre une certaine pression dans l'exposition des résultats mais montre une réelle attente des acteurs du terrain. La valorisation de l'étude menée pendant ces 8 derniers mois constitue pour moi un moyen et non une fin puisqu'elle permet aux différents professionnels du territoire de se rencontrer et de parler d'un sujet qui les préoccupe tout particulièrement.

Je constate que cette expérience m'a permis d'interroger mes pratiques et celles des acteurs que j'ai côtoyés. Les réunions de service auprès des élus et des techniciens m'a confronté au fonctionnement intérieur d'une collectivité et conforté dans le choix de travailler au sein de ces instances. Animée de cette volonté de faire changer les pratiques et les représentations, j'espère que le diagnostic réalisé servira à la reconnaissance des acteurs agissant envers la jeunesse du territoire et fera bouger les lignes existantes entre anciens EPCI. En tant que séquence de professionnalisation, ce stage confère une expérience certaine et des connaissances qui me seront utiles afin d'intégrer une autre collectivité territoriale et contribuer à la mise en place d'une politique de jeunesse au sein d'un autre territoire.

La complexité de mise en œuvre d'une politique à l'échelle intercommunale renvoie à la difficulté de mettre en place une politique au niveau national. Les freins relevés quant au manque de communication entre territoires, la difficulté pour certains élus de faire porter leurs voix et aux associations de faire part de leurs inquiétudes, demeurent des constats visibles à plus haute échelle. Le fait qu'il n'existe qu'une délégation ministérielle à la jeunesse et non un ministère au sein du gouvernement témoigne également de l'optionnalité de cette thématique au niveau national. L'échelle intercommunale ne serait alors qu'une infime partie d'un enjeu plus grand de mise en place d'une politique de jeunesse avérée et reconnue.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages :

- DESAGE F., GUERANGER D., *La politique confisquée, Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, collection savoir/agir, édition du croquant, 2011, 248 pages
- LONCLE P., *Politiques de jeunesse. Les défis majeurs de l'intégration*, Presses Universitaires de Rennes, 2010, 232 pages
- PASQUIER R., GUIGNER S., COLE A. (dir.), *Dictionnaires des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, collection Références, 2011, 590 pages.
- VERPEAUX M., RIMBAULT C., WASERMAN F., *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, Découverte de la vie publique, La documentation Française, 10^{ème} édition, février 2017, 208 pages
- WEBER M., *La domination*, édition la découverte, 2014 (traduction française)

Articles :

- ADCF, « Communautés XXL : s'adapter au changement d'échelle », Dossier interco, n°206, janvier 2016
- BENCHENDICK F., « Evolutivité et transformations incrémentielles des compétences intercommunales », dans LE SAOUT R. (dir.), *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverse autour de la réforme des collectivités territoriales*, Presses Universitaires de Rennes, 2012, pp. 243-261
- DAVID O., « Le temps libre des jeunes ruraux : des pratiques contraintes par l'offre de services et d'activités de loisirs », *Territoires en mouvement Revue de géographie et aménagement*, n°22, [En ligne], 2014, pp. 82-97
- DONOU C., BREMOND C., « Evolution des collectivités : impacts de la loi NOTRe », *Territoires Conseils*, mars 2017
- DOUILLET A-C., « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, avril 2003, pp. 583-606
- LE SAOUT R. « La construction politique du cadre budgétaire contraint des collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, n°164, 2017/4, pp. 747-764

- LE SAOUT R., « La rationalisation budgétaire comme révélateur des rapports de pouvoir entre fonctionnaires et élus : l'exemple des DRH des communes intermédiaires », *Revue française d'administration publique*, n°164, 2017/4, pp. 855-872
- LONCLE P., « La jeunesse au local : sociologie des systèmes locaux d'action publique », *Sociologie*, 2011 (Vol.2), pp. 129-147
- LONCLE P., « Politique de jeunesse : de quoi parle-t-on ? » dans BECQUET V., LONCLE P., VAN DE VELDE C. (dir.), *Politiques de jeunesse : le grand malentendu*, Champs social éditions, collection Questions de société, 2012, pp. 16-31
- MAINGUENE A., SEBANE L., « Bulletin d'information statistique de la DGCL », Département des études et des statistiques locales, n°113, janvier 2017
- RARRBO K., « Territoire, intercommunalité et politique jeunesse et éducative », séminaire annuel du réseau jeunesse et intercommunalité, *Mairie-Conseils Caisse des Dépôts*, décembre 2016
- REGOURD E., « Les associations, porteuses de projet pour de nouvelles ruralités ? » *ESO Caen*, [En ligne], septembre 2014
- SEGAS S., « Les usages politiques de « l'effet ciseaux » budgétaire. La nouvelle instrumentation de la gestion publique des communes et intercommunalités », *Métropolitiques*, 19 septembre 2016 [En ligne]
- SEGAS S., « Les vice-présidents aux finances dans le jeu communautaire : entre expertise et diplomatie », *Revue française de l'administration publique*, n°154, 2015/2, pp. 363-376
- Territoires Conseils Caisse des Dépôts, ACEPP, « Fusion des EPCI, le devenir des Etablissements d'Accueil pour Jeunes Enfants Associatifs », collection vie associative et collectivités locales, décembre 2017

Rapports :

- AVENEL C., « Enjeux et impact de la réforme territoriale sur la mise en œuvre des politiques sociales locales », document de travail issu d'une intervention pour la CNLE, septembre 2015, 20 pages
- CAURET L., CHEREAU A. (rapporteurs), « Intercommunalité et développement social », Rapport ADCF, mai 2015, 67 pages

- Direction Départementale de la Cohésion Sociale de Maine-et-Loire, « Politiques de jeunesse en milieu rural : pourquoi, comment ? » [En ligne], 2016, 68 pages
- EVEN D., COLY B., *Place des jeunes dans les territoires ruraux*, Les avis du CESE, janvier 2017, 195 pages
- HALTER J-P. (en collaboration avec DUMOLLARD M.), *Villes et jeunesse. Nouvelles configurations de l'action publique locale en matière de jeunesse*, rapport d'étude, INJEC, octobre 2014

Autres :

- Bourg-en-Bresse Agglomération, « Une nouvelle agglomération, la communauté d'agglomération du bassin de Bourg-en-Bresse », En [D]irect de BBA, numéro spécial « fusion », novembre 2016
- Communauté d'Agglomération du Bassin de Bourg-en-Bresse, Contrat de ruralité 2017-2020
- LEROY P., Cours sur la gouvernance, Master II ENJEU, EHESP, année 2017-2018
- Vie-publique.fr, site officiel de l'Administration Française, consultée le 06 avril 2018

ANNEXES

Annexe n°1 : Liste des entretiens mobilisés

Annexe n°2 : Grille d'entretien élus et techniciens

Annexe n°3 : Grille de questions pour la carte mentale des jeunes

Annexe 1 : Liste des entretiens mobilisés

- Entretien avec un élu communautaire, maire d'une commune de 500 habitants, le 06 mars 2018
- Entretien avec une élue communautaire, membre de la Commission Action sociale, maire d'une commune de 700 habitants, le 07 mars 2018
- Entretien avec l'élue communal de Bourg-en-Bresse et communautaire délégué à la jeunesse et à la politique de la ville, le 06 avril 2018
- Entretien avec une élue communautaire, membre de la Commission Action sociale, maire d'une commune de 500 habitants, le 17 avril 2018
- Entretien avec une technicienne communautaire, directrice Développement Solidaire et Social, le 19 avril 2018
- Entretien avec le vice-président aux équipements sociaux et à l'enfance, maire d'une commune de 2 500 habitants, le 07 mai 2018

Annexe 2 : Grille d'entretien élus et techniciens

Présentation de l'enquêté(e)

- 1) Pouvez-vous vous présenter, votre parcours d' élu communal et intercommunal / technicien communautaire ?

Jeunesse

- 2) Quelle définition avez-vous de la jeunesse ? Pour quelle tranche d'âge ?
- 3) Quelle vision avez-vous de la jeunesse ? Quelles sont ses problématiques ?
- 4) Pour vous, existe-il une différence entre jeunes des milieux ruraux et jeunes des milieux urbains ?

Politique de jeunesse pré-fusion

- 5) Quelle place était donnée à la jeunesse sur votre territoire ?
- 6) Quelle politique de jeunesse était mis en œuvre sur votre territoire ?
- 7) Quels dispositifs et structures communaux et communautaires existent sur l'ex-CC ?
- 8) Comment concevez-vous la participation des jeunes aux prises de décisions politiques ?
- 9) Quelle(s) instance(s) de participation des jeunes existe-il sur votre territoire ?

Vécu et point de vue par rapport à la fusion

- 10) Avez-vous participé au processus pré-fusion ?
- 11) Comment avez-vous vécu la fusion ?

Politique de jeunesse post-fusion

- 12) Selon vous, quels peuvent être les impacts de la fusion sur les structures d'accueil de jeunes ?
- 13) Quel serait le territoire pertinent pour la mise en œuvre d'une politique de jeunesse ?
- 14) Quelles seraient, selon vous, les actions à mettre en place sur le territoire en direction des jeunes ?
- 15) Quelles sont vos attentes vis-à-vis de la fusion ?
- 16) Quelles sont vos attentes vis-à-vis du diagnostic ?

Annexe 3 : Grille de questions pour la carte mentale des jeunes

Mettre sur la carte :

- 1) Le lieu de naissance
- 2) Le lieu d'habitation
- 3) Les endroits où tu fais des activités sportives et culturelles
- 4) Ton collège et l'école primaire où tu as été scolarisé(e)
- 5) Les communes où habitent tes ami(e)s
- 6) Les communes où habitent les membres de ta famille (grands-parents, oncle et tante)
- 7) Les lieux où tu te retrouves avec tes ami(e)s
- 8) Les endroits où tu n'es jamais allé(e)
- 9) Les lieux où tu aimerais vivre plus tard

MEDEVIELLE	Johana	29/06/18
Master 2 mention santé publique Parcours : « Enfance, jeunesse : politiques et accompagnements »		
Enjeux de construction d'une politique de jeunesse communautaire suivant un processus de fusion intercommunale		
Promotion 2017-2018		
<p>Résumé :</p> <p>Issue de la fusion de sept intercommunalités, la Communauté d'Agglomération du Bassin de Bourg-en-Bresse doit définir quelle politique de jeunesse mettre en œuvre sur l'ensemble de ce nouveau territoire.</p> <p>Chacune des anciennes échelles communales et intercommunales n'avait pas défini les mêmes orientations ni priorités politiques concernant le public jeune, certaines ayant développé une politique volontariste en faveur de la jeunesse quand d'autres ne disposaient d'aucun équipement.</p> <p>Suivant une volonté d'uniformiser l'offre existante dans un souci d'équité entre les jeunes et les territoires, la nouvelle organisation a entamé un diagnostic territorial en recensant tous les dispositifs mis en place sur les anciens territoires afin d'étendre certaines actions innovantes ou de supprimer celles qui s'essouffent. Les associations d'accueil de jeunes, en première ligne, s'inquiètent de perdre leur activité.</p> <p>Plusieurs questionnements émergent alors : comment maintenir et développer une politique en faveur des jeunes tout en respectant les spécificités de chaque territoire ? Quelle échelle demeure pertinente pour la mise en œuvre d'une telle politique ? Quel rôle des élus, des techniciens et des associations dans la définition d'une nouvelle politique pour les jeunes ?</p> <p>Cette étude tente de donner des pistes de réflexion quant à la construction d'une politique de jeunesse à l'échelle intercommunale.</p>		
<p>Mots-clés :</p> <p>Politique de jeunesse, Intercommunalité, Fusion, Jeunesse, Territorialisation, Accueil de loisirs, Elus, Associations</p>		
<p><i>L'Ecole des Hautes Études en Santé Publique, l'Université Rennes 1 et l'Université Rennes 2 n'entendent donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.</i></p>		