

■ **Juillet 2018**  
■ INJEPR-2018/08

# Une politique de jeunesse en territoire rural et périurbain

Monographie en Terres de Lorraine

JEAN-PIERRE HALTER

■ Sociologue, chercheur associé, INJEP



# **Une politique de jeunesse en territoire rural et périurbain**

## **Monographie en Terres de Lorraine**

*Jean-Pierre Halter*

*Avec les contributions de*

*Stéphanie Sylvestre et Jordan Parisse*

### Pour citer ce document

HALTER J.P, 2018, avec la collaboration de Sylvestre S. et Parisse J., *Une politique de jeunesse en territoire rural et périurbain. Monographie en Terres de Lorraine*, INJEP Notes & rapports/Rapport d'étude.

---

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>7</b>
<b>1. Contexte de la monographie .....</b>	<b>7</b>
<b>2. Les objets étudiés .....</b>	<b>8</b>
<b>3. Le choix du terrain d'enquête .....</b>	<b>9</b>
<b>4. Une approche comparative et complémentaire des systèmes d'action .....</b>	<b>11</b>
<b>5. Méthodologie .....</b>	<b>11</b>
<b>CHAPITRE 1. LE PAYS TERRES DE LORRAINE : UNE FAIBLE INTÉGRATION MAIS DES OUTILS DYNAMIQUES .....</b>	<b>13</b>
<b>1. Un territoire mixte, aux dynamiques sociodémographiques contrastées .....</b>	<b>13</b>
La situation géographique du territoire .....	13
Des dynamiques sociodémographiques contrastées entre communautés de communes .....	15
<b>2. Une stratégie de développement ambitieuse mais encore peu orientée vers sa jeunesse .....</b>	<b>20</b>
Rappel de l'histoire de la constitution du pays .....	20
Le projet de territoire 2016-2020 : un cadre stratégique interterritorial dans lequel la jeunesse occupe une place marginale .....	20
Un conseil de développement peu dynamique, amené à évoluer .....	22
<b>3. La réussite éducative des collégiens et lycéens, marqueur territorial du pays.....</b>	<b>23</b>
Des lycées au cœur de ma réussite éducative.....	23
Des collèges attentifs à la bonne orientation des élèves.....	24
Ce que disent les jeunes lycéens et étudiants de leurs études.....	27
<b>4. Des outils d'insertion et de développement local dynamiques et fortement implantés à l'échelle du pays.....</b>	<b>30</b>
La mission locale.....	31
L'Agence de développement du sud nancéen (ADSN).....	33
<b>Conclusion : intégrer plus fortement la jeunesse comme acteur potentiel du développement du pays et valoriser ses initiatives.....</b>	<b>35</b>
<b>CHAPITRE 3. LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE MOSELLE ET MADON : UNE LOGIQUE D'INTERVENTION EN RÉGIE DIRECTE .....</b>	<b>37</b>
<b>1. Un territoire à dominante périurbaine, articulé à l'aire urbaine de Nancy .....</b>	<b>37</b>
Rappel de sa création.....	37
<b>2. Un projet de territoire orienté vers l'intégration des services à la population, notamment en direction des jeunes .....</b>	<b>40</b>
Un projet organisé autour de quatre axes principaux et reposant sur une volonté politique forte .....	40
Un projet co-construit avec les élus, les techniciens et les habitants .....	40
<b>3. La politique de jeunesse : un pilotage direct des actions jeunesse marquées par la prévention et le partenariat.....</b>	<b>42</b>
L'animation pour les 11-18 ans .....	43
La prévention jeunesse pour les 10-25 ans .....	43

<b>4. Une action s'inscrivant dans un cadre partenarial affirmé : l'exemple du groupe de prévention .....</b>	<b>44</b>
Une action qui repose sur une volonté politique et sur un pilotage partenarial affirmé .....	44
La mise en place du groupe de prévention : « mutualiser compétences et connaissances dans le respect des rôles de chacun » .....	46
Un rapport historiquement critique des fédérations d'éducation populaire .....	48
<b>5. Une réflexion sur l'articulation entre politique de jeunesse et développement territorial encore embryonnaire .....</b>	<b>49</b>
Une attractivité de la métropole nancéenne qui accapare la majorité de l'offre éducative et culturelle pour les jeunes .....	50
Une participation encore faible des jeunes à des projets autres que ceux de la prévention .....	50
Une absence de prise en compte des jeunes de plus de 18 ans dans les projets de développement, malgré quelques initiatives intéressantes .....	50
<b>6. Ce que pensent les jeunes de leur territoire, comment ils s'y investissent ou pensent le faire .....</b>	<b>51</b>
Des pratiquants assidus d'activités culturelles et sportives .....	52
Des jeunes ouverts au monde, désireux de partir, sans oublier pour autant leurs racines et l'histoire du territoire .....	52
Une participation à la vie locale qui ne vaut pas forcément implication .....	53
Une défiance vis-à-vis des politiques, dont ils apprécient néanmoins certaines initiatives locales, tout en critiquant une conception étriquée de la citoyenneté .....	54
<b>Conclusion : inscrire la jeunesse dans le projet de développement territorial .....</b>	<b>55</b>
<b>CHAPITRE 4. LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS DE COLOMBEY-LES-BELLES ET DU SUD TOULOIS, INITIATRICE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL PARTICIPATIF .....</b>	
<b>59</b>	
<b>1. Présentation de la communauté de communes .....</b>	<b>59</b>
Les communautés de communes en quelques dates .....	59
Une communauté de communes à dominante rurale et éloignée des centres urbains .....	60
<b>2. Un territoire historiquement investi dans le développement local, mais en manque d'orientations stratégiques .....</b>	<b>61</b>
Une figure encore prégnante : le rôle historique de Michel Dinet .....	61
Un projet de territoire en manque d'actualisation : la charte 2008-2016 .....	62
Une communauté de communes engagée dans une politique de développement culturel .....	63
<b>3. Un système de délégation de la politique enfance jeunesse à deux fédérations d'éducation populaire : le CAJT partagé .....</b>	<b>65</b>
Un cadre spécifique d'action publique : les contrats d'animation jeunesse territorialisée .....	65
Le projet Nooba : un pilotage par deux fédérations d'éducation populaire .....	68
Des actions localisées reposant sur une dynamique associative fragilisée .....	69
<b>4. Une politique de jeunesse en milieu rural aujourd'hui confrontée à deux principaux enjeux .....</b>	<b>71</b>
Un enjeu d'articulation entre politique de jeunesse et développement local .....	71
Un enjeu de pilotage et d'ouverture à de nouveaux publics .....	71
<b>Conclusion : une « gouvernance citoyenne » en quête de cohérence et de pérennisation .....</b>	<b>73</b>

## **CHAPITRE 5. APPROCHE COMPARATIVE DES POLITIQUES DE JEUNESSE DES TERRITOIRES .....**

**77**

### **1. Les modes de gouvernance des deux communautés de communes .....**

**77**

Les régimes de gouvernance : une grille de lecture .....

77

Trois enseignements à tirer de l'application de ces différents modèles .....

78

### **2. Une comparaison synthétique des systèmes d'action entre les trois territoires.....**

**80**

Un pays « coopérative de moyens » plus que « moyen de coopération » .....

80

La communauté de communes de Moselle et Madon : un système d'action partenarial fort,  
centré sur la prévention mais peu d'interactions avec les jeunes .....

81

La communauté de communes du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois : une dynamique  
associative soutenue, mais sans interactions avec les autres territoires.....

82

## **CONCLUSION : QUEL CADRE INTERTERRITORIAL POUR LES POLITIQUES INTÉGRÉES DE JEUNESSE ? .....**

**84**

### **1. Un pays disposant d'outils dynamiques mais faiblement coordonnés et mis en valeur.....**

**84**

### **2. Les communautés de communes : des priorités et des logiques d'intervention originales, mais limitées aux adolescents .....**

**86**

### **3. Quelle intégration territoriale pour une politique de jeunesse ambitieuse ?**

Quid de l'association des jeunes à la politique mise en œuvre ? .....

89

## **BIBLIOGRAPHIE : .....**

**93**

Annexe 1. Tableau comparatif des modes de gouvernance des deux communautés de communes 95

Annexe 2 : Tableau des systèmes d'action des politiques jeunesse du pays et  
des communautés de communes .....

96

Annexe 3 : Liste des personnes interviewées .....

98

Annexe 4 : Liste des documents et ouvrages consultés .....

100



*« La jeunesse elle-même, pourvu qu'on lui fasse confiance, atteint, avant qu'on s'en soit aperçu, le niveau des hommes faits. »*

Johan Wolfgang Goethe (Faust)

## INTRODUCTION

---

### 1. Contexte de la monographie

Dans le cadre de la poursuite des recherches consacrées à la reconfiguration des politiques publiques en direction des jeunes, l'INJEP se propose d'étendre son champ d'investigation aux collectivités locales qui se sont dotées d'une compétence jeunesse dans le cadre d'une intercommunalité, ou qui développent une politique en direction des jeunes dans le cadre d'un pays.

L'intérêt de ce chantier de recherche revêt trois dimensions :

- Mené sur deux types de territoires, d'abord des territoires ruraux et organisés en communauté de communes ou en pays, puis, à compter de 2018, des territoires urbains organisés en communauté d'agglomération, il permettra d'analyser les convergences et les différences dans le traitement des questions de jeunesse à ces échelles. Il pourra mettre en regard les orientations politiques concernant le territoire, les modes de coopération entre les différents types de territoires et permettra d'évaluer en quoi l'inter-territorialité permet un décloisonnement à la fois sectoriel et territorial des projets et des actions visant les jeunes.
- Il pourra donc mettre en lumière la nature et la portée de l'intercommunalité sur les questions de jeunesse : la transversalité est-elle envisagée comme un partage des ressources, une mutualisation de moyens ou comme relevant d'un projet de développement territorial visant à répondre collectivement aux besoins des jeunes et à leur capacité à être des acteurs du développement local ? On s'attachera, en particulier, à définir comment ces besoins et ces capacités ont été pris en compte et comment ils se traduisent en termes d'actions, de politiques publiques, et d'effets sur le vécu des jeunes.
- Enfin, cette étude pourra éclairer la question de la gouvernance : quelle est la répartition des rôles entre les communes qui composent l'intercommunalité ; dans quelles circonstances et pour quels motifs cette organisation territoriale a émergé localement ; comment cela se traduit-il en termes de coopération entre les différents niveaux de territoire (commune, intercommunalité et, au-delà, région et département), ainsi qu'entre acteurs publics et privés.



## 2. Les objets étudiés

Cette étude s'inscrit dans une réflexion sur les reconfigurations de l'action publique en matière de jeunesse, amorcée à la suite de la publication, en 2014, du rapport *Villes et jeunesse* de l'INJEP (Halter, Dumollard, 2014). La présente étude est plus spécifiquement circonscrite à trois objets :

- L'offre : analyser comment ces intercommunalités se sont constituées et ce qu'elles produisent aujourd'hui en matière de politique de jeunesse ; mettre, donc, en évidence leur histoire, les ressorts de cette organisation, les modes de gouvernance adoptés et le type de changement qu'ils amènent dans les décisions prises et dans l'action publique mise en œuvre ; analyser les philosophies d'action à l'œuvre dans l'action publique visant les jeunes (et en particulier les représentations de la jeunesse, du territoire, du développement local) et leurs traductions dans l'action.
- La coordination, à savoir rendre compte et analyser le système d'acteurs et leurs jeux à trois niveaux :
  - o Celui interne à l'intercommunalité, qui concerne aussi bien les élus (des communes, mais aussi des présidences des commissions) que les techniciens ou encore les acteurs associatifs et privés : quelles positions adoptent-ils par rapport à cette organisation ? quel est leur degré d'intérêt ? quels bénéfices en tirent-ils ?
  - o Celui entre les intercommunalités et les communes : le partage des compétences est-il accepté de tous ? Quels sont les enjeux de ces compétences partagées en matière de jeunesse, en particulier par rapport à la situation antérieure ?
  - o Enfin, celui des acteurs de l'intercommunalité vis-à-vis des autres acteurs : institutionnels, comme la caisse des allocations familiales (CAF), ou encore l'Éducation nationale et les services déconcentrés de l'État, ou encore les vis-à-vis des autres niveaux de territoires (département, région) : quels rôles jouent ces autres acteurs dans l'intercommunalité et comment contribuent-ils de sa dynamique et de son innovation en matière de politique jeunesse ?
- La demande : il s'agit d'aborder la question des publics auxquels s'adressent ces intercommunalités et la façon dont elles les prennent en compte dans le cadre de leurs compétences et leurs actions en matière de jeunesse. S'il est vraisemblable qu'elles définissent un public large allant de la petite enfance aux moins de 26 ans, l'étude se penchera en particulier sur la place réservée aux jeunes dans ces politiques territoriales et comment sont pris en compte les 18-30 ans. Partant, c'est bien la question de la place des jeunes dans le développement local qu'il s'agira de traiter.

### 3. Le choix du terrain d'enquête

Suite aux monographies consacrées aux pays de Marennes et Oléron, et de la vallée du Lot, l'INJEP a recherché un troisième territoire à dominante rurale mais se situant dans une autre aire régionale que celle de la région Nouvelle-Aquitaine où avaient été réalisées les deux précédentes études. Le choix d'un territoire rural se situant dans l'est de la France, à la périphérie d'une métropole urbaine (Nancy), et doté d'une histoire particulièrement riche et attractive du point de vue du développement local, offrait un triple intérêt au regard de notre approche des politiques de jeunesse au sein des intercommunalités rurales.

Le département de Meurthe-et-Moselle où se situe le pays Terres de Lorraine a été l'un des laboratoires de la reconversion industrielle du bassin lorrain à la fin des années 1980, jusque dans les années 2000. Si le pays Terres de Lorraine a été plus faiblement impacté par les conséquences économiques et sociales de ces reconversions<sup>1</sup> de par son caractère rural et sa proximité avec Nancy, on peut noter que c'est à cette même période que s'affirme la volonté des élus des communes et des membres de la société civile de se constituer en intercommunalités, d'abord en communautés de communes (entre 1978 et 2001) puis en pays (2005). Les objectifs visés par la création d'un pays sur ce territoire étaient alors, selon un élu, de « renforcer la cohérence des territoires, de coopérer entre communautés de communes, notamment dans le domaine du développement économique et social, en tenant compte de leur spécificité, et d'être un interlocuteur reconnu de l'État, de la région et du département » (entretien avec un élu du pays).

De fait, le pays de Terres de Lorraine et, plus particulièrement, la communauté de communes du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois ont été initiateurs, dès 1978, d'une démarche de développement local fondée sur le travail d'élus, de représentants de la société civile et de militants, pour dessiner l'avenir du territoire. Cette démarche est attestée dans un texte de Georges Gontcharoff, qui s'en saisit pour illustrer les deux principes fondateurs du développement local : « Le projet de développement dont nous avons donné le contenu arrête aussi deux principes qui fondent l'esprit dans lequel ce projet doit s'inscrire. Premier principe : le mode de gouvernance territorial consiste à poursuivre la démarche pratiquée avec la participation des milieux économiques, sociaux, associatifs et culturels ». Deuxième principe : la volonté de construire des projets pour notre territoire se fait en échangeant avec nos voisins, dans un objectif de mise en cohérence des actions issues des politiques locales de développement, dans un esprit de solidarité et en plaçant l'homme au cœur du projet<sup>2</sup>. »

De son côté, la présidente du pays souligne, en 2007, « qu'aujourd'hui, c'est le pays qui tire les communautés vers le haut, et leur redonne un dynamisme qu'elles avaient tendance à perdre. Paradoxalement, **c'est le pays qui construit les communautés de communes et non les**

---

<sup>1</sup> Si le pays Terres de Lorraine a été peu touché par les problèmes liés aux reconversions industrielles dans la sidérurgie, il l'a été, en particulier, par la fermeture très médiatisée de l'usine Kleber à Toul en 2008, qui a entraîné la perte de plus de 800 emplois directs et a nécessité une reconversion, notamment « dans des filières s'appuyant sur l'implantation d'activité "vertes" autour du recyclage et de la valorisation de la matière ». (Source : Appel à projet, soutien à la dynamique des pôles territoriaux de coopération économique (PTCE), 2013.

<sup>2</sup> Chapitre consacré à « La communauté de communes du pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois : une pratique permanente du développement local participatif » (Goncharoff, 2007).

**communautés de communes qui construisent le pays.** Le pays est une oxygénation pour les communautés qui le composent. Il ne s'agit pas d'un "pays spontané", avec une seule racine, mais d'un "pays volontaire", avec plusieurs racines ».

Dans cette optique, il nous a semblé important de voir, aujourd'hui, comment ces principes fondateurs ont été appliqués au niveau du pays Terres de Lorraine et des deux communautés de communes (CC) avec lesquelles nous avons contractées (CC de Moselle et Madon et CC du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois). Il s'agit notamment de voir comment les projets de territoire ont été mis en œuvre et comment ils ont intégré les questions de jeunesse, dont la prise en charge fonde en partie la pertinence de l'avenir de ces territoires.

Enfin, suite la démarche exploratoire qui s'est déroulée de décembre 2016 à janvier 2017, il nous est apparu que ces territoires disposaient d'un foisonnement d'initiatives en matière d'actions vis-à-vis des jeunes, propice à une analyse plus approfondie de la valeur ajoutée qu'elles pouvaient recéler en matière de développement local :

- au niveau de l'ancienne région Lorraine, le « Carrefour des pays lorrains » devenu « Citoyens et territoires de la région grand Est », disposait d'une mission spécifique « jeunesse et développement rural<sup>3</sup> » co-contributrice d'un guide sur la mise en œuvre des politiques de jeunesse faisant encore aujourd'hui référence ;
- au niveau du département, le soutien apporté à une organisation des politiques de jeunesse via les fédérations d'éducation populaire – dans le cadre des contrats d'animation jeunesse territorialisée (CAJT) – vise la participation des élus et des associations locales à la mise en œuvre de ces politiques, en particulier au travers de l'exemple du CAJT « NOOBA » de la CC du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois ;
- au niveau du pays, l'existence d'une mission locale décentralisée sur les différentes communautés de communes et s'efforçant de s'inscrire dans les principes fondateurs et la dynamique originelle des missions locales (le travail interinstitutionnel et le partenariat, la prise en compte de la globalité des problématiques des jeunes pour leur orientation et leur insertion), et l'Agence de développement Terres de Lorraine (ADSN) visant à accompagner les projets des créateurs d'emploi et l'implantation d'entreprises innovantes ;
- enfin, notre premier contact enthousiaste à l'idée de participer à cette étude a été celui de la communauté de communes de Moselle et Madon qui, sans s'être dotée en propre de la compétence enfance-jeunesse, mène depuis plusieurs années une politique d'animation et de prévention décentralisée qui mobilise un partenariat d'action inédit.

Tous ces éléments, fertiles d'histoire et d'initiatives en termes de démocratie participative, ont fortement contribué à orienter le choix de cette troisième monographie sur le pays de Terres de Lorraine et les communautés de communes de Moselle et Madon et du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois.

---

<sup>3</sup> Cette mission a aujourd'hui disparu suite à la réorganisation des régions et à la fusion des régions Lorraine, Champagne Ardennes et Grand Est

## 4. Une approche comparative et complémentaire des systèmes d'action

Notre monographie doit prendre en compte la diversité des territoires à la fois dans leur peuplement, leur dimension et leur environnement. Chacune des collectivités concernées par l'étude définit un système d'actions global dans lequel s'inscrit de manière plus ou moins explicite le modèle de la politique qu'elle met en œuvre pour la jeunesse, en référence à la fois à son projet, à ses valeurs et à la spécificité historique et sociale de son territoire. Cela nous amène à proposer une approche à la fois comparative et complémentaire de la politique, de la gouvernance et des actions que ces collectivités déploient, en évitant de tomber dans le biais d'une démarche trop mécaniste de comparabilité et d'indissociabilité.

Ainsi, la comparaison entre les modèles d'action des collectivités, pays ou communautés de communes, n'a pas pour objet de porter un jugement de valeur comparatif sur leur pertinence, mais plutôt de mettre en évidence les qualités de chacun de ces modèles au regard du territoire et des valeurs que porte son projet, et en quoi ils constituent une réponse originale et adaptée aux publics auxquels ils s'adressent.

Ainsi, la complémentarité des modèles d'actions porte à la fois sur ce qui s'organise et s'articule à l'intérieur de chaque collectivité avec d'autres services ou des partenaires locaux, et à l'extérieur de celle-ci, en réponse par exemple à l'un des deux principes fondateurs du pays énoncé lors de sa création il a dix ans : « La volonté de construire des projets pour notre territoire se fait en échangeant avec nos voisins, dans un objectif de mise en cohérence des actions issues des politiques locales de développement. »

Cette double approche et ce rappel d'une des valeurs centrales de ces territoires nous amène à rappeler l'objet principal de notre monographie, qui est également sa problématique première : en quoi les différents « modèles d'actions » en direction des jeunes sont-ils intégrés aux projets de chaque territoire et concourent-ils aux politiques locales de développement ?

## 5. Méthodologie

L'étude sur le pays Terres de Lorraine et les communautés de communes de Moselle et Madon et du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois s'est déroulée d'avril à décembre 2017.

Suite à la démarche exploratoire qui s'était déroulée entre décembre 2016 et janvier 2017, l'INJEP a signé une convention pour la réalisation d'une étude avec la communauté de communes de Moselle et Madon en avril 2017, puis avec le pays Terres de Lorraine et la communauté de communes du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois en juin 2017.

Les modalités de l'étude ont été ainsi définies :

– D'une part elle prévoit l'analyse des documents portant sur le pays, et les deux communautés de communes signataires de la convention ainsi que des rapports et études des structures ou organismes

qui interviennent auprès des jeunes du territoire (rapports de la mission locale, projets de territoire du pays et des CC, rapports d'activités, bilans annuels ou évaluations triennales des opérateurs, documents émanant des établissements scolaires., etc.), ainsi que les sites des différentes institutions publiques et associations. Cette analyse documentaire locale a été complétée par le traitement de données de l'INSEE portant en particulier sur les différents établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui composent le territoire du pays, lorsque ces données existent ;

– D'autre part, elle repose sur une série d'entretiens menés auprès des principaux professionnels de la jeunesse issus de ces structures, mais aussi d'élus du pays ou des collectivités locales chargés des questions de jeunesse, ou encore de jeunes lycéens, actifs ou étudiants, organisés ou non et interrogés individuellement ou en groupe pour les jeunes. Ces entretiens ont été effectués entre avril et juin pour la communauté de communes de Moselle et Madon et entre septembre à novembre 2017 pour la communauté de communes de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois soit en face à face, soit par téléphone lorsque les personnes n'étaient pas disponibles sur site. Au total, 37 entretiens individuels et quatre entretiens collectifs ont été menés : tous ont été enregistrés avec l'accord des interviewés.<sup>4</sup>, et 25 ont fait l'objet d'une retranscription écrite. Les citations issues de ces entretiens ne sont pas nominatives, seules figurent les fonctions ou le statut des personnes interviewées.

**L'INJEP remercie tous les élus, les professionnels ou les bénévoles et les jeunes qui ont consacré une partie de leur temps à participer aux entretiens et à répondre à nos questions.**

---

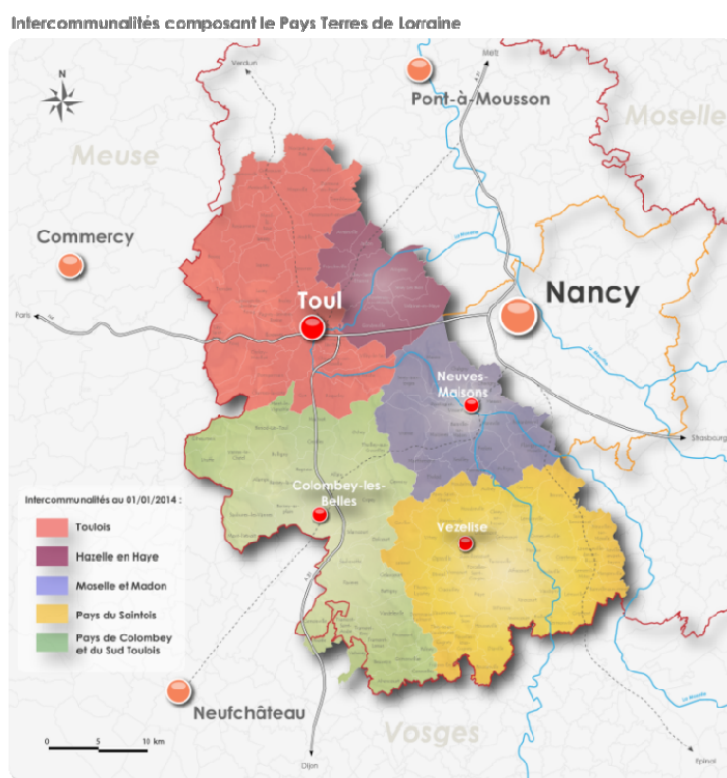
<sup>4</sup> La liste des personnes interviewées figure en annexe 3.

## CHAPITRE 1. LE PAYS TERRES DE LORRAINE : UNE FAIBLE INTÉGRATION MAIS DES OUTILS DYNAMIQUES

### 1. Un territoire mixte, aux dynamiques sociodémographiques contrastées

#### La situation géographique du territoire

CARTE 1. SITUATION DU PAYS TERRES DE LORRAINE



Le pays Terres de Lorraine, créé en 2005, est une association loi 1901. Il rassemble plus de 100 000 habitants, 156 communes et quatre communautés de communes (cinq jusqu'en 2017) :

- CC du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulais : 11 579 habitants, 39 communes.
- CC de Moselle et Madon : 29 606 habitants, 19 communes.
- CC du pays du Saintois : 14 507 habitants, 55 communes.
- CC du Toulais : 37 230 habitants, 34 communes.
- CC de Hazelle en Haye : 7 855 habitants, 9 communes.

Le territoire s'étend sur une superficie de 1 400 km<sup>2</sup> au sud-ouest du département de Meurthe-et-Moselle. Il est structuré à l'est par le pôle urbain de Toul et, dans une moindre mesure, par la ville de Neuves-Maisons. L'espace rural est organisé autour de deux bourgs-centres, Colombey-les-Belles et Vézelize, pôles de services qui rayonnent sur les communes avoisinantes.

Le pays fait également partie du schéma de cohérence territoriale (SCOT) du Sud Meurthe et Mosellan. C'est le plus grand SCOT de France : il regroupe 490 communes et représente les deux tiers de la Meurthe-et-Moselle.

### ENCADRE 1. RAPPEL SUR LA NOTION DE PAYS

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

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

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

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

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

Schématiquement, **trois espaces composent le pays**<sup>5</sup> :

- une **zone périurbaine**, sous l'influence de Nancy, qui bénéficie d'une forte croissance résidentielle et économique ; deuxième couronne de l'agglomération, c'est principalement le secteur de Neuves-Maisons et le massif de Haye situé entre Toul et Nancy ;
- une **zone périrurale** autour de la sous-préfecture de Toul, dont la vitalité économique s'est trouvée ralentie à la fin des années 2000 par des restructurations industrielles et de services publics (sites militaires et hospitaliers) ;
- une **zone rurale** au sud (Colombey-les-Belles et Saintois), plus agricole que les précédentes, qui connaît un regain démographique.

Le pays Terres de Lorraine se caractérise donc par la diversité de ses aires géographiques, entre rural, périrural et périurbain.

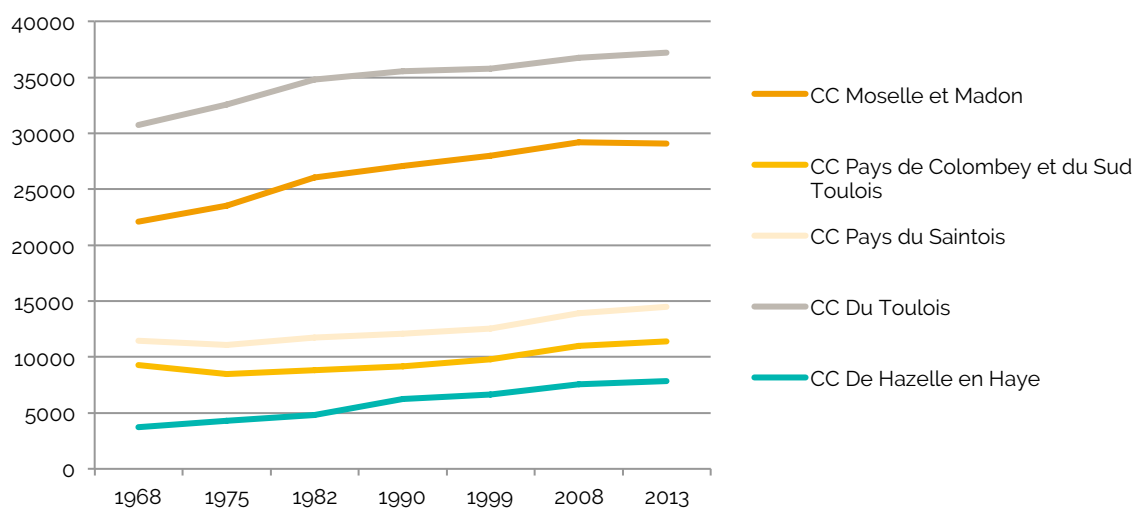
<sup>5</sup> Cahier des charges du projet de territoire et appel à candidature Leader 2014-2020.

## Des dynamiques sociodémographiques contrastées entre communautés de communes

- *Une croissance de la population sensiblement plus forte en Terres de Lorraine mais avec de fortes disparités*

Le pays Terres de Lorraine a connu une croissance démographique nettement plus importante que ce qui a pu être observé au niveau départemental. Entre 1968 et 2013, la population a augmenté de près de 30 % sur le territoire, contre 3,6 % en Meurthe-et-Moselle. C'est alors la CC de Hazelle en Haye qui enregistre la croissance la plus importante, puisque sa population a plus que doublé (+ 112,4 %). Vient ensuite la CC de Moselle et Madon (+ 31,5 %), qui connaît cependant une légère baisse entre 2008 et 2013.

GRAPHIQUE 1. ÉVOLUTION DE LA POPULATION ENTRE 1968 ET 2013



Source : INSEE.

Selon l'Atlas départemental 2015<sup>6</sup>, le pays Terres de Lorraine enregistre la plus forte croissance depuis 1980 due à la présence de jeunes couples avec enfants, mais celle-ci ralentit depuis 2007 en raison d'un déficit migratoire sur certains territoires. Ce phénomène est ainsi particulièrement notable dans les CC de Moselle et Madon et du Toulinois. Par contre, le solde migratoire est positif entre 2007 et 2012 au sein de la CC du pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois et de la CC du pays du Saintois.

- *Une prédominance de propriétaires*

En lien avec la croissance de la population, le nombre de résidences principales a augmenté dans le département entre 1968 et 2013 de façon plus importante en Terres de Lorraine. Ainsi, celles-ci ont augmenté de + 71 % sur cette période. Mais cette évolution n'est pas la même selon les intercommunalités.

<sup>6</sup> Atlas départemental, 2015, Conseil départemental de Meurthe-et-Moselle, direction des finances, affaires juridiques, évaluation (DIFAJE), service Contrôle de gestion, observatoire, évaluation, p. 44..



C'est la CC de Hazelle en Haye qui enregistre la plus forte croissance, les résidences principales ayant plus que doublé (+ 174,5 %). La CC du pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois connaît, elle, au contraire la plus faible augmentation (+ 48,8 %).

Par rapport au département, le parc de logements du pays Terres de Lorraine est marqué par une surreprésentation de la part des maisons et des propriétaires. Cela est d'autant plus vrai pour les CC du pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois et de Hazelle en Haye.

- **Des territoires contrastés : une population plus favorisée sur la CC de Moselle et Madon**

La part des cadres et professions intellectuelles supérieures a augmenté sur l'ensemble du département. Le Grand Nancy concentre à lui seul 68 % des emplois occupés par des cadres<sup>7</sup>.

Les deux CC de Moselle et Madon et du pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois se distinguent sensiblement sur la répartition de la population selon les catégories socioprofessionnelles (CSP). Ainsi, alors que sur la CC de Moselle et Madon, on note une surreprésentation des cadres, professions intellectuelles supérieures et des professions intermédiaires (plus du quart de la population), ces deux mêmes professions et catégories socio-professionnelles (PCS) sont sous-représentées sur la CC du pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois. On y compte, en revanche, davantage d'agriculteurs et d'ouvriers.

Cette disparité entre les deux territoires se traduit également dans les revenus des ménages. Ainsi, le revenu médian et la part des ménages imposés sont plus élevés sur la CC de Moselle et Madon que sur la CC du pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois, et ils sont même supérieurs à ce que l'on observe au niveau du département.

**TABLEAU 1. POPULATION DE 15 ANS OU PLUS SELON LA CATEGORIE SOCIOPROFESSIONNELLE (2013)**

Catégorie socioprofessionnelle	CC Moselle et Madon	CC pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois	Pays Terres de Lorraine	Meurthe-et-Moselle
<b>Agriculteurs exploitants</b>	<b>0,2</b>	<b>1,8</b>	<b>0,8</b>	0,4
<b>Artisans, commerçants, chefs d'entreprises</b>	<b>3,0</b>	<b>3,5</b>	<b>3,1</b>	2,7
<b>Cadres et professions intellectuelles supérieures</b>	<b>8,0</b>	<b>4,0</b>	<b>6,5</b>	7,5
<b>Professions intermédiaires</b>	<b>17,8</b>	<b>14,4</b>	<b>15,9</b>	14,3
<b>Employés</b>	<b>17,1</b>	<b>19,0</b>	<b>18,9</b>	17,3
<b>Ouvriers</b>	<b>12,1</b>	<b>17,7</b>	<b>14,0</b>	13,4
<b>Retraités</b>	<b>28,1</b>	<b>25,6</b>	<b>25,8</b>	25,6
<b>Autres personnes sans activité professionnelle</b>	<b>13,8</b>	<b>14,0</b>	<b>15,0</b>	18,8

Source : INSEE.

<sup>7</sup> Atlas départemental, op. cit, p. 54.

**TABLEAU 2. MENAGES FISCAUX DE L'ANNEE 2013**

	CC Moselle et Madon	CC pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulais	Meurthe-et-Moselle
<b>Médiane du revenu disponible par unité de consommation</b>	<b>21684</b>	<b>19709</b>	20206
<b>Part des ménages fiscaux</b>	<b>64.4</b>	<b>51.3</b>	54.4

Source : INSEE

Au-delà de ces deux intercommunalités visées par l'étude, la CC de Hazelle en Haye reste celle qui concentre le plus de cadres et professions intellectuelles supérieures (30 %). C'est aussi sur ce territoire que l'on retrouve le revenu médian le plus élevé (24 089 euros) et la part de ménages fiscaux imposables la plus importante (72,5 %).

▪ ***1/5 des actifs occupés travaillent dans leur commune de résidence***<sup>8</sup>

Près des trois quarts des actifs du pays Terres de Lorraine travaillent dans une autre commune du département. S'ils sont moins nombreux que l'ensemble des Meurthe-et-mosellans à travailler dans leur commune de résidence, ils aussi moins nombreux à travailler à l'extérieur du département.

**TABLEAU 3. LIEU DE TRAVAIL DES ACTIFS OCCUPES DE 15 ANS OU + EN 2012**

	Commune de résidence	Autre commune du département	Autre département	Autre région	Hors France
<b>CC Moselle et Madon</b>	<b>14 %</b>	<b>81 %</b>	4 %	2 %	0 %
<b>CC pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulais</b>	<b>20 %</b>	<b>70 %</b>	8 %	2 %	0 %
<b>CC pays du Saintois</b>	15 %	75 %	8 %	1 %	0 %
<b>CC du Toulais</b>	28 %	64 %	6 %	2 %	0 %
<b>CC Hazelle en Haye</b>	13 %	81 %	4 %	2 %	0 %
<b>Terres de Lorraine</b>	<b>20 %</b>	<b>73 %</b>	5 %	2 %	0 %
<b>Meurthe-et-Moselle</b>	25 %	56 %	10 %	2 %	8 %

Source : Atlas départemental, 2015.

▪ ***Un indice de jeunesse plus élevé en Terres de Lorraine, en particulier sur les CC du pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulais et de Hazelle en Haye***

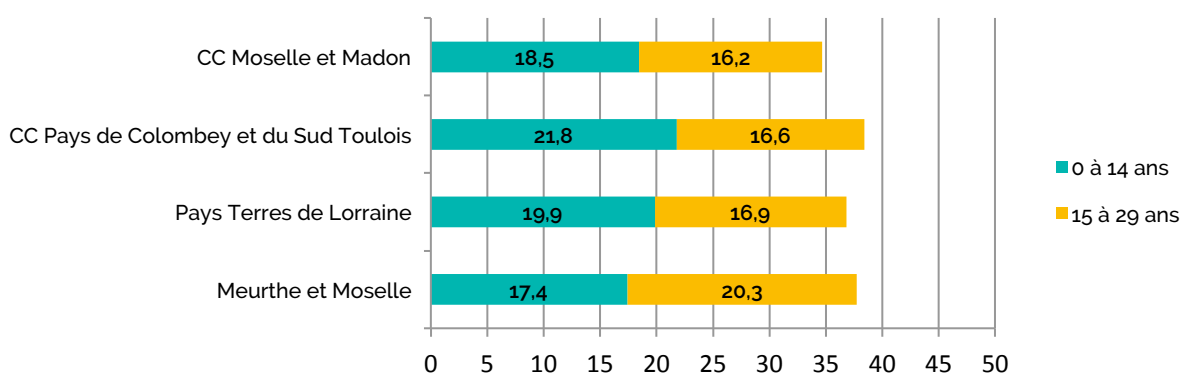
En baisse sur l'ensemble du territoire de Meurthe-et-Moselle (1,19 contre 1,05 en 2012), l'indice de jeunesse<sup>9</sup> en Terres de Lorraine reste néanmoins le plus élevé du département. Comme le révèle l'Atlas départemental 2015, c'est d'autant plus vrai au sein de la CC du pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulais, et la CC de Hazelle en Haye enregistre même l'indice le plus élevé du département (1,78).

<sup>8</sup> Atlas départemental, op. cit., p. 342.

<sup>9</sup> L'indice de jeunesse exprime le rapport entre la population âgée de moins de 20 ans et celle des 60 ans et plus. De ce fait, il est un bon indicateur du niveau de vieillissement de la population (Source : INSEE).

Les moins de 30 ans restent pourtant sous-représentés par rapport à la Meurthe-et-Moselle, à l'exception des CC du Toulais et du pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulais (respectivement 38,8 % et 38,4 % contre 37,7 %). Au regard de la répartition par âge de cette population, la part des 0-14 ans est, par contre, plus importante sur l'ensemble du territoire, et plus particulièrement sur la CC du pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulais.

**GRAPHIQUE 2. PART DES 0-29 ANS DANS LA POPULATION EN % EN 2013**



Source : INSEE.

Cependant si les moins de 20 ans y sont en proportion plus importante, les projections démographiques laissent entrevoir un vieillissement de la population (François, 2013). Ce phénomène a d'ailleurs été plus rapide dans le département et la région que dans la moyenne nationale.

#### ▪ *La scolarisation des plus de 18 ans, des disparités territoriales*

Le pays Terres de Lorraine compte neuf collèges, dont un privé. On y trouve également six lycées, dont un privé (trois professionnels, deux généraux et technologique, un polyvalent).

La majorité de l'offre de formation dans l'enseignement supérieur se trouve dans l'agglomération de Nancy. Seul un lycée propose un BTS. En ce qui concerne la formation continue, l'essentiel se trouve à Toul (GRETA, CCI Formation 54, IRTS., etc.). Pour l'apprentissage, il y a un centre de formation des apprentis (CFA) agricole à Toul (CC du Toulais), arts verriers (CERFAV) à Vannes-le-Châtel (CC du Pays du Colombey-les-Belles et du Sud Toulais) et enfin agricultures et territoires à Haroué (CC du Saintois)<sup>10</sup>.

Selon l'Atlas départemental 2015<sup>11</sup>, en 2011, un cinquième des 18-24 ans scolarisés originaires du pays Terres de Lorraine étudient sur leur territoire de résidence. La majorité (63 %) se rend dans l'agglomération nancéienne.

<sup>10</sup> Étude sur l'insertion des jeunes, pays Terres de Lorraine, MEEF en pays Terres de Lorraine, Mission locale et Pôle emploi.

<sup>11</sup> Atlas départemental, conseil départemental de Meurthe-et-Moselle, direction des finances, affaires juridiques, évaluation (DIFAJE), service Contrôle de gestion, observatoire, évaluation, 2015, page 236.

Il existe cependant certaines disparités territoriales, ainsi la proportion de jeunes scolarisés sur leur EPCI de résidence est plus forte dans la CC du Toulinois, l'offre de formation y étant plus importante. Cette proportion est, en revanche, beaucoup plus faible au sein des CC du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud-Toulinois, de Hazelle en Haye et du pays Saintois.

**TABLEAU 4. LIEUX DE SCOLARISATION DES 18-24 ANS EN 2011**

	Sur EPCI de résidence	Sur CUGN
CC Moselle et Madon	15 %	75 %
CC du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois	6 %	51 %
CC pays du Saintois	3 %	71 %
CC du Toulinois	26 %	52 %
CC Hazelle en Haye	4 %	70 %
Terres de Lorraine	19 %	63 %

Source : Atlas départemental 2015.

Si le taux de scolarisation des 15-17 ans est relativement homogène sur l'ensemble du pays de Terres de Lorraine, des disparités importantes apparaissent pour celui des 18-24 ans. La CC de Hazelle en Haye (aujourd'hui intégrée à celle du Toulinois) et celle de Moselle et Madon sont celles qui ont les taux de scolarisation des 18-24 ans les plus élevés, même si ces chiffres restent en dessous de ceux observés à l'échelle de la Meurthe-et-Moselle. Leur proximité avec la communauté urbaine du Grand Nancy peut l'expliquer en partie. À l'inverse, ce sont les CC du Toulinois et du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois qui ont le taux le plus faible.

On rejoint ainsi les observations réalisées dans le rapport du Conseil économique, social et environnemental (CESE) sur la place des jeunes dans les territoires ruraux : statistiquement, les jeunes issus de ces territoires font des études supérieures plus courtes et sont moins qualifiés que les jeunes issus des territoires urbains ou périurbains.

**TABLEAU 5. TAUX DE SCOLARISATION SELON L'AGE DES 15 ANS ET + EN 2013, EN %**

	CC Moselle et Madon	CC du Pays Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois	CC pays du Saintois	CC du Toulinois	CC de Hazelle en Haye	Meurthe-et-Moselle
15-17 ans	95,4	97	99,1	96,2	97,6	96,2
18-24 ans	50	35,5	40	34,7	57,3	59,4
25-29 ans	4,4	10	2,9	2,7	4	9,4
30 ans ou plus	0,7	0,6	0,6	0,7	0,6	0,8

Source : INSEE.

## 2. Une stratégie de développement ambitieuse mais encore peu orientée vers sa jeunesse

### Rappel de l'histoire de la constitution du pays

La démarche de pays est issue de deux initiatives qui se sont rapprochées en janvier 2002 : l'une conduite sur l'arrondissement de Toul et l'autre sur le Sud Nancéien. Au début des années 2000, dans le sillage de la loi Voynet de 1999, deux démarches de création de pays sont, en effet, amorcées avec l'appui de l'État sur les deux bassins toulous (arrondissement de Toul) et sud nancéien (bassin de Neuves Maisons, Saintois, Sel et Vermois).

En 2003, la CC du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulous, déjà constituée en pays au sens de la « loi Pasqua » de 1995, prend l'initiative de réunir les élus des territoires voisins du Toulous, du Saintois et du bassin de Neuves Maisons, et les invite à participer à la construction d'un pays permettant la mutualisation, la négociation et la concertation sur des enjeux et des projets de développement, qui deviennent possibles à cette échelle.

L'élaboration de projets structurants (Territoire à énergie positive, Boucle de la Moselle, etc.) d'animation (Printemps de l'éco, agenda des manifestations culturelles, opération paniers collèges, concours Eco leader, etc.) y côtoie la mise en place de services à la population aussi importants que l'insertion des jeunes, le conseil aux créateurs d'entreprises ou l'accueil touristique.

Le pays est aussi devenu un périmètre de référence retenu par plusieurs institutions pour la déclinaison de leurs activités, la déconcentration de leurs services et les contractualisations locales (conseil départemental de Meurthe-et-Moselle, caisse d'allocations familiales [CAF], chambre d'agriculture, etc.). Au-delà des collectivités et des institutions, le pays Terres de Lorraine est ainsi devenu un espace de coopérations multiples et quotidiennes entre de nombreux acteurs économiques, sociaux et culturels<sup>12</sup>.

### Le projet de territoire 2016-2020 : un cadre stratégique interterritorial dans lequel la jeunesse occupe une place marginale

Le projet de territoire 2016-2020 du pays s'organise autour de trois grands axes :

- « Produire dans la mondialisation », en particulier par la mise en place d'un « écosystème entrepreneurial solide », d'une consommation recentrée sur les ressources du territoire et par la valorisation des sites touristiques.
- « Positiver l'économie des ressources », notamment en devenant un « territoire à énergie positive », en favorisant une économie plus circulaire, allant vers un projet territorial alimentaire, et en exploitant au mieux les ressources naturelles du pays.

---

<sup>12</sup> Synthèse de l'histoire du pays de Terres de Lorraine : [www.terresdelorraine.org/fr/la-creation-du-pays-terres-de-lorraine.html](http://www.terresdelorraine.org/fr/la-creation-du-pays-terres-de-lorraine.html)

- L'ancrage de la « République sociale ». Cet axe repose, en particulier, sur l'ambition de développer « le civisme et l'éducation à la citoyenneté », de renforcer les coopérations entre les différents niveaux de territoires (« fondement de la démocratie locale »), de permettre l'accession de l'ensemble de la population à un « socle de services communs », et enfin de renforcer des actions culturelles et d'expression artistique sur le pays.

Le développement économique – régulé par une meilleure gestion des ressources –, l'éducation citoyenne et la coopération entre les territoires forment ainsi les priorités du pays dans ce nouveau projet. On notera que c'est dans le dernier axe que sont évoquées l'éducation populaire pour son « rôle dans la formation des citoyens », et la jeunesse comme « acteur de la transition ». Le pays se propose, en ce sens, d'accompagner les jeunes dans leurs projets (création d'entreprises, projet collaboratif, engagement social, etc.), et de faire du service civique « une priorité d'action locale ».

Cette dimension de développement social dans une perspective d'accession des habitants aux services publics et d'incitation à la participation à la vie locale est ainsi mise en avant, parallèlement à des axes plus économiques ou techniques. La place des jeunes dans cet axe de développement est néanmoins limitée, comme nous l'avons déjà relevé, au « civisme et à l'éducation à la citoyenneté », et à la volonté d'en faire des « acteurs de la transition ». Dans son projet, le pays n'évoque donc que marginalement le rôle de la jeunesse dans les stratégies territoriales de développement.

« Le projet de territoire a fait l'objet d'une consultation de l'ensemble des élus via le conseil des élus, ainsi que des membres de la société civile par le biais du conseil de développement. Nous avons voulu que les axes prioritaires et les objectifs poursuivis reflètent ce que souhaitaient les différents acteurs de manière assez large et consensuelle. Ce projet n'est pas une "feuille de route", mais fonde les principes et les valeurs sur lesquelles les élus, les forces économiques et sociales peuvent travailler ensemble. De ce fait, il s'adresse à l'ensemble de la population et non à une catégorie d'âge ou une catégorie sociale particulière. Le pays n'a pas vocation à se substituer aux communautés de communes ni aux communes pour décider comment ils organisent leurs actions en direction des jeunes ni ce qu'ils font. Nous, nous proposons un ensemble d'outils qui concourent au développement de l'ensemble du territoire et en donnent le sens. »  
(Élu du pays, vice-président, novembre 2017)

De fait, à l'occasion de nos entretiens, il nous semblé que la jeunesse n'apparaissait pas, pour nos interlocuteurs au niveau du pays, comme une ressource potentielle, tant sur le plan économique que social. Le pays semble, en effet, laisser les initiatives et les actions en direction des jeunes à la charge des collectivités locales ou des associations d'éducation populaire, fortement représentées sur le territoire, notamment par l'intermédiaire des contrats d'animation jeunesse territorialisée (CAJT), dispositifs implantés dans trois des quatre communautés de communes composant le pays. On doit néanmoins souligner que ces actions ne s'adressent, dans leur majorité, qu'à des jeunes de moins de 18 ans, et qu'il n'existe pas, à notre connaissance, de mouvement de jeunesse structuré sur le territoire. Ici encore, la quasi-inexistence d'établissement d'enseignement ou de formation supérieure (hormis le Centre européen de recherches et de formation aux arts verriers [CERVAFI]) entraîne une très faible présence des jeunes de niveau post-bac sur l'ensemble du pays, une très large part d'entre eux poursuivant leurs études ou leur formation hors de ce territoire, comme le soulignent les statistiques sur le lieu de scolarisation des 18-24 ans (moins de 20 % des jeunes sur le pays). Dans ces conditions il serait difficile de mobiliser des jeunes pour qu'ils s'engagent durablement dans le développement d'un territoire majoritairement rural et dont les communes sont spatialement dispersées.

## Un conseil de développement peu dynamique, amené à évoluer

Le pays comprend un conseil de développement, qui est l'instance de participation de la société civile. Il est composé de 60 membres répartis dans trois collèges (un collège des forces sociales, un collège des forces économiques, un collège d'élus) comprenant 20 membres chacun. Lieu de débat entre les élus et les acteurs du territoire, le conseil de développement est une instance de proposition en auto-saisine sur des thèmes qu'il juge importants pour le développement du territoire, ou sur saisine des élus du pays sur des réflexions ou des projets nouveaux que souhaitent aborder ensemble les communautés de communes.

Les entretiens réalisés au niveau du pays ont fait l'objet d'une attention particulière quant à la place et au rôle du conseil de développement. Il est de fait aujourd'hui difficile de définir précisément son rôle en l'absence de référence écrite sur son organisation et la place qu'il prend actuellement dans le projet du territoire. Certains de nos interlocuteurs mentionnent qu'il a été très actif en 2015 dans l'élaboration du projet 2016-2020 du pays, mais « qu'il est en *standby* depuis ». En outre, aucun document ne vient étayer son rôle actuel et sa capacité à représenter la société civile dans les perspectives de développement du territoire. Certains élus du pays en ont, cependant, une vision plus positive :

« Le conseil de développement a joué effectivement un rôle essentiel dans l'élaboration du projet de territoire qui est aujourd'hui en cours de réalisation, mais pas seulement, puisqu'il a joué un rôle essentiel dans la réponse à l'appel à projet du programme Leader 2014-2020, sous la forme de deux forums thématiques sur l'économie et l'énergie, dans le cadre de la concertation, sous la forme de séances de conseil de développement du pays élargies. (Élu du pays, octobre 2017.)

De plus, le pays est régi par une association loi 1901. L'association pays Terres de Lorraine est l'instance de décision et de gestion du pays. Elle est composée des quatre communautés de communes et de leurs outils de développement mutualisés à l'échelle du pays. Les élus des exécutifs communautaires possèdent 11 des 16 sièges et assurent ainsi collégialement le pilotage de la structure, les cinq autres sièges étant ceux de membres de droit représentant les présidents de l'Agence de développement du sud nancéen (ADSN), de la mission locale, de la maison du tourisme, du conseil de développement et du président de la programmation du programme Leader.

« Le conseil de pays est donc, au même titre que les outils de développement du pays, associé à toutes les décisions concernant le pays. Toutefois, nous avons bien conscience que cette structure constitue une instance représentative des forces économiques et sociales et doit disposer d'un rôle plus permanent et renforcé au sein du pays. C'est pourquoi sa composition et son organisation seront revues en 2018 pour une mise en conformité avec la loi NOTRe. » (Élu du pays, vice-président, octobre 2017.)

## ENCADRE 2. L'ÉVOLUTION DES CONSEILS DE DÉVELOPPEMENT DANS LE CADRE DE LA LOI NOTRE

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

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

\* Extraits du document de synthèse de la structuration des conseils de développement selon la loi NOTRe (Gourdou, Launay, 2015).

### 3. La réussite éducative des collégiens et lycéens, marqueur territorial du pays

#### Des lycées au cœur de ma réussite éducative

Le territoire du pays Terres de Lorraine compte un nombre important d'établissements scolaires du secondaire. Une grande partie des lycées (4 sur 5) est concentrée sur la communauté de communes du Toulais, et particulièrement sur la ville de Toul. On dénombre ainsi deux lycées d'enseignement général publics (le lycée Jean-Baptiste Vatelot et le lycée Louis Majorelle), deux lycées professionnels (le lycée professionnel Jean-Baptiste Vatelot et le lycée professionnel régional du Toulais). Le pays dispose également d'un autre lycée professionnel, le lycée La tourelle, situé à Pont-Saint-Vincent, sur la CC de Moselle et Madon, que nous évoquerons dans la partie consacrée à ce territoire.

Les résultats au baccalauréat des deux lycées d'enseignement général sont excellents, le lycée Louis Majorelle affichant un taux de réussite de 97 %, soit le second du département, et le lycée Jean-Baptiste Vatelot de 95 %, largement au-dessus de la moyenne départementale. Les deux lycées d'enseignement professionnel affichent également de très bons résultats : le lycée professionnel Jean-Baptiste Vatelot a le taux de réussite le plus élevé du département avec 91 % de réussite, tandis que celui du lycée professionnel régional du Toulais est de 86 %, tous au-dessus de la moyenne départementale.



Interrogé sur ces résultats, le proviseur du lycée Jean-Baptiste Vatelot évoque d'abord ceux de son propre établissement :

« Le vivier du lycée provient de cinq collèges du Toulinois et de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois. Nous avons des relations constantes avec ces collèges pour faire découvrir nos formations et les orientations en filières générales, technologiques ou professionnelles ne se font par défaut, mais sont fondées sur le souhait des élèves et de leurs familles. Il existe une bonne préparation à l'entrée en seconde, et le niveau général des élèves que nous accueillons est déjà très bon. Ensuite nous disposons d'une équipe pédagogique très compétente et très motivée dont l'objectif premier est de conduire et d'accompagner les élèves vers la réussite scolaire et professionnelle. Par exemple de taux d'absentéisme est très faible dans la plupart des classes, grâce à un travail très efficace de la vie scolaire depuis deux ans ». (Entretien, novembre 2017)

Mais la composition sociale et culturelle spécifique du public et du territoire apporte d'autres éclairages. Les élèves qui fréquentent l'établissement sont issus principalement de catégories d'employés, d'artisans de commerçants et d'agriculteurs pour 30 %, d'ouvriers et d'inactifs pour 30% :

« Si cette population fragile demande une attention et un accompagnement particuliers que nous leur offrons, elle a aussi intégré que la seule manière de sortir de la condition parfois difficile de leurs parents, c'est de réussir à l'école. Ils sont donc très motivés et, pour eux, avoir le bac constitue une manière de conjurer une certaine fatalité et d'envisager un avenir différent. Par contre, le manque d'ambition dans les demandes de poursuites d'étude est confirmé par les indicateurs liés au système APB [admission post bac] : plus de la moitié d'entre eux n'envisage pas de formation longue, au-delà de bac + 2 : ici on voit nettement se dessiner les différences entre catégories sociales, les élèves issues des catégories sociales supérieures ou moyennes envisageant presque tous des études universitaires ou professionnelles plus longues. Par contre l'appartenance au milieu géographique rural ou urbain est moins prégnante, sans doute parce que beaucoup de parents s'installent dans un espace plus rural qu'ils apprécient bien plus qu'une vie en ville<sup>13</sup>. » (Proviseur, novembre 2017.)

Notons enfin que les élèves issus des collèges de Moselle et Madon sont orientés vers les lycées de Vandœuvre-lès-Nancy (lycée Jacques Callot) ou de Nancy, en fonction de l'orientation choisie. Ces lycées obtiennent également de très bons résultats au baccalauréat (92 % pour le lycée Jacques Callot), notamment quelques lycées privés où certains parents préfèrent inscrire leurs enfants (entre 98 % et 89 % de réussite, tendance à relativiser au regard de la sélection à l'entrée en seconde).

## Des collèges attentifs à la bonne orientation des élèves

Le pays de Terres de Lorraine dispose d'une dizaine de collèges répartis sur l'ensemble des communautés de communes de ce territoire : six sur le Toulinois, dont quatre sur la ville de Toul, deux sur la CC de Moselle et Madon, un sur la CC du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois, un sur le Saintois. Pour des raisons liées au conventionnement avec l'INJEP, nous n'évoquerons ici que les trois collèges situés sur les CC de Moselle et Madon : le collège Jules Ferry, le collège Jacques Callot, et le collège Jacques Grüber.

---

<sup>13</sup> Cette observation est confirmée par une étude sur « le fait résidentiel et les modes de vie des nouveaux habitants », réalisée par le pays Terres de Lorraine et portant sur près de 1 300 ménages interrogés. Il s'agit plutôt de familles appartenant à des catégories sociales moyennes et populaires, dont 80 % sont propriétaires. Ces ménages recherchent par ordre d'importance : « le calme, la recherche de la nature, la proximité avec son lieu de travail, une proximité familiale, des relations sociales plus personnalisées, enfin la recherche de sécurité pour les enfants ». Mais rien n'est dit sur l'appétence des jeunes par rapport à ce « fait résidentiel et ce mode de vie ».

Le collège Jacques Grüber est un établissement situé dans la commune de Colombey-les-Belles-les-belles et accueille les élèves de l'ensemble de la communauté de communes. Les effectifs de cet établissement sont en légère progression, preuve du regain démographique que connaît ce territoire. Il a obtenu des résultats au brevet des collèges supérieurs à la moyenne de l'académie de Nancy-Metz (95 % contre 88 %), avec un fort taux de mention, (66 %, + 6 points par rapport à l'académie), ce qui le classe parmi les tout meilleurs collèges du département. La principale insiste sur trois points : l'attention portée à chaque élève par les équipes pédagogiques, la volonté d'ouverture vers l'extérieur et les activités extrascolaires, la bonne implication des parents

« Nos élèves viennent de toutes les communes de la communauté, essentiellement rurales, ce qui veut dire qu'ils viennent parfois de loin, plus d'une demi-heure en bus. Cela ne les empêche d'être assidus, le taux d'absentéisme est faible et ils sont rarement en retard. Ce sont pour la plupart des enfants d'agriculteurs, d'employés ou de cadre moyens. Nous sommes extrêmement attentifs au bon déroulement de leur scolarité, et l'équipe pédagogique est ici très stable et impliquée dans la réussite de tous ; mais nous voulons aussi que le collège soit un lieu de vie pour eux, il a beaucoup d'activités extrascolaires et nous essayons autant que notre budget le permet d'organiser des sorties éducatives ou pour leur orientation. Je pense que c'est important pour eux de découvrir toutes les possibilités d'expressions culturelles ou physiques qu'offre le territoire, et au-delà, jusqu'à Nancy. De ce point de vue nous sommes bien aidés et en relation avec la communauté de communes et l'équipe des animateurs qui viennent présenter leur activité, parfois relayés par les enseignants et le CPE [conseiller principal d'éducation]. Les parents aussi sont impliqués dans la vie du collège, ils sont bien représentés dans les associations de parents d'élèves et dans le conseil de la vie scolaire (CSV). C'est tout cela qui explique, je crois, les très bons résultats au brevet des collèges. On a vraiment très peu d'élèves qui n'accrochent pas, et nous essayons de trouver des solutions au cas par cas. » (Principale du collège Jacques Grüber, octobre 2017.)

À Neuves-Maisons, dans la CC de Moselle et Madon, les caractéristiques du collège Jacques Callot et le profil des élèves sont assez proches de ceux du collège Jacques Grüber : avec un taux de réussite au brevet de 94 % et un taux de mention parmi les plus élevés du département (72 %), ce collège obtient également de très bons résultats. Le collège dispose d'une section d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA) et d'une unité localisée pour l'inclusion scolaire (ULIS) permettant d'accompagner les élèves en situation de handicap. Il accueille principalement des jeunes issus des communes rurales de la communauté de communes, et la répartition des catégories socioprofessionnelles des parents est proche de celle du collège de Colombey-les-Belles et du Sud Toulois : agriculteurs, employés, cadres moyens<sup>14</sup>. Concernant la scolarité, les propos de la principale du collège sont assez analogues à ceux de sa collègue de Colombey-les-Belles : élèves assidus, travailleurs et motivés grâce à une équipe pédagogique dynamique et stable, qui n'hésite pas à faire un suivi individualisé et une aide au devoir lorsque que cela est nécessaire. Mais, précise-t-elle cependant :

« Je crois que les très bons résultats sont la conséquence de la bonne ambiance qui règne au sein de l'établissement et de tout ce que nous faisons en dehors de l'apprentissage des matières. Ainsi en interne de l'établissement, les CPE s'appuient sur une équipe importante de vie scolaire, constitué de 11 assistants pédagogiques, de deux services civiques et d'un service volontaire européen (SVE), ce qui permet de rester constamment en relation avec les élèves en dehors des cours. Mais ce qui caractérise ce collège, c'est que nous voulons donner aux élèves les capacités de s'ouvrir vers l'extérieur : ouverture européenne par des voyages dans différents pays d'Europe, ouverture culturelle, par les sortie aux musées, les sites historiques, le cinéma, et par notre coopération avec la médiathèque La Filoche, ouverture à l'entreprise par le parcours

---

<sup>14</sup> Selon l'entretien, données issues des statistiques de l'académie de Nancy -Metz.

avenir et le forum des métiers, et enfin et surtout ouverture sur la vie locale : assemblée départementale des collégiens, partenariat éducatif avec la communauté de communes de Moselle et Madon, grâce en particulier à notre participation au groupe prévention et au travail avec l'équipe d'animateurs et d'éducateurs de la communauté de communes, certains de nos élèves ayant participé à la vidéo sur les discriminations. Toutes ces ouvertures me paraissent extrêmement importantes car elles permettent aux adolescents de mieux grandir, de connaître d'autres horizons, d'envisager sereinement leur avenir, et de participer autant à la vie de l'établissement qu'à la vie locale. » (Principale collège, mai 2017.)

La situation du collège Jules Ferry est, quant à elle, assez différente. Situé également à Neuves-Maisons il accueille des élèves venant de la couronne périurbaine de Nancy. Le collège comptait 520 élèves il y six ans, 470 aujourd'hui, signe d'une décroissance démographique de cette partie du territoire. Son taux de réussite et son taux de mention au brevet national des collèges sont légèrement inférieurs à ceux du collège voisin (respectivement 87 % et 65 %), mais demeurent néanmoins dans la moyenne haute du département. Ces caractéristiques, et le profil de son public, le rapprochent davantage d'un collège de banlieue :

« Sur les CSP, nous avons vraiment un grand écart qui est corroboré par les chiffres. Nous avons entre 20 et 22 % de cadres supérieurs selon les années. C'est un territoire un peu paradoxal. Il y a cette population favorisée, mais il y a aussi 40 % d'enfants d'ouvriers et d'inactifs. Les classes moyennes sont sous-représentées, dans l'absolu et par rapport à l'autre collège. Nous avons également une assez forte proportion de familles monoparentales, de l'ordre de 25 %. » (Principale du collège, mai 2017.)

Cette situation a conduit la cheffe d'établissement et son équipe à prendre différentes mesures allant dans le sens d'une réduction des inégalités scolaires :

« Cette problématique me tenait à cœur depuis six ans, il fallait donc réagir. Nous avons un taux de boursiers anormalement faible. L'équipe de gestion s'est mobilisée et le taux de boursiers est aujourd'hui de 28 %. Il est passé de 19 à 28 %, ce qui est plutôt bien. Ensuite, nous avons travaillé avec les enseignants pour changer de posture avec les élèves, notamment les élèves en difficulté. Un chiffre les a fait grandement réagir, surtout ces trois dernières années. Nous avons un indicateur assez parlant : l'écart entre le taux de réussite au brevet et le taux de réussite des catégories socioprofessionnelles défavorisées. En 2014-2015, notre taux d'écart était de 21 %. C'est énorme. L'année dernière, il n'était plus que de 2,6 %. »

Ce dernier pourcentage est cependant à relativiser au regard d'un effet de période.

Il est donc nécessaire de travailler à l'accompagnement des enfants, mais aussi de mettre tous les parents en confiance vis-à-vis du collège et de leur rôle :

« Je vais être un peu caricaturale. Les familles les plus aisées et les plus insérées dans la vie sociale ont une attente très forte envers l'école. La grande majorité accompagne leur enfant en faisant attention aux devoirs, etc. Certaines mettent une pression. Par contre, certaines familles sont complètement désarmées et nous le disent en entretien. Elles nous disent qu'elles ne peuvent pas accompagner leur enfant parce qu'elles n'en ont pas les capacités. Elles le disent avec beaucoup d'humilité. Elles ont elles aussi une attente très forte parce qu'ils nous font confiance et font confiance à l'école. Elles nous font également confiance et elles mettent aussi la pression sur leurs enfants, mais elles n'ont pas cette capacité d'accompagnement. Le rétablissement de cette confiance se manifeste par un accroissement significatif de la participation des parents à la vie scolaire : aujourd'hui, plus de la moitié des parents participent aux réunions parents/professeurs ce qui n'était pas le cas auparavant. » (Principale du collège, mai 2017.)

Le collège fait également évoluer les pratiques pédagogiques de certains enseignants, en donnant davantage à ceux qui en ont le plus besoin, et en ayant des supports différents :

« La pédagogie différenciée est pour moi une passion. Essayer de faire évoluer les pratiques et de mieux accompagner ces élèves au quotidien a été un long combat. Ce n'est pas l'heure supplémentaire de

devoirs par semaine qui va faire évoluer les situations, mais bien redonner confiance, travailler sur l'estime de soi. » (Principale du collège, mai 2017.)

La prise en compte des difficultés de certains élèves se fait tant à l'intérieur de l'établissement que grâce à des interventions extérieures, mais des progrès sont encore à réaliser :

« Nous réunissons par exemple un groupe de prévention cet après-midi. On se rend compte, en discutant les uns avec les autres lors de ces réunions, que nous menons des actions en parallèle sur les mêmes thèmes, mais avec des approches différentes. Il est dommage de ne pas croiser nos actions. Nous avons un programme de lutte contre les discriminations en 5<sup>e</sup>. Nous avons fait venir les éducateurs du groupe prévention jeunesse pour croiser les regards, cela nous fait beaucoup avancer. » (Principale du collège, mai 2017.)

## Ce que disent les jeunes lycéens et étudiants de leurs études

Les propos des jeunes que nous allons évoquer sont issus d'une rencontre de hasard, effectuée au fil des déplacements, qui a permis de rencontrer des jeunes résidant sur le territoire de la CC de Moselle et Madon.

Fin mai, lors d'un voyage en train entre Nancy et Neuves-Maisons, nous discutons avec un jeune de notre travail. Il habite Neuves-Maisons et est élève de première dans un lycée de Nancy. Nous lançons l'idée d'une rencontre avec d'autres jeunes après la rentrée de septembre, pour réaliser un entretien collectif afin qu'ils évoquent leurs vies, leurs activités, leurs projets d'avenir. Quatre mois plus tard, nous retrouvons un groupe de 11 jeunes âgés de 17 à 21 ans, lycéens ou étudiants. Nous discutons avec eux durant près de deux heures. Voici la synthèse de l'entretien.

Nous informons les jeunes de l'objet de notre étude et leur proposons les thèmes qui seront abordés lors de l'entretien : leur vie depuis l'entrée au collège jusqu'à leur situation actuelle de lycéen ou d'étudiant, leur activités culturelles ou de loisirs, leur perception du territoire et leur implication dans la vie locale, la mobilité, leur projet d'avenir, enfin d'autres questions qu'ils souhaitent éventuellement aborder. À l'exception d'une jeune étudiante venant de la CC du Toulouais, tous les jeunes présents ont suivi leur scolarité dans l'un des deux collèges de Neuves-Maisons, puis ont poursuivi leurs études dans un lycée de Vandœuvre-lès-Nancy, ou dans un lycée ou une université de Nancy. Ils sont, pour quatre d'entre eux, fils ou filles d'employés, quatre de cadres moyens, deux d'ouvriers (qualifiés) et un de cadre supérieur.

### ■ *La vie au collège, une évocation positive*

« Quand on est au lycée, on a toujours tendance à faire une croix [sur le collège], parce qu'on a accédé à un autre statut quand on devient lycéen, mais finalement je trouve que c'était bien. » (Lycéen).

« Moi je conserve de bons souvenirs du collège, les profs étaient cool, ils étaient attentifs, enfin pas tous, mais la plupart ». (Lycéen).

« Je crois qu'on nous a bien préparés à l'entrée en seconde, on a tenu compte de nos choix d'orientation, et on a été bien informés des filières du lycée, et puis même des filières universitaires après. En 3<sup>e</sup>, des lycéens et des étudiants sont venus nous expliquer la vie au lycée, les filières et tout ça, jusqu'à certaines professions qu'ils souhaitaient exercer. » (Lycéenne).

Interrogés sur le fait de savoir si, aujourd'hui plus âgés, ils se rendaient eux aussi dans les collèges, six d'entre eux répondent positivement, témoignant d'une certaine solidarité dans l'entraide et l'information entre pairs :

« Oui je crois que c'est important que l'on fasse la même chose pour les collégiens aujourd'hui. Ils sont très attentifs quand on leur parle et parce qu'on leur explique de l'intérieur, avec notre langage à nous. C'est de la réciprocité ». (Étudiant).

« On a gardé des contacts avec certains profs et même avec le CPE du collège et la principale, ils nous encouragent à venir témoigner de nos études, ça passe mieux. On vit d'ailleurs la même chose au lycée avec des étudiants qui viennent nous expliquer la vie universitaire, leurs études et les débouchés. » (Lycéenne)

« Ça devrait être systématisé, cette manière de témoigner de notre parcours, parce que les parents, ils mettent parfois la pression, surtout en troisième, et encore maintenant d'ailleurs en terminale, et ces témoignages ça relative beaucoup les choses. » (Étudiant).

#### ▪ *• La pression parentale vis-à-vis des études*

Comme le relatent les jeunes rencontrés, la préoccupation des parents est notamment liée à l'histoire de la désindustrialisation de la Lorraine et à l'augmentation du chômage chez les jeunes. Les parents expriment ainsi leur crainte d'une situation qui, s'ils ne l'ont pas vécue eux-mêmes, illustre l'histoire collective traumatique de cette région. Les jeunes, quant à eux, souhaitent dépasser cet effet générationnel et manifestent une certaine confiance en eux-mêmes ainsi que dans leurs choix d'orientation. Leur rapport au travail et à l'entreprise a, en outre, radicalement changé :

« Je crois que les parents sont plus angoissés que nous, par rapport à la réussite de nos études et surtout pour la suite, pour trouver un emploi » (Lycéen.)

« Ils vivent [les parents] constamment avec l'idée que le chômage des jeunes est très important ici, et souvent avec la crainte de ce qui a été l'un des problèmes de ce pays, la fermeture des entreprises et les reconversions industrielles, alors ils sont très inquiets non seulement pour nos études, mais pour nos choix d'orientation, j'ai bataillé dur pour imposer mon choix de filière parce que ça ne mène pas assez directement à un emploi. Il y a encore un véritable syndrome lié à la fermeture des usines. L'usine Kleber, ça remonte seulement à dix ans et c'est présent dans la mémoire collective. » (Étudiante.)

« Mon père est ouvrier, il gagne correctement sa vie, mais il me dit : "Surtout pas dans l'industrie, c'est mort, ou alors il faut que tu fasses des études d'ingénieurs." (Lycéen.)

« On n'a pas le même rapport au travail que celui de nos parents ou des générations précédentes : ici, le modèle dominant c'était de rentrer très tôt dans un boîte et d'en sortir à la retraite, enfin quand on était encore vivant. On a vu ce que ça donnait : la plupart des entreprises industrielles a fermé et a laissé sur le carreau des gens qui avaient 30 ans de boîte, mais qui ne savaient rien faire d'autre qu'être employés ou ouvriers. Nous on a compris, et on nous l'a aussi fait comprendre, ça c'est terminé et de toute façon, on n'en veut pas. On a appris à être mobiles, dans notre tête surtout, savoir changer de boulot ou de boîte, saisir les opportunités. Ce n'est pas seulement l'industrie qui est morte, c'est notre rapport au travail et aux entreprises en général. » (Lycéenne.)

#### ▪ *La vie au lycée ou à l'université*

Les jeunes rencontrés évoquent ensuite la continuité des méthodes de travail entre collège, lycée et université, leur aspiration à la liberté, le sens du groupe et de la solidarité, hérité du passé et de la culture ouvrière, l'alternance entre études et activités festives, la découverte de nouvelles filières de

formation mais aussi le désir de développer leur savoir-être par des stages à l'étranger ou dans le cadre de programme européen dont ils sont informés, en s'inspirant d'exemples issus du territoire :

« *[Et maintenant, comme lycéens de terminale ou étudiants, et presque tous majeurs, comment vivez-vous les études ?]* »

« Pour moi bien dans l'ensemble. Je crois qu'il existe une continuité entre ce qu'on a vécu au collège et ce que l'on vit comme lycéen, sur le plan des enseignements et de la pédagogie, par exemple dans la majeure partie des matières, on s'entraîne mutuellement et les profs sont assez proches de nous, nous encourageant à cet entraînement collectif. [...] On sait que pour le bac blanc, on le préparera par petits groupes, au moins pour les matières comme les maths, la philo ou les langues vivantes, après on sait que le bac, on le passera seul, mais on aura construit nos connaissances ensemble. [...] On est assez libre, plus qu'au collège, mais en même temps on doit respecter les règles et c'est ce qui se passe la plupart du temps. En deux ans, il n'y a pas eu dans mes classes de gros problème de comportement. » (Lycéenne.)

« On est encore plus libre comme étudiant, mais je crois que ce qu'on a appris au lycée au niveau des méthodes de travail, c'est ce que nous permet d'avoir de bons résultats. Un temps pour la fête, un autre pour les études et beaucoup d'entraides entre nous. Je crois qu'on a été bien formés, et ce depuis le collège et plus encore au lycée pour affronter la vie étudiante. » (Étudiante.)

« Je crois peut être que c'est lié non seulement aux enseignements qu'on a reçus depuis le collège, mais aussi par rapport à l'histoire de ce territoire de Lorraine : il y a un passé encore très fort de solidarité ouvrière qui nous a été transmis, le sens de l'effort, et aussi le fait qu'aujourd'hui pour t'en sortir tu dois réussir tes études. La solidarité et la réussite, ici, ça marche beaucoup ensemble. Autrement, c'est vrai que maintenant que je vis plus sur Nancy que sur mon village, j'ai beaucoup d'amis lycéens sur Nancy ou Vandœuvre, alors forcément je vais plus souvent là-bas qu'ici. » (Étudiante.)

C'est peut-être vrai pour les jeunes qui vivent dans des petits villages, mais quand tu habites à Neuves-Maisons ou alentours, tu gardes tes relations au moins jusqu'à la fac. On forme un groupe, on a des activités de loisirs communs, on vit principalement là où on habite, et on ne peut pas dire qu'ici on est dans un désert culturel, il y a une offre importante, même en dehors de ta commune, par exemple le festival Jardin du Michel, organisé à Buligny puis à Toul, j'y vais depuis 2 ans. » (Étudiant.)

« Moi je voudrais dire aussi qu'on est bien informés sur les filières, les orientations et même les stages qu'on peut faire à l'étranger, et ça dès la terminale. Quelqu'un est venu nous parler des programmes européens, Erasmus, SVE et d'autres encore. Je le dis parce qu'au collège Jacques Callot il y a un SVE, et j'ai déjà discuté avec. J'aimerais bien par la suite faire un SVE, ça me permettrait de découvrir un pays européen et d'être utile. » (Lycéen.)

#### ▪ *• La connaissance du service civique*

La remarque sur la présence du SVE nous a amené à les interroger sur leur connaissance du service civique, à partir de l'exemple du même collège, qui en accueille deux. Une majorité des jeunes interrogés dans le groupe savent en quoi ça consiste, et six sur onze l'envisagent pour eux-mêmes, mais pas immédiatement et à certaines conditions :

« Oui il y en a aussi au lycée. Ce n'est pas une solution définitive pour le travail, et surtout pour avoir petite rémunération, mais ça permet d'avoir une première expérience au service des autres. » (Lycéenne.)

« Moi si je faisais un service civique ce serait dans une association humanitaire, pour que ça serve vraiment aux gens. » (Lycéenne.)

« Peut-être, après mes études, si je ne trouve pas tout de suite un travail, ça vaut mieux que d'aller s'inscrire à Pôle emploi et d'attendre. » (Lycéen.)

« Personnellement ça va dépendre de beaucoup de choses, c'est difficile de se projeter comme ça alors qu'on n'a même pas fini nos études, je pense que quand on a déjà vécu une expérience associative, ça aide

beaucoup à décider ce qu'on va faire par la suite. Le problème, c'est que dans les associations, les places sont rares et il n'y a pas beaucoup d'argent, il faudrait que le projet soit vraiment intéressant. » (Lycéenne.)

« Il faut être très vigilant, parce qu'à force de faire appel constamment à un quasi-bénévolat chez les jeunes, tous les employeurs publics ou associatifs risquent d'avoir recours à ça sans se donner beaucoup la peine de recruter des salariés. C'est un peu comme les stages que l'on doit faire comme étudiant : beaucoup effectuent un travail identique à un salarié pour être payé trois ou quatre fois moins, quand ils sont payés. » (Étudiante.)

Les lycéens et étudiants confirment donc les propos tenus par les responsables d'établissement et les enseignants. Ils expriment leur satisfaction de la scolarité qu'ils ont vécue au collège ou vivent comme lycéens ou étudiants, soulignent la continuité des méthodes pédagogiques entre les collèges et les lycées, la proximité bienveillante des enseignants, des CPE et des responsables d'établissement. Pour une partie d'entre eux, ils appliquent les principes de solidarité entre pairs dont ils ont pu bénéficier au collège. Enfin, ils connaissent bien les filières d'orientation, et pensent être bien préparés à la poursuite d'études plus ou moins longue. Ils font montre, surtout, d'un autre rapport au travail et à l'entreprise qui les conduit à être plus mobile et moins assujettis à un employeur. Les lycéens s'expriment cependant peu sur la durée et la nature de leur parcours universitaire à venir<sup>15</sup>, même si la majorité d'entre eux disent se destiner à des études longues (sept souhaitent poursuivre jusqu'à bac + 5, quatre poursuivre en BTS ou en licence professionnelle, ces derniers, issus de familles d'ouvriers ou d'employés, souhaitant « gagner leur vie au plus vite avec une qualification reconnue »).

En consacrant ainsi une large partie de cette monographie aux établissements d'enseignement secondaire du pays de Terres de Lorraine et aux témoignages des responsables de ces établissements<sup>16</sup> et des élèves, nous avons voulu mettre en évidence l'une des caractéristiques majeures de ce territoire : la réussite éducative des lycéens comme des collégiens est l'un de ses marqueurs essentiels, faisant de la jeunesse une ressource majeure du développement local autant pour le présent que pour l'avenir. Ce développement passe naturellement par l'implication et la compétence du personnel enseignant et des équipes éducatives, mais relève aussi de la mobilisation de ces acteurs sociaux, culturels et éducatifs, afin de conjuguer la volonté d'égalité scolaire et éducative, mais aussi d'égalité des territoires, que décrivent parfois trop partiellement certains projets d'action publique tels que celui du pays.

## 4. Des outils d'insertion et de développement local dynamiques et fortement implantés à l'échelle du pays

Le pays dispose d'un ensemble d'outils qui favorisent l'insertion professionnelle et sociale des jeunes et permettent de les accompagner dans leurs démarches de projet de création d'activités économiques. On peut ainsi identifier plus particulièrement quatre structures : la Maison de l'entreprise, de l'emploi et de la formation (MEEF) ; l'Agence de développement sud-nancéien (ADSN) ; la mission locale ; et, enfin, la maison du tourisme et la maison d'urbanisme. La MEEF, l'ADSN et la mission locale

<sup>15</sup> À la date de l'entretien (fin octobre 2017), le système APB va être réformé et les choix ne sont pas encore effectués.

<sup>16</sup> Les entretiens menés auprès de personnels de d'éducation nationale représentent en totalité 20 % de l'ensemble des entretiens.

ont, au sein de leur bureau, le président de chacune des deux autres structures. Cela permet de mieux connaître ce que chacun fait et cela facilite les collaborations. Cela fait suite à une demande des techniciens pour assurer la cohérence des actions menées. Nous nous arrêterons plus spécifiquement, ici, sur le rôle de la mission locale et de l'ADSN.

Ces deux organismes conduisent, en effet, un ensemble d'actions en direction de la jeunesse. Ils participent du projet de territoire, au sens où ils contribuent tous deux à développer une approche intercommunale des questions d'insertion professionnelle, de formation, d'emploi et d'accompagnement des projets des jeunes en particulier. Ils font ainsi partie de cet ensemble d'outils créés par le pays pour répondre aux besoins des communautés de communes et des communes, en particulier au regard des questions d'emploi, d'insertion ou de réinsertion.

« Quand le pays a été créé, les élus ont tout de suite pensé que l'on devait mettre en œuvre un ensemble d'outils au service des collectivités qui s'étaient regroupées en communautés de communes. En prenant en compte la dimension du pays autant que sa diversité, il nous fallait compléter les compétences qui avaient été prises par les EPCI par un ensemble de missions qui correspondaient aux priorités que nous voulions donner pour ce territoire. D'emblée se sont imposées les priorités liées à l'emploi, à l'insertion ou à la réinsertion professionnelle des jeunes comme des adultes. Il y avait par exemple deux missions locales, l'une sur le nord du pays, l'autre sur le sud. Elles ont été rapprochées et unifiées, en prenant soin de garder au moins une antenne sur chaque communauté de communes, c'était indispensable si nous voulions toucher tous les jeunes, y compris ceux vivant en milieu rural isolé. » (Élu vice-président du pays, octobre 2017.)

## La mission locale

La mission locale est implantée dans les quatre communautés de communes (Toul et Neuves-Maisons comme lieux permanents, et deux antennes à la CC de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois et dans le Saintois), mais des permanences ponctuelles se tiennent également dans certains villages du territoire (elle dispose de deux antennes et de six permanences). La dimension intercommunale est donc forte, entretenue également par une présence dans les conseils communautaires, ce qui pousse les élus communautaires à se mobiliser autour des actions de la mission locale. Le président est également vice-président au développement économique et touristique de la CC du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois.



## CARTE 2. IMPLANTATIONS DE LA MISSION LOCALE SUR LE PAYS TERRES DE LORRAINE



Si la mission locale de Terres de Lorraine s'adresse quasi exclusivement à un public jeune en recherche d'insertion ou de formation professionnelle, elle n'en néglige pas pour autant l'approche sociale des problèmes ou des opportunités offertes aux jeunes. La mission locale mène beaucoup d'actions sur la santé, la culture, en saisissant toutes les opportunités de collaborations et de partenariat avec les associations, les entreprises, les établissements scolaires, ou encore les collectivités locales. Elle se situe ainsi dans la finalité originelle des missions locales, celle de l'approche globale du jeune et des questions de jeunesse.

« Nous pensons que pour beaucoup de jeunes, leur insertion professionnelle ne peut se résoudre uniquement par un accompagnement à la recherche d'un emploi ou d'une formation. Nous bataillons dur pour aller au-delà de la tendance nationale visant parfois à réduire notre travail à cela. Dans la garantie jeunes, nous travaillons beaucoup, par exemple, sur la question de la mobilité, si importante pour des jeunes qui n'ont bien souvent vécu qu'entre leur village et leur établissement scolaire, pour lesquels il est parfois difficile d'imaginer de vivre en dehors du cocon familial et d'un environnement connu. Quitter cet environnement, cela leur pose pas mal de questions : celle des déplacements, celle du logement, celle aussi d'un changement dans leur mode de vie. Nous travaillons beaucoup sur toutes les facettes de leur parcours, par des exemples, et par le témoignage d'autres jeunes passés par mission locale ou non. »  
(Professionnelle mission locale, juin 2017.)

Si les actions développées par la mission locales s'accordent avec les problématiques évoquées par les jeunes inscrits dans le dispositifs de la garantie jeune (voir encadré n°3, page suivante), la coopération avec les communautés de communes reste, toutefois, assez inégale selon les territoires, comme nous le précisent deux professionnels de la mission locale :

« D'une manière générale on peut compter sur les communautés de communes ou les communes importantes (Toul, Maisons-Neuves) pour relayer toutes les infos que nous diffusons. Il y a une vraie confiance envers notre travail, mais c'est un peu plus compliqué de travailler directement avec elles sur des projets

portés en communs. D'abord parce qu'aucune d'entre elles ne dispose d'une vraie compétence jeunesse, et même lorsqu'elles font des actions pour les jeunes, ça concerne principalement les moins de 18 ans, et pas spécialement le public que l'on accueille. Et puis se pose la question de l'interlocuteur : avec qui peut-on construire quelque chose en commun ? Sur Moselle et Madon, on sait qui est notre interlocuteur parce qu'on travaille avec le service prévention jeunesse de manière régulière. Ça facilite beaucoup les choses. On travaille maintenant avec la médiathèque La Filoche. On a pu ainsi construire des projets en commun pour des groupes de jeunes dans le cadre de la garantie jeunes par exemple. [...] Avec les autres communautés de communes, c'est plus ponctuel, on travaille avec l'agent de développement culturel de la CC du Pays de Colombey-les-Belles et Sud Toulousain, mais on ne fait pas de projet en commun. Je crois que tout ce qui a trait à l'action culturelle, à l'ouverture aux autres, à la prévention au sens large mériterait une coopération plus active et structurée. » (Deux professionnelles de la mission locale, juin 2017.)

### ENCADRE 3. « PARTIR, RESTER » : LES ASPIRATIONS DIFFERENCIÉES DES JEUNES DE LA MISSION LOCALE

Lors d'entretiens de groupe avec des jeunes bénéficiant de la garantie jeune (ils ont entre 19 et 22 ans) de la mission locale, ces enjeux se retrouvent au cœur des échanges. À la question de savoir s'ils ou elles veulent rester sur le territoire, le groupe, après beaucoup d'hésitations, se divise rapidement en deux. L'un d'entre eux exprime ainsi sa volonté de tenter une expérience professionnelle à l'étranger :

« Moi, je veux partir, et loin, parce qu'ici y'a rien qui me convient.

– *Loin, c'est-à-dire ?*

– Ben loin, à l'étranger, je crois qu'il y a plus de chance de trouver un travail, ici c'est mort, et puis je suis jeune, je sais un peu parler anglais, allemand, alors avec une formation [hôtellerie], je pourrais toujours trouver quelque chose. »

Ce premier témoignage libère la parole de ceux qui souhaitent également partir : « Moi aussi je voudrais partir d'ici, mais moins loin, j'ai de la famille dans la région parisienne, il y a plus de possibilités qu'ici, pas pour un boulot pour toujours, mais pour quelque temps. »

L'expression de ceux qui veulent rester sur le territoire est, quant à elle, plus diffuse et hésitante. Ils ont un profil plus jeune, filles ou garçons, vivent dans des territoires plus ruraux et n'ont, pour la plupart, pas encore de projet professionnel et social bien défini, comme le souligne l'un d'eux : « Moi si on me propose un emploi pas trop loin de là où j'habite, je le prends et je reste ici. Parce que j'ai toute ma famille mes copains. »

Bien qu'une partie d'entre eux ne soit jamais allée à Nancy de manière autonome, sauf dans le cadre de leur scolarité ou de la mission locale, le milieu urbain suscite des réticences : « La vie en ville ça ne me plait pas, on est toujours pressé, on connaît personne. » Un autre souligne : « On ne peut pas plus trouver de travail qu'ici, et puis il faut toujours se déplacer c'est loin et c'est cher. Je sais pas, je voudrais toujours continuer à habiter par ici, parce qu'on a plus d'espace, c'est plus facile de se loger. Mais je pourrais aussi travailler ailleurs, à condition d'avoir un scooter ou une auto. »

Les jeunes rencontrés marquent ainsi une forme d'attachement au milieu où ils vivent actuellement, tout en soulignant les contraintes auxquels ils pensent s'exposer en quittant ce milieu, ou la condition d'un départ : avoir les moyens de se déplacer, la mobilité.

### L'Agence de développement du sud nancéen (ADSN)

L'Agence de développement du sud nancéen (ADSN) a une action moins ciblée sur les jeunes que la mission locale, dans la mesure où elle s'adresse à l'ensemble des personnes qui souhaitent créer une activité professionnelle, en offrant un accompagnement personnalisé. De la même manière que la mission locale, son action est décentralisée et couvre l'ensemble des communautés de communes. Elle intervient également dans le domaine de l'économie sociale et solidaire en sensibilisant à

l'économie sociale et solidaire, en accompagnant les projets innovants, en animant un réseau d'acteurs professionnels et en valorisant les initiatives.

Même si le public « jeune » n'est pas prioritaire, l'accompagnement à la création d'entreprise ou de projets innovants a concerné en 2016 11 % de 18-26 ans et 30 % de 27-35 ans, la part de création d'entreprises étant prépondérante dans cette tranche d'âge, et concernant principalement des jeunes femmes de niveau d'études IV et III.

Même si une collaboration institutionnelle existe entre la mission locale et l'ADSN, il existe encore une difficulté à mettre en œuvre un continuum entre l'accompagnement de la mission locale et celui de l'ADSN, comme le souligne un professionnel :

« On a essayé, il y a quelques années, de travailler en commun sur certains projets de jeunes, mais il existe encore un écart important entre l'approche d'un projet par les jeunes et l'accompagnement plus technique que propose l'ADSN. Il faut revoir cela ensemble. » (Professionnel mission locale, mai 2017.)

Moins, donc, que vers une coordination institutionnelle, il semble que ces deux instances du pays pourraient converger vers une coopération opérationnelle visant à faire découvrir à certains jeunes les méthodes et outils nécessaires à la réalisation de leur projet.

Les dernières données de l'ADSN, datant de 2016, montrent ainsi un regain d'intérêt pour la création de petites entreprises, notamment chez les jeunes. L'un des responsables de l'ADSN, chargé de développement ayant travaillé au pôle création d'entreprises de la structure, définit l'orientation générale de l'action portée par l'ADSN :

« Ce qui nous importe, c'est le modèle économique, la viabilité du projet. L'ADSN est un comptoir de l'économie solidaire, mais l'accompagnement à la création sous statut associatif, ça reste très marginal. 95 % de notre activité est liée à la création d'entreprises : micro-entreprise, société, entreprise individuelle. » (Responsable de l'ADSN, mai 2017.)

Deux types de publics font, de surcroît, plus spécifiquement appel aux services de l'ADSN :

« Des personnes assez éloignées de l'emploi qui cherchent une solution pour pouvoir repartir dans l'emploi en étant indépendant, créer leur propre structure de type micro entreprise ou entreprise individuelle. » (Responsable de l'ADSN, mai 2017.)

Ce sont, en particulier, des personnes en reconversion. Elles ont un niveau de formation entre le niveau V et le niveau IV, et une qualification souvent sans relation directe avec leur ancienne activité ou fonction. Les jeunes (moins de 35 ans) sont relativement peu représentés, sauf des jeunes femmes qui souhaitent (ou sont dans l'obligation) de retrouver une activité professionnelle dans le tertiaire (par exemple : secrétariat délocalisé). Leur prise en charge nécessite un accompagnement long et individualisé qui implique souvent un temps de formation pour acquérir les compétences nécessaires à leur nouveau métier.

« Il y a eu tout un travail mené également lors de la reconversion du site Kléber à Toul avec la Maison de l'emploi de l'entreprise et de la formation, certains des employés ont été aidés par cette structure, d'autres par nous, à créer leur propre entreprise. Ce moment a été le véritable déclencheur de notre mission, avec l'accroissement des aides à la création d'entreprises et le statut d'auto-entrepreneur. Au début cela ne concernait pas beaucoup les jeunes parce que ces dispositifs étaient encore mal connus notamment avec la pépinière d'entreprises. Les jeunes diplômés ou qualifiés ne s'adressaient pas à nous ou recherchaient à créer leur emploi plutôt sur la métropole nancéenne où il y avait plus de potentiel de développement.

Aujourd'hui je crois que nous sommes plus reconnus et que certains jeunes n'hésitent pas à se lancer sur ce territoire pour créer leur entreprise. ». (Professionnel de l'ADSN, mai 2017.)

L'un des exemples de l'implantation de nouvelles entreprises par des jeunes qualifiés est celui de la société coopérative Kaléidosco : cinq jeunes verrières ont ainsi créé une société coopérative de production (SCOP) à Favières (CC du Pays de Colombey-les-Belles et Sud Toulinois) pour la création et la commercialisation de produits d'artisanat d'art en verre. L'une des jeunes femmes à l'origine du projet revient sur les conditions de son émergence :

« Nous avons été formées au CERFAV et nous souhaitons continuer à travailler ensemble. Le problème c'est que chacune d'entre nous venait d'une région différente et que nous voulions trouver un espace commun pour nous implanter. Le CERFAV nous a mis en relation avec l'ADSN qui nous a accompagnées dans notre démarche de création d'une SCOP, ainsi que pour trouver des aides au démarrage et bénéficier de bourses. Mais il fallait aussi savoir si nous devions partir de la région ou rester. Je crois que ce qui nous a décidées à créer notre entreprise, c'est l'accueil favorable que nous avons trouvé auprès de tous nos interlocuteurs à tous les échelons. Cela va de la région Lorraine au département, à la commune. Ici il y a une vraie culture de la solidarité et de la coopération sociale et économique. Quand on a un projet intéressant, on trouve assez facilement des gens pour aider. Pas seulement des institutions, mais des personnes, assez enthousiastes à l'idée que des jeunes s'implantent sur un territoire où il n'y a pas beaucoup d'activités économiques. La maire de Favières<sup>17</sup>, par exemple, nous a proposé un local dans un ancien entrepôt désaffecté, l'a fait mettre aux normes et nous avons pu démarrer quelques mois après la fin de nos études et notre parcours professionnel à l'étranger. En retour, nous faisons des animations de découverte des métiers d'art et des expositions de nos créations au centre culturel. » (Maitre verrière.)

Ces jeunes femmes désirent toutes rester sur le territoire car, soulignent-elles, « les conditions pour développer [leurs] activités sont très bonnes, avec la proximité du centre de formation et la tradition verrière du territoire ». Cet exemple illustre la capacité de certains villages à devenir des espaces de vie attractifs, qui disposent d'équipements (base de loisirs, espace culturel, etc.), connaissent un accroissement démographique de la population, diversifient leurs activités et s'impliquent dans l'accueil de jeunes qualifiés pour créer les conditions sociales, culturelles et économiques de leur développement local. Et chaque niveau de territoire (région, département, pays, communautés de communes, communes) contribue, pour sa part, à cette stratégie de développement.

## Conclusion : intégrer plus fortement la jeunesse comme acteur potentiel du développement du pays et valoriser ses initiatives

En 2007, la présidente de la CC du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois déclarait : « Au commencement, le pays semblait bien artificiel, mais il se construit peu à peu. Mais nous ne devons pas cacher que l'ensemble est très hétérogène ». De fait, la configuration géographique du pays recèle une forme d'hétérogénéité qui a pu constituer à son origine un handicap dans la construction d'« un territoire de projet », à l'instar cependant d'autres pays (Marennes-Oléron, Vallée du Lot) que nous avons pu analyser à l'occasion de monographies précédentes. C'est que qui fait aussi la force de ce type de territoire, composé d'espaces urbains (ici, Toul), périurbains (la majeure partie de la CC de

---

<sup>17</sup> Qui est aussi l'ancienne présidente de la CC du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois.

Moselle et Madon) ou plus ruraux (la CC du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois), chacun avec ses problèmes et ses atouts spécifiques.

Ce qui assoit aujourd'hui la légitimité, et sans doute la pertinence de ce pays, c'est, d'une part, d'avoir construit son projet sur deux principes fondateurs – la démarche de développement local et la démocratie participative – et, d'autre part, d'avoir créé et mis en œuvre des outils de développement au service des communautés de communes et des communes, deux dynamiques sur lesquelles repose largement l'avenir de ce territoire.

Son projet de territoire actuel illustre ces principes fondateurs, en accordant une place identique à la logique de la démocratie participative (« fonder la république sociale » *via* le socle de services communs, la participation de tous les citoyens à la vie des collectivités et la coopération entre les niveaux de territoire) et à la stratégie de développement local...

Ce projet est donc suffisamment ouvert et extensif pour que chacune des entités territoriales qui le constituent s'intègre à ces orientations et définisse ses propres priorités. Les services que nous avons précédemment cités sont les moyens techniques, les outils et les compétences (en matière de tourisme, d'habitat, mais surtout d'aide à l'emploi ou d'accompagnement à la création d'activités économiques, à la reconversion ou à l'insertion) mis à disposition des collectivités pour contribuer à leur propre développement et au mieux-être des populations, en se refusant toutefois d'avoir une approche catégorielle (d'âge, de genre ou d'appartenance sociale).

Dans ces circonstances, la manière dont sont pris en charge les enjeux relatifs à la jeunesse par le pays repose principalement sur les outils et les compétences qu'il propose aux collectivités, via la mission locale et l'ADSN. Les réponses d'action publique dessinent le profil d'une jeunesse qui n'est plus seulement celui de jeunes de 18 à 25 ans en recherche d'une insertion ou d'une formation professionnelle (au sein de laquelle la proportion de jeunes de niveaux IV et III ne cesse d'augmenter selon les données de la mission locale), mais aussi celui de jeunes adultes motivés et le plus souvent qualifiés, en demande de reconnaissance du rôle qu'ils sont à même de jouer comme acteurs du développement culturel, social et économique.

Si l'éducation à la citoyenneté et la participation à la vie locale constituent des éléments majeurs du fondement de la « République sociale » que le pays Terres de Lorraine entend promouvoir, il nous semble tout aussi important d'encourager et de mettre en lumière les initiatives issues de la jeunesse, native de ce territoire ou venue s'y implanter, afin de donner plus de visibilité à leur capacité d'apporter leur contribution à la stratégie de développement local du pays. Ces initiatives constituent, selon nous, un aboutissement des valeurs « citoyennes » et de la dynamique « participative » que le pays souhaite porter.

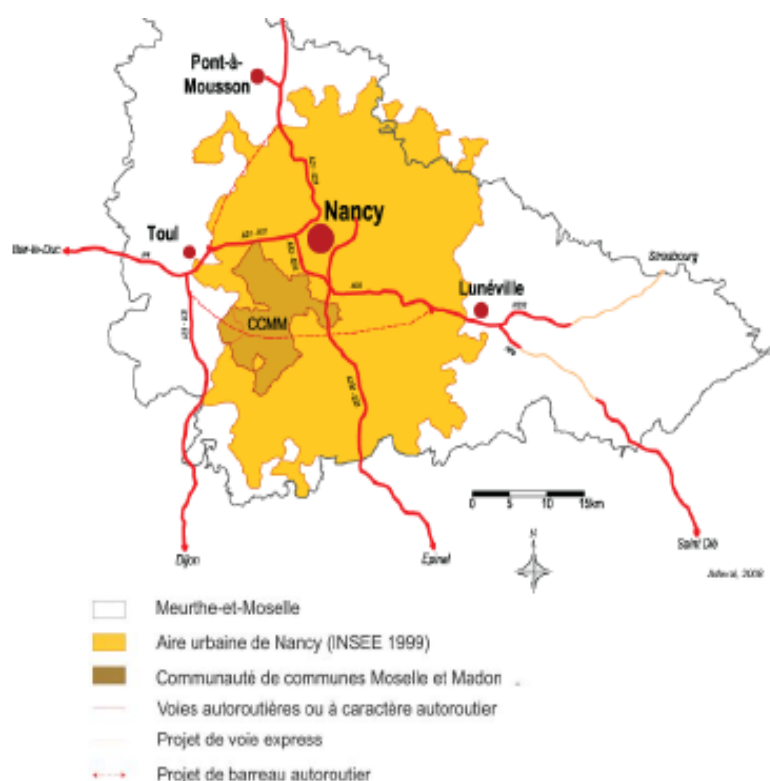
## CHAPITRE 3. LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE MOSELLE ET MADON : UNE LOGIQUE D'INTERVENTION EN RÉGIE DIRECTE

### 1. Un territoire à dominante périurbaine, articulé à l'aire urbaine de Nancy

#### Rappel de sa création

Le district urbain de Neuves-Maisons a été créé dès 1965 avec 6 communes. Il s'est transformé en communauté de communes le 1<sup>er</sup> janvier 2001 et regroupait 12 communes dès 2002. Depuis 2006, la CCMM coopère avec les intercommunalités voisines au sein du pays Terres de Lorraine. Le 1<sup>er</sup> janvier 2014 elle a accueilli 7 nouvelles communes. La CCMM regroupe aujourd'hui 19 communes, pour une population de 29 606 habitants. Son président est Filipe Pinho (PS).

CARTE 3. SITUATION GEOGRAPHIQUE DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DE MOSELLE ET MADON



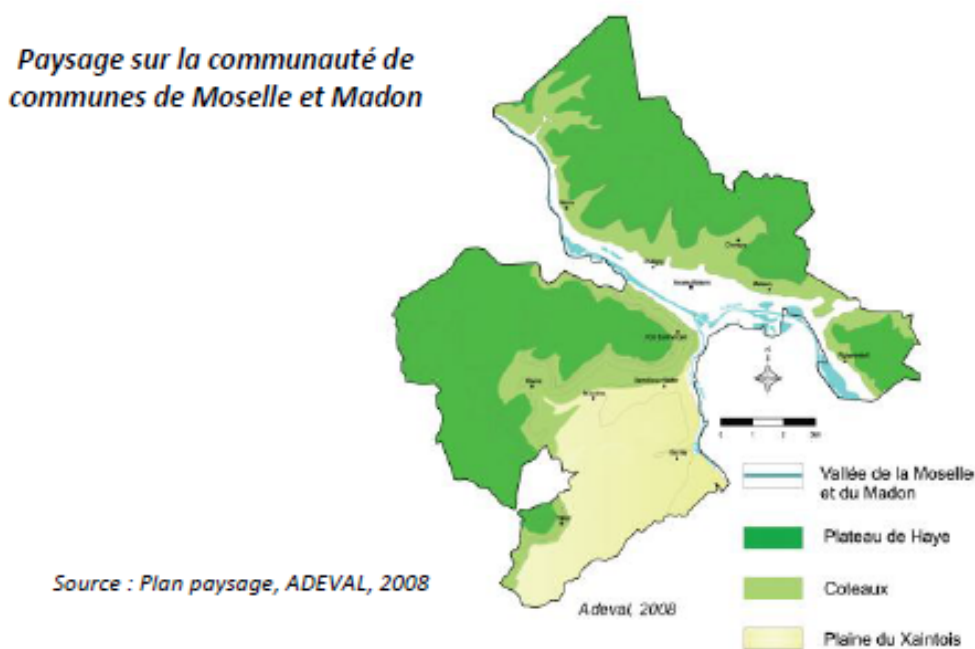
À l'est, la CCMM est majoritairement de type périurbaine. L'influence de Nancy, très proche, s'exerce sur les activités tant économiques que sociales et culturelles ou encore sur le logement.

Beaucoup d'habitants de la CCMM travaillent à Nancy et l'économie locale est peu développée, sauf sur le site de Neuves-Maisons où subsiste encore une entreprise de métallurgie (employant environ 320 personnes, contre plus de 1 000 il y a 25 ans).

La proximité de Nancy entraîne, de ce fait, une forte croissance résidentielle avec une installation importante de cadres (avec une augmentation du prix du foncier significative surtout dans la partie est de la CC).

L'ouest de la CC est encore assez agricole et regroupe beaucoup de petits villages, dont la majeure partie ne dépasse pas 2 000 habitants. Il subsiste encore des poches d'habitat précaire à Neuves-Maisons ainsi que dans les villages alentours, où vivent des familles ouvrières ou des familles d'ouvriers agricoles.

#### CARTE 4. LES PAYSAGES DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DE MOSELLE ET MADON



La CCMM est située au sud-ouest de l'agglomération du Grand Nancy. Elle fait partie de l'aire urbaine de Nancy et appartient à la deuxième couronne périurbaine.

Le territoire est desservi par le réseau routier (A31 au nord et A33 A330 à l'est) et ferré (5 gares sur le territoire et lien vers Nancy).

Neuves-Maisons est, selon le diagnostic du projet de territoire 2010-2015, le point névralgique de par sa taille, sa situation, et les services et emplois qu'elle concentre.

La plaine du Xaintois, au sud-est, concentre les activités agricoles et la vallée de la Moselle est, quant à elle, urbanisée, et comprend les zones d'activités économiques, notamment industrielles.

La communauté de communes de Moselle et Madon dispose de plusieurs établissements scolaires sur son territoire (deux collèges d'environ 500 élèves chacun), tous deux situés à Neuves-Maisons, l'un accueillant principalement des jeunes de la périphérie nancéenne (le collège Jules Ferry), l'autre des élèves issus des petits villages plus ruraux. Le territoire compte également un petit lycée professionnel, La Tournelle, accueillant 180 jeunes, en majorité des filles (87 %). Il propose peu de formations, essentiellement dans le domaine de l'accompagnement en soins et services à la personne (ASSP). Le lycée dispose aussi d'un CAP APR (Agent polyvalent de restauration) situé à Pont-Saint-Vincent, commune limitrophe de Neuves-Maisons<sup>18</sup>. Tous les établissements sont donc concentrés dans un espace plutôt périurbain, ce qui a pu poser des problèmes de déplacement et de mobilité pour certains jeunes. La communauté de communes a mis en place un système de transports collectifs et l'une de ses préoccupations principales est la mobilité des adultes comme des jeunes.

« Nous ne sommes pas un territoire rural, mais le territoire a tout de même des caractéristiques d'un territoire rural. Ne pas bouger d'ici. Même aller à Nancy est compliqué pour certains. Certains enfants ne sont jamais allés à Nancy. En 4<sup>e</sup>, les profs ont monté un EPI [enseignement pratique interdisciplinaire] sur le XVIII<sup>e</sup> siècle, la Renaissance. Cette année, on célébrait en plus les 200 ans de la mort de Stanislas. Certains enfants, en 4<sup>e</sup>, sont allés à Nancy pour la première fois, ce qui paraît hallucinant. » (Principale de collège, mai 2017.)

**TABLEAU 6. POPULATION PAR COMMUNE DE LA CC MOSELLE ET MADON EN 2013**

Commune*	Population	Commune*	Population
Bainville sur Madon	1 397	Neuves-Maisons	7 153
Chaligny	2 978	Pierreville	319
Chavigny	1 858	Pont-Saint-Vincent	1 999
Flavigny-sur-Moselle	1 838	Pulligny	1 217
Frolois	718	Richardménil	2 427
Maizières	1 014	Sexey-aux-Forges	702
Maron	865	Thélod	257
Marthemont	45	Viterne	740
Méreville	1 395	Xeuilley	769
Messein	1 915		

Source : INSEE

\* En vert, les communes ayant délégué l'animation jeunesse à l'intercommunalité.

<sup>18</sup> Actuellement, ce lycée n'est plus aux normes. La communauté de communes et en particulier son président défendent fortement un projet de « cité scolaire inclusive » : « Je me suis dit : Qu'est-ce qu'on fait ? Ce n'est pas compliqué. On va tout prendre. On va faire un collège dans un lycée. On va faire un lycée dans un collège. Faire un IME [institut médico-éducatif] dans un machin. Nous allons enfin créer une cité scolaire inclusive. C'est le terme exact. C'est une partie de réponse également en tant que parents, parce que j'avais été assez choqué par des enfants qui se moquaient d'une pub qui passait à la télé sur des gamins handicapés. Ils avaient 6 ou 7 ans à l'époque, et j'avais été choqué par ça, en me disant que ce n'était pas possible. On se réunit et on dit que c'est génial. C'est le dossier magique, parce qu'à côté, j'ai les bâtiments. On a plus qu'à mettre tout ça par terre. J'ai à côté 15 ha. C'est un autre projet qu'on avait qui a déjà commencé. On remet du maraîchage bio. On installe des maraîchers. C'était du maraîchage avant. Il n'y a pas de raison que ce ne le soit plus maintenant. Ça fait 20 ans qu'on laisse ça à l'abandon. Maintenant, on le reprend. Seul l'État traîne des pieds. » (Président de la CC.)



## 2. Un projet de territoire orienté vers l'intégration des services à la population, notamment en direction des jeunes

### Un projet organisé autour de quatre axes principaux et reposant sur une volonté politique forte

À notre connaissance, la CC de Moselle et Madon est la seule des quatre CC qui composent le pays Terres de Lorraine à disposer d'un projet de territoire pour la période 2016-2020. Ce projet s'organise autour de quatre « défis ».

1. Réussir l'équilibre entre urbanité et ruralité en préservant la richesse paysagère du territoire.
2. Positiver l'image du territoire vers une reconversion 2.0.
3. Dessiner un territoire de vie solidaire et citoyen.
4. Faire des choix sociaux et environnementaux durables.

C'est dans le défi 3 que le projet fait explicitement référence à la jeunesse, l'objectif étant « d'étendre les actions de prévention auprès de tous les jeunes du territoire ». On peut également noter la volonté de développer une politique culturelle visant à « toucher les publics éloignés de la culture par une programmation culturelle à la Filoche et sur le territoire, l'accès à la pratique musicale en partenariat avec l'école de musique, la lecture publique avec le réseau des médiathèques », objectif qui s'adresse en particulier aux jeunes, mais pas uniquement.

L'histoire de ce projet de territoire met en lumière la volonté de cette communauté de communes de s'inscrire dans la continuité des objectifs et des actions des projets précédents, et dans une articulation forte avec celui du pays, en intégrant ses valeurs et sa stratégie de développement.

« La communauté de communes de Moselle et Madon a des projets de territoire pratiquement depuis sa création. C'est une volonté constante des présidents. Nous sommes donc plutôt bons élèves par rapport à d'autres territoires. Au départ, c'était un peu par obligation à la création d'un district, d'une communauté de communes et pour répondre aux demandes de partenaires financeurs comme le département, la région, dans des dispositifs de contractualisation comme la convention de développement local. C'est-à-dire des crédits territoriaux dédiés aux collectivités locales et en particulier aux communautés de communes. Ces crédits-là étaient fléchés sur les territoires qui avaient en priorité des projets de territoire. C'est là que se sont distingués, il y a dix-quinze ans, les territoires de projet et les territoires de gestion. Donc, nous, en Meurthe-et-Moselle, au même titre que la communauté de communes de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois, qui était très connue, nous faisons partie des territoires de projet du pays Terres de Lorraine et, globalement, du département de la Meurthe-et-Moselle. Donc, quasiment depuis l'origine de la création du district et de la communauté de communes, nous partions sur une communauté de destins et de projets avant tout, plus qu'une communauté d'opportunité et de gestion de services ou d'équipements. » (Professionnelle CC Moselle et Madon, mai 2017.)

### Un projet co-construit avec les élus, les techniciens et les habitants

La manière dont a été construit le projet de territoire illustre la volonté politique de l'inscrire dans une démarche méthodologique précise, en prenant en compte les différentes parties impliquées, ainsi qu'en faisant travailler ensemble élus, techniciens et membres de la société civile :

« La commande, c'était de proposer un projet réaliste, mais aussi ambitieux. Donc, un projet qui soit réaliste par rapport aux moyens d'action que nous avons, compte tenu des services et des financements dont on dispose aujourd'hui. Les techniciens, qui sont assez réalistes, sont capables de faire avec les moyens à disposition. Ensuite, nous avons fait un travail avec les élus de la communauté de communes, les membres du bureau communautaire, les vice-présidents concernés sur chaque délégation. Et ensuite, sur leur commission ou leur groupe de travail, qui réunissent plus ou moins de personnes issues de la société civile selon les sujets. Cette participation des commissions et des groupes de travail est vraiment indispensable pour construire un projet impliquant les différents acteurs du territoire. » (Professionnelle CC Moselle et Madon, mai 2017.)

Pour valider ce projet auprès des habitants, un forum citoyen a été organisé au mois de mars 2017. Il a permis de faire émerger un certain nombre d'avis qui ont pu s'exprimer, autant de la part des adultes que des jeunes. Deux préoccupations majeures sont apparues :

« Ce qui est issu du forum citoyen ressemble tout de même à ce que l'on pressentait, avec un volet qui nous a un peu plus surpris, car il a été plus prévenant que ce que l'on aurait imaginé, concernant les transports et les mobilités. Il en est ressorti une volonté de mobilités et de transports assez forte de la part des participants, autant les jeunes que les adultes, en parallèle à cette volonté d'un lieu de dialogue, de ressource, etc., que nous imaginions. Nous nous sommes également aperçus que ce fameux lieu, ce lieu phare, ce lieu que tout le monde connaîtrait et où n'importe qui pourrait venir chercher de l'information, un contact, un conseil, etc., est vraiment très utile aujourd'hui dans les territoires, la personne n'étant pour autant pas stigmatisée comme étant un parent ou un enfant ayant des difficultés. Aujourd'hui nous travaillons sur une structure de type CIAS [centre intercommunal d'action sociale], par exemple qui pourrait nous porter une maison des parents ou une maison des services aux parents ou aux enfants. Il s'agirait d'un lieu où l'on pourrait regrouper de l'animation en direction des ados, des conférences. » (Élue CC Moselle et Madon, mai 2017.)

L'enjeu de cette création est très stratégique : il vise à donner une dimension intercommunale à l'ensemble des services à la population de manière à assurer une égalité territoriale. Ainsi, le pouvoir de construire cette égalité de traitement des questions sociales, culturelles ou économiques n'appartiendrait plus aux communes, mais à la communauté de communes ou à la communauté urbaine :

« Sur les sujets structurants de la commune, ce n'est plus [le maire] qui a la main. C'est dur à dire et je conçois que ce soit dur à assumer, pour un maire. Mais il est le garant de la cohésion sociale sur son village et siège de droit au conseil des élus de la communauté de communes. Concernant la nouvelle génération qui n'a connu que la démarche intercommunale, ça passe beaucoup plus facilement. » (Président CC Moselle et Madon.)

Malgré cette dynamique, la création d'une politique à l'échelle intercommunale doit composer avec les aspirations des communes, notamment lorsqu'elles exercent des prérogatives dans les domaines concernés par l'intégration supracommunale, comme le souligne le président de la CCMM en entretien :

« Quand je commence à toucher aux politiques qui s'adressent à l'homme, c'est beaucoup plus difficile. On a réussi, par l'intermédiaire de la culture, parce qu'on partait de zéro. Comme il y avait zéro, ce n'était pas grave si je prenais la place, parce qu'il n'y avait personne avant. Quand on commence à vouloir coordonner, améliorer, rendre plus rationnelles les politiques de jeunesse, etc., parce que nos gamins ont gagné en mobilité, il y a une approche de l'intercommunalité qui est indispensable pour introduire de l'égalité territoriale. La dimension de l'organisation coopérative d'une communauté de communes se confronte aussi finalement à ceux qui resteront sur une logique communale. C'est assez complexe. Ce n'est pas si naturel que ça, cette volonté de construire une politique publique intercommunale. Par nature, on structure tout. On rédige tout. On refroidit tout à cette échelle. Vous voyez ? » (Président CC Moselle et Madon)

On comprend que, dans ces conditions, la communauté de communes n'ait pas souhaité prendre en charge directement la compétence enfance-jeunesse. Celle-ci a dès lors déployé son action en direction

des jeunes en jouant un rôle accru de coordination du pôle cohésion sociale et du conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD), comme l'indique une élue de la CCMM :

« Le pôle cohésion sociale regroupe la petite enfance, la jeunesse, l'adolescence, la prévention de la délinquance, tout ce qui est équipements sportifs, sports, la piscine et la gestion de l'aire d'accueil des gens du voyage, ainsi que des grands passages de gens du voyage et la culture. Nous n'avons pas la compétence cohésion sociale, mais nous avons une compétence de coordination de la cohésion sociale. Le budget de la coordination de la cohésion sociale représente environ 3 % du budget total de la CC. C'est donc par ce biais, et la gestion du CISPD qui est obligatoire, que nous intervenons auprès des adolescents, en articulant travail d'animation mutualisée et de prévention au sens large. » (Élue CC, mai 2017.)

Autrement dit, si la communauté de communes n'a pas la compétence enfance-jeunesse, elle dispose cependant de services et d'équipements qui lui permettent d'intervenir sur l'ensemble du territoire auprès des jeunes. On peut donc considérer que la communauté de communes assure le pilotage direct des actions jeunesse en laissant toutefois la liberté aux communes de proposer leurs propres actions d'animation, notamment par contractualisation avec des fédérations d'éducation populaire.

### 3. La politique de jeunesse : un pilotage direct des actions jeunesse marquées par la prévention et le partenariat

En Meurthe-et-Moselle, les politiques de jeunesse sont fortement structurées autour des contrats d'animation jeunesse territorialisée (CAJT) initiés par le conseil départemental<sup>19</sup>. Tout en tenant compte de ce contexte, la CCMM se distingue à l'échelle du territoire, par son choix d'une intégration renforcée de ses interventions en ce domaine, en prenant en charge directement, en régie, plusieurs actions spécifiques. Cela est notamment lié, comme le souligne une élue de la CCMM, à l'expression d'une forte demande au niveau local, en particulier sur les questions de prévention :

« La tendance forte sur l'ensemble du département, c'était de privilégier la délégation des actions jeunesse aux fédérations d'éducation populaire et au secteur associatif par un conventionnement pluriannuel. Les CAJT sont un système propre à ce département, ils sont fortement et historiquement soutenus par le conseil départemental. Lorsque nous avons réfléchi à notre mutualisation au départ pour l'animation ado, c'était issu des avant-dernières élections, où le renouvellement des maires était très important. Nous nous sommes trouvés face à des maires complètement dépourvus quant à la prise en charge des ados, car ils ne savaient pas quoi faire. Il y eu aussi une forte demande de prévention, et nous avons lancé des opérations prévention pendant l'été. Nous avons proposé de faire quelque chose nous-mêmes en régie. C'est ainsi que notre mutualisation est née. » (Élue CC, mai 2017.)

La politique jeunesse, à l'échelle de la CCMM, repose, dès lors, sur deux actions principales : l'animation pour les 11-18 ans d'une part, et la prévention jeunesse pour les 10-25 ans d'autre part.

---

<sup>19</sup> Nous verrons, dans la partie consacrée à la CC de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois, comment se structure une politique publique autour d'un CAJT, en contractualisation avec deux associations d'éducation populaire.

## L'animation pour les 11-18 ans

L'animation pour les 11-18 ans, qui va de l'accueil en fin d'après-midi jusqu'au montage de projets de jeunes. À son lancement en 2009-2010, la mutualisation concernait cinq communes, et représentait 1,5 poste d'animateur socioculturel sportif. En 2014, sept nouvelles communes ont rejoint la CCMM. Certaines avaient un CAJT mais ont rejoint l'action intercommunale. En 2015, deux communes se sont retirées, principalement pour des raisons financières.

Aujourd'hui cette intervention porte sur douze communes (périurbaines et rurales) et mobilise six animateurs permanents, dont deux éducateurs. Les actions se sont, en outre, diversifiées : mise en place d'accueils, d'activités, de stage, ou encore de chantier d'été. « Ces actions, précise un animateur, se font un peu en fonction de la demande des jeunes, parfois des parents ou des élus. Nous essayons de nous adapter au public. » Les accueils ont lieu tous les jours sauf le lundi et le dimanche, avec une alternance des lieux sur le territoire. Nous ne disposons pas de chiffres exacts sur le nombre de jeunes touchés, même si les animateurs tiennent une liste précise des jeunes présents lors des accueils :

« Certains jeunes viennent ponctuellement, mais la majeure partie sont réguliers. Ils ont en général entre 11 et 15 ans, dans certains villages on arrive à toucher plus du tiers des jeunes de cette tranche d'âge. L'année prochaine (2018) nous allons essayer de faire une véritable analyse du public fréquentant les différentes activités. » (Responsable du Service CC Juin 2017.)

## La prévention jeunesse pour les 10-25 ans

La prévention jeunesse pour les 10-25 ans existe, quant à elle, depuis dix ans à l'échelle de la CCMM. Elle s'est principalement déployée sur la période d'été, avec l'appui d'une équipe de vacataires. Depuis septembre 2016, les actions de prévention ont lieu toute l'année et mobilisent des éducateurs dédiés. Portées par le conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD) – qui est une compétence intercommunale –, elles concernent les 19 communes de la CC.

Le responsable du service insiste sur le fait que les actions portent principalement sur le bien-être et le « vivre-ensemble » (ouverture culturelle, insertion, santé, etc.). Les interventions combinent ainsi approche de prévention et d'animation collective : travail de rue, accompagnement individuel des jeunes, intervention et animation de prévention auprès de petits groupes de jeunes, chantiers éducatifs, animations et sorties. Elles se sont notamment concrétisées par la réalisation de vidéos faites par les jeunes sur le thème des discriminations, diffusées dans les collèges. Le nombre de jeunes touchés est apparemment important au regard de la population locale, comme en attestent les données transmises par le service<sup>20</sup>.

Le responsable du service souligne que les deux actions – l'animation pour les 11-18 ans et la prévention pour les 10-25 ans – touchent deux publics différents. Pour les animations, les animateurs

---

<sup>20</sup> Le travail de rue a touché 277 jeunes (58 filles, 219 garçons) ; à l'été 2016, sept chantiers regroupant 6 à 8 jeunes par chantier ont été organisés ; 29 jeunes ont été touchés par les chantiers et les activités, dont 6 de 18 ans ou plus, et dont 14 habitants de Neuves-Maisons ; à l'été 2016, 15 activités ont touché 6 à 7 jeunes par activité (cinéma, piscine, bowling, sports, etc.). Source : Bilan de prévention des risques liés à l'adolescence 2016 CC Moselle et Madon.

se rendent une dizaine de fois par an dans les collèges pour présenter ce qu'ils proposent ; ils touchent donc un public large, principalement des jeunes de 12 à 18 ans. Les jeunes concernés par les actions de prévention rencontrent, quant à eux, des difficultés spécifiques (notamment scolaires). Leurs difficultés sont évoquées à la fois en interne par l'équipe d'animation-prévention et lors des séances du groupe de prévention.

L'équipe mobilisée pour l'animation et la prévention jeunesse est la même depuis septembre 2016. La stabilité et l'investissement de l'équipe concourent, de manière importante, à sa reconnaissance.

## **4. Une action s'inscrivant dans un cadre partenarial affirmé : l'exemple du groupe de prévention**

### **Une action qui repose sur une volonté politique et sur un pilotage partenarial affirmé**

Les actions mises en œuvre par la CCMM reposent sur une volonté politique forte, notamment de l'élue en charge de la cohésion sociale, de l' élu en charge de la culture et du président de la CC, qui impulsent et soutiennent cette orientation de la CC. Malgré des restrictions budgétaires importantes, tous les membres l'équipe ainsi que l'ensemble des interventions ont été maintenus en 2017, et semblent pouvoir l'être en 2018. L'intégration de l'équipe au centre intercommunal d'action sociale (CIAS) et la création d'un pôle cohésion sociale prévue en 2018 ne sont pas, à l'heure où nous écrivons, remis en cause, et ce, même si les animateurs manifestent une certaine inquiétude vis-à-vis de la logique d'« action sociale » qui préside à cette intégration.

En outre, cette politique de la CCMM repose sur un comité de pilotage très ouvert, où figurent les élus des communes, les élus en charge de la jeunesse au sein des communes, trois associations (familles rurales, foyers ruraux, Fédération des maisons des jeunes et de la culture (FMJC)), CAF, conseil départemental. Ces structures se rencontrent une fois par trimestre au moins. Ainsi, si la CCMM gère, en régie directe, la majorité des actions en directions des jeunes, elle le fait avec l'adhésion volontaire de chaque commune, notamment dans le cadre du CISPD.

L'avantage de ce système est de disposer d'un projet commun, organisé autour d'objectifs de prévention des risques, mais aussi éducatifs, par des activités d'animation dans chaque village impliqué. Son inconvénient réside dans la possibilité, pour les communes, de se retirer de ce projet dès l'instant où les élus considèrent que ces actions ne constituent plus une priorité ou qu'elles s'adressent à un trop faible nombre de jeunes. L'absence de compétence jeunesse au sein de la CCMM entraîne ainsi une certaine précarité de l'animation mutualisée en direction des adolescents (11-18 ans), car chaque année, sa pérennité dépend de l'adhésion et donc de la participation volontaire des communes.

Certains partenaires financeurs, à l'image de la CAF, observent avec intérêt cette initiative assez innovante sur le territoire, soulignant autant ses avantages que certains risques :

« Au sein du pays Terres de Lorraine, la prise de compétence est toujours un peu plus complexe qu'ailleurs. J'ai d'autres collègues qui travaillent sur Lunéville, sur le pays Haut où la prise de compétence est simple : enfance, jeunesse. Ce n'est pas le cas au sein du pays Terres de Lorraine. Nous ne poussons pas les communautés de communes à prendre cette compétence. Je crois que le mode de gestion dépend étroitement de l'histoire et de l'environnement de chacune. [...] Sur la CC de Moselle et Madon, des comités de pilotage ont lieu régulièrement sur le projet mutualisé et également sur le projet prévention, ce qui est peut-être un peu moins le cas sur les autres communes parce qu'elles n'ont pas forcément les mêmes moyens. En tout cas on voit qu'il y a un vrai projet, structuré, lisible, on sait à qui il s'adresse. Ces actions demandent toutefois un temps de travail considérable de coordination entre les professionnels. À un moment donné, la gestion est difficile en termes humains. Des choix s'opèrent. Des actions mutualisées ont certainement beaucoup d'avantages, mais demandent beaucoup de temps aux professionnels en termes de coordination, pour un gain qui n'est peut-être pas à la hauteur de la mobilisation des professionnels. Ce sont des choix stratégiques de la part des élus. » (Professionnel CAF, mai 2017.)

D'autres acteurs, notamment le conseil département, s'interrogent sur le fait qu'une telle prise en charge directe par la CCMM ne remette en question les CAJT, tels qu'ils sont mis en place à l'échelle du département :

« Si vous regardez le département dans son ensemble, il y a une grande diversité de modes de gestion de la politique enfance-jeunesse : certains sont en régie directe par des municipalités, d'autres comme Moselle et Madon par la communauté de communes, d'autres s'organisent en CAJT. Ce sont à la fois des choix historiques et stratégiques, et s'il est vrai que le département a privilégié à un moment l'organisation en CAJT, c'est parce qu'il y avait un véritable problème, notamment dans les territoires ruraux, de prise en compte de la jeunesse, que les communes ne savaient pas faire, mais aussi parce qu'il avait de véritables ressources dans les associations d'éducation populaire et le réseau, très dense, de foyers ruraux, de MJC, de MPT [maison pour tous], et que c'est ce réseau qui, selon nous, fait vivre ce type de territoire, et il ne faudrait pas qu'il disparaisse. » (Professionnel conseil départemental, octobre 2017.)

« Ce qui est intéressant sur Moselle et Madon, c'est de voir comment coexistent des associations d'éducatrices populaires et un service animation jeunesse intercommunal, comment ils travaillent ensemble, et quel bénéfice en tirent les jeunes. » (Élu conseil départemental, octobre 2017.)

Sur la CC de Moselle et Madon, la méthode d'intervention se réfère explicitement, dans son projet territorial de prévention jeunesse, aux principes et aux pratiques d'intervention de la prévention spécialisée : absence de mandat nominatif, libre adhésion, respect de l'anonymat, inter-institutionnalité et partenariat, non-institutionnalisation des activités. Si l'équipe est constituée de professionnels de l'animation et de la prévention, les activités d'animation constituent fréquemment le support de l'approche préventive. Les objectifs pédagogiques et éducatifs dessinent un souci constant d'aller à la rencontre des jeunes, de procéder à un accompagnement individuel des jeunes, tout en favorisant les activités collectives de nature ludique, culturelle ou sportive. La prévention des conduites à risque des adolescents apparaît, en outre, comme une priorité, même si les actions d'animation touchent un public plus large, notamment dans les petits villages. La configuration périurbaine de la majeure partie de la CC, comme le choix effectué il y a dix ans de mettre en place une action de prévention dans le cadre d'une politique intercommunale via le CISPD, expliquent, selon un des professionnels que « ce projet de prévention et d'animation mutualisée est finalement né de la volonté de certaines communes rurales d'agir elles aussi envers les jeunes, par intérêt des élus pour la jeunesse ou pour des raisons plus sécuritaires ». Mais c'est aussi, souligne un autre interlocuteur élu, « parce qu'il fallait donner de la

cohérence à tout ce qui se faisait sur le territoire et renforcer notre partenariat avec l'ensemble des acteurs publics et associatifs ».

## La mise en place du groupe de prévention : « mutualiser compétences et connaissances dans le respect des rôles de chacun »

La traduction de cette volonté d'ouverture se concrétise notamment par la mise en place d'un groupe de prévention qui se réunit tous les deux mois. C'est une instance de partage des informations, de coopération mutuelle et d'élaboration de projet commun. Il se compose des associations d'éducation populaire, des écoles, des deux collèges, du lycée professionnel, de la mission locale, de la maison départementale des solidarités, de plusieurs structures de prévention (brigade de prévention de la délinquance juvénile de la gendarmerie, Association nationale de prévention en alcoologie et en addictologie [ANPAA], Roues libres pour la sécurité routière, AIDES, Planning familial, maison LGBT, maison des adolescents de Nancy). Le groupe est animé par le responsable de l'équipe prévention animation. Dans ce cadre, une charte déontologique a été élaborée, permettant à chaque professionnel d'agir dans le respect des missions de chacun au sein de ce groupe. Les professionnels que nous avons rencontrés apprécient leur participation à ce groupe, qui leur permet de mieux connaître le travail et les missions des autres acteurs, de partager des situations (études de cas et résolution collective de situations à risque), et de concevoir et mettre en œuvre des projets de coopération mutuelle.

L'organisation et la coordination du groupe de prévention procèdent du même principe que celles de l'animation mutualisée, mais cette orientation sur la prévention s'inscrit plus spécifiquement dans l'histoire du territoire. Cela nécessite que l'équipe d'animation prévention de la CCMM affirme sa légitimité et monte en compétences, comme le souligne le chef du service de prévention de la CC :

« Au même titre que nous avons mutualisé le travail d'animation au niveau du territoire, les élus ont créé dans le cadre du CLSPD dès 2008 un groupe de travail ou sur la prévention jeunesse, l'objectif étant pour les professionnels de mutualiser leurs connaissances et leurs compétences, sans pour autant sortir de leurs rôles respectifs. Lorsque j'ai été embauché, j'ai tout de suite adhéré à cette idée. J'ai une formation et un passé d'éducateur spécialisé, mais je suis aussi un défenseur de l'éducation populaire, de ses valeurs et de ses pratiques. Pour moi il n'y a pas de prévention sans un travail d'animation collectif ou d'accompagnement des jeunes dans leur vie, dans leur problème comme dans leur projet. Et je suis également persuadé que nous travaillons de manière trop isolée et trop partielle sur les problématiques de jeunesse. Pour assurer la coordination de ce groupe, il fallait aussi que nous soyons légitimes sur la prévention. D'une part on a proposé une thématique qui rassemble tous les acteurs autour d'un projet commun, avec la participation des jeunes eux-mêmes. Ça a été les discriminations. D'autre part, nous avons décidé d'étendre la prévention mise en place l'été – que nous faisons déjà – à l'ensemble de l'année et d'embaucher des éducateurs – un éducateur et une monitrice éducatrice –, mais vraiment intégrés au travail de l'équipe d'animateurs qui connaissait bien les jeunes. Nous faisons donc à la fois un travail d'animation collective et mutualisée, proposons une thématique commune et de la prévention éducative. Notre approche était vraiment intercommunale, éducative et préventive et nous étions reconnus par de plus en plus de partenaires. » (Chef de service CC, juin 2017.)

Pour certains partenaires, comme la mission locale, cette coopération permise par le groupe prévention, s'inscrit dans la continuité et la complémentarité de ses missions, comme le précise un professionnel de la structure :

« Pour nous le groupe prévention est la concrétisation du travail que nous menons depuis presque le début avec les animateurs et éducateurs de la CC. Nous avons déjà monté des projets ensemble, notamment dans le cadre de la garantie jeune et nous pouvons envisager de poursuivre ce travail d'élaboration de projet en commun. Nous nous sentons très proches de la démarche de l'équipe parce que nous partageons les mêmes valeurs et parce que leur travail est très complémentaire du nôtre. Par exemple, aller à la rencontre des jeunes permet de toucher des jeunes qui ne seraient pas venus à la mission locale, ou beaucoup plus tard. C'est un relai indispensable de notre mission. Mais ce qui a beaucoup changé c'est que désormais tous les intervenants et acteurs jeunesse se retrouvent régulièrement pour faire part autant de leur travail que de problèmes spécifiques qu'ils rencontrent avec tel ou tel jeune. La prise en charge peut se faire plus rapidement et de manière adaptée à la situation. Nous échangeons aussi sur nos pratiques, et cela a considérablement augmenté à la fois la connaissance des autres acteurs et la capacité à mener des projets en commun. » (Professionnel mission locale, mai 2017.)

Pour d'autres partenaires, en particulier les personnels des établissements scolaires présents, cette initiative permet une ouverture de l'institution et d'avoir une meilleure appréciation des problèmes que peuvent vivre les jeunes en dehors de l'école. Cela permet également de conduire des actions en coopération avec les autres professionnels de l'action sociale ou de la culture. Ici, pour ces responsables d'établissement, enseignants, CPE, l'ouverture de l'école est très certainement la plus-value majeure de ce groupe de prévention :

« Parce que nous avons la quasi-totalité des jeunes du territoire au collège, nous les connaissons bien et nous arrivons souvent à détecter des problèmes sociaux ou de handicap. Mais dans le fonctionnement de l'Éducation nationale avec ses autres partenaires sur la prise en charge globale du jeune, il est clair qu'il y a une marge de progression. Je pense qu'il faut croiser les regards et les analyses. Je pense qu'il faudrait travailler davantage en réseau. C'est évident. Nous parlions d'école ouverte. Les vacances d'été sont longues et créent une fracture. Les jeunes ne partent pas tous en vacances. L'école pourrait peut-être participer davantage à l'encadrement des jeunes sur le temps de vacances. » (Principale collège, mai 2017.)

« En interne, cela change beaucoup de choses. Les animateurs et éducateurs viennent parler de leur travail dans les classes, sur certains thèmes comme les discriminations, ils sont bien connus des jeunes et la session a été co-animée avec moi, c'est ça, le travail coopératif. Et puis cette action fait désormais partie du projet d'établissement. Vis-à-vis de l'extérieur, l'échange entre professionnels, c'est une richesse. L'infirmière fait partie du groupe prévention jeunesse, elle y assiste, tout comme l'assistante sociale. Il est effectivement judicieux de croiser tous ces regards-là, que ce soit le regard médical, social, éducatif. C'est la complémentarité qui fait que l'on y arrive. Il est impossible de travailler chacun dans son coin. Je ne le conçois pas. » (CPE collège, juin 2017.)

« J'ai donc eu la chance de participer depuis le début. Il y a effectivement l'aspect ouverture. Ce qui me plaît beaucoup dans ce groupe-là, c'est déjà que c'est un groupe qui fonctionne bien avec les années, même s'il y a de nouveaux venus, même s'il y a du turn-over. Quand j'ai parlé d'ouverture, c'est déjà connaître les structures et les relais possibles. Honnêtement, et pourtant j'étais déjà là avant, il y avait plein de choses que je ne savais pas sur mon territoire. Ça m'a donc permis une connaissance et nous avons visité les structures au fur et à mesure des réunions. Je connaissais par exemple le fonctionnement de la mission locale, mais je ne connaissais pas toutes leurs attributions, pareil pour le centre médicosocial (CMS). Nous avons donc pu rencontrer tous ces acteurs qui nous ont un peu expliqué ce qu'ils faisaient. » (CPE lycée, juin 2017.)

« Nous avons par exemple choisi les discriminations et nous avons mené une action ici, mais nous avons également travaillé ensemble pour monter des actions collégiales que nous pouvons proposer dans notre établissement. Notamment des pièces de théâtre qui peuvent avoir lieu dans les collèges par exemple, et donc, là encore, sortie, ouverture. » (Enseignant collège, mai 2017.)



## Un rapport historiquement critique des fédérations d'éducation populaire

Les structures associatives et, en particulier, les associations d'éducation populaire apparaissent, quant à elles, plus critiques sur l'organisation en régie directe de l'animation et de la prévention par la CC. Les structures gérées par des associations d'éducation populaire sont au nombre de deux, et l'une d'elles dépend de la municipalité de Neuves-Maisons. Leurs responsables, que nous avons rencontrés, ont une appréciation moins positive du travail et de la collaboration avec l'équipe d'animation-prévention, voire même avec le groupe de prévention. Si nous n'avons pas pu rencontrer toutes les associations gestionnaires d'équipement sur le territoire, l'entretien que nous avons mené avec la responsable de l'une d'entre résume la nature de ces critiques et leurs origines.

La première de ces raisons est sans doute liée au contexte du territoire meurthe-et-mosellan et à son organisation des politiques jeunesse sous forme de CAJT, c'est-à-dire par conventionnement avec des associations d'éducation populaire. Cette organisation a ainsi structuré la manière de penser et d'agir, avec des valeurs et des principes que l'on retrouvera chez les acteurs associatifs de la communauté de communes de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois. Une des professionnelles rencontrées, travaillant au sein d'une association, affirme ainsi son attachement au modèle associatif dans la conduite d'une action publique en direction des jeunes, notamment comme vecteur de participation :

« Je suis quelqu'un qui est historiquement et profondément attachée à l'association. J'ai été bénévole présidente gestionnaire d'une crèche parentale pendant six ans. J'ai toujours travaillé dans le milieu associatif. Je crois beaucoup en la participation des gens. Je pense que si on veut développer des choses qui ont du sens, on peut faire beaucoup d'animations. On peut faire beaucoup de choses, mais il faut que les gens puissent être impliqués et participer. Les gens, j'entends : les usagers, les jeunes, leurs parents et, effectivement, les collectivités qui développent des politiques jeunesse sur leur territoire. C'est vrai que j'aurais plutôt tendance à me dire qu'il vaut mieux que ce soit en association, car on mobilise aussi des valeurs qui sont, quelque part, indépendantes d'un pouvoir politique, d'une étiquette politique, d'une commune ou d'un territoire, comme on peut voir les politiques. » (Professionnelle associative, juin 2017.)

Selon elle, l'animation mutualisée mise en place à l'échelle de la CCMM pourrait être pensée différemment, notamment en faisant davantage appel aux ressources des associations locales :

« Je pense que la mutualisation [est nécessaire], mais il faut aussi maintenir le lien. Ce sont des associations qui sont sur le territoire. Il y a des foyers ruraux, des familles rurales. Une association est portée dans chaque commune, qui fédère l'éducation populaire. Il faut peut-être travailler quelque part le réseau avec ces associations. Et puis, aujourd'hui, [les actions de prévention de la CCMM] ne couvrent pas toutes les communes. Quand ils [les acteurs de prévention] travaillent sur les communes, ils le font sur un foyer de jeunes ou à l'extérieur, mais sans relation avec les associations locales. » (Professionnelle associative, juin 2017.)

Une seconde raison expliquant le rapport critique de certains acteurs associatifs vis-à-vis du modèle de politique de jeunesse à l'œuvre au niveau de la CCMM est la perception d'une forme d'hégémonie de l'équipe d'animation et de prévention, et de l'absence de coopération avec les structures gérées par les associations :

« C'est vrai qu'ici, on a pu parfois avoir le sentiment de se faire déposséder des projets dans la représentation de ce que l'on pouvait faire en animation, sur certains projets où l'on pouvait travailler ensemble, mais par manque de préparation et de communication, ça ne se fait que rarement. On a le sentiment qu'ils font appel à nous quand ils ne peuvent pas faire autrement. » (Professionnelle associative, juin 2017.)

Le travail de prévention de l'équipe de la communauté de communes suscite également, pour cette même professionnelle, un certain nombre d'interrogations :

« Au préalable, ils recrutait des éducateurs spécialisés en externe. Désormais, ils ont remis ces missions sur leur équipe d'animateurs pour les assurer sur une partie de l'année et sur les vacances. Ils ne peuvent pas être partout sur le territoire. Je suis parfois critique par rapport à ce qu'ils peuvent mettre en avant et la réalité. Je pense qu'il y a un fort décalage. » (Professionnelle associative, juin 2017.)

Quant à la relation vis-à-vis du groupe de prévention, cette professionnelle souligne, de surcroît, que la coopération avec les autres acteurs semble encore assez limitée :

« Nous y participons et je crois que nous collaborons sur des projets précis, par exemple sur le projet sur les discriminations. C'est sûr que cela permet de mieux connaître les acteurs, leur travail, mais ce qui me gêne, c'est parfois cette façon de pointer certains jeunes qui rencontrent des problèmes, sans aborder les causes sociales, mais uniquement le comportement. » (Professionnelle associative, juin 2017.)

On peut néanmoins observer que les tranches d'âge sur lesquelles interviennent ces structures ne sont pas les mêmes que celles de l'animation intercommunale (centrée sur les publics de l'école primaire et du collège) et le travail effectué n'est pas de même nature (l'accueil se faisant au sein d'une structure de type MJC). De l'avis du responsable de l'équipe de la CC, cette coopération est à renforcer et certaines ambiguïtés sont à lever :

« Je pense qu'il faut sortir de cette sorte de ressentiment que peuvent avoir certains responsables de structures associatives (ou communales) sur la délégation de l'animation mutualisée et de la prévention qu'a décidé de prendre (en charge) la communauté de communes de Moselle et Madon. C'est un fait et, pour le moment, on ne reviendra pas dessus. Je pense qu'il faut réfléchir à la complémentarité de nos missions, pour le mieux-être de tous les jeunes, où qu'ils se trouvent. Ce qui me fait souci, c'est moins le déficit de travail et de coopération que nous pouvons encore avoir avec des structures associatives ou communales, que de constater que sur certaines communes de la CC, il n'y a rien, ni nous, ni les associations. Ça, c'est important parce ça produit vraiment de l'inégalité territoriale, et de la frustration chez les jeunes de ces villages. Comment peut-on y remédier ensemble, service public et associations ? Pour moi c'est la vraie question. Par le passé il peut y avoir eu des maladresses, une mauvaise communication mutuelle, une coopération trop ponctuelle ou opportuniste. Il faut y remédier de part et d'autre. L'éducation populaire est un bien commun que nous pouvons partager. » (Responsable de service CC, juin 2017.)

## 5. Une réflexion sur l'articulation entre politique de jeunesse et développement territorial encore embryonnaire

Malgré l'importance des actions et des relations partenariales mises en œuvres à l'échelle de la CCMM, en particulier au travers du groupe prévention, la réflexion sur l'articulation entre politiques de jeunesse et développement territorial reste, aujourd'hui, embryonnaire. C'est là, l'un des principaux angles morts des actions mises en œuvre, ce qui s'explique pour trois raisons au moins : la forte attractivité de la métropole nancéenne ; la faible participation des jeunes ; l'absence de prise en compte des jeunes adultes (de 18 ans et plus).

## Une attractivité de la métropole nancéenne qui accapare la majorité de l'offre éducative et culturelle pour les jeunes

La CC de Moselle et Madon étant située à la périphérie ouest de Nancy, elle subit directement l'influence de la métropole nancéenne aux plans économique, éducatif et culturel. Plus de la moitié (58 %) des actifs du territoire travaillent dans l'agglomération de Nancy et la plupart des secteurs économiques recrutant des jeunes (notamment des jeunes qualifiés) y sont situés. Par ailleurs les établissements d'enseignement – lycées et formations supérieures – y sont également majoritairement situés (à l'exception du lycée professionnel présent sur la CCMM). De ce fait, la quasi-totalité des jeunes, à partir de 16 ans, sont scolarisés dans l'agglomération nancéenne et ne reviennent que très peu sur le territoire de la CCMM à l'issue de leur formation pour y vivre, ce qui peut se traduire à terme par un déficit de compétences pour la CCMM. Enfin, l'attractivité très forte de Nancy au plan de la vie et des événements culturels constitue une des caractéristiques majeures de ce territoire, au moins pour les habitants des communes proches de cette ville. Neuves-Maisons dispose néanmoins d'espaces culturels de qualité (espace et médiathèque la Filoche, centre culturel Jean Lhote), dont la programmation est très diversifiée.

## Une participation encore faible des jeunes à des projets autres que ceux de la prévention

De par son orientation politique en termes de prévention, la CC se focalise essentiellement sur les objectifs liés à cette mission. Il apparaît assez clairement que l'aspect « intervention sociale », et sa coordination *via* le groupe de prévention, constituent l'élément central de sa politique en matière de jeunesse. La très large majorité des jeunes concernés par les actions des animateurs de la CC ont moins de 18 ans et, en dehors des chantiers d'été, il n'existe pas d'actions ayant une relation avec la participation des jeunes à la vie de leur commune. Des exemples de coopération entre acteurs de la jeunesse ont comme dénominateurs communs l'axe de la prévention, mais moins celui du développement local. Il s'agit là d'un levier de réflexion à investir à l'avenir pour la CC, ce dont son président semble être conscient.

## Une absence de prise en compte des jeunes de plus de 18 ans dans les projets de développement, malgré quelques initiatives intéressantes

En dehors du système éducatif de formation supérieure, il n'existe que la mission locale et l'ADSN pour prendre en compte la demande des jeunes tant au niveau social qu'économique. Ces deux structures dépendent du pays – au sein duquel s'inscrit leur périmètre d'action –, qui, aujourd'hui, n'intervient pas comme un échelon supplémentaire, mais comme un outil de coopération entre les communautés de communes qui le composent, facilitant le dialogue et la mise en commun de moyens et de stratégies de développement territorial. C'est donc à ce niveau que pourrait s'exprimer une réflexion sur les questions de jeunesse et de développement local, même si cette question doit également être traitée

au niveau des communautés de communes, au regard de la diversité de ce territoire, lui-même constitué d'une pluralité de bassins de vie et d'espaces géographiques.

Sur la CC de Moselle et Madon, la politique de jeunesse s'adresse aux jeunes de 10 à 25 ans, mais il convient de distinguer ce qui est du ressort de l'animation mutualisée – qui concerne essentiellement les 10-17 ans – et le travail de prévention – qui s'étend jusqu'aux jeunes de 25 ans, notamment par le biais de partenariats avec la mission locale et des travailleurs sociaux du groupe de prévention. La coopération avec la mission locale Terres de Lorraine existe depuis plusieurs années, en particulier à travers l'action de prévention jeunesse, et les actions menées amènent certains jeunes à participer à des projets à visée citoyenne dont, par exemple :

- Un projet sportif avec les réfugiés : un groupe de 25 jeunes de la mission locale de la garantie jeune a participé au montage d'un projet de rencontres sportives entre réfugiés et jeunes du territoire (garantie jeune et groupe citoyenneté).
- Un projet « jeunes et tourisme » : l'équipe jeunesse et la maison du tourisme du pays Terres de Lorraine ont été mobilisées pour valoriser touristiquement le territoire. Ils ont, pendant six mois, parcouru son patrimoine culturel, naturel, les restaurants, les hébergements, activités. Ce travail a donné lieu à un guide touristique traduisant la vision des jeunes sur leur territoire.

Il y a donc eu une volonté commune de la part du service prévention jeunesse et de la mission locale, ou de la maison du tourisme, d'inscrire certaines actions jeunesse dans une perspective à la fois de participation citoyenne et de développement local. Cependant, l'initiative citoyenne des jeunes n'est à ce jour que peu développée et structurée, et ne concerne chaque année que deux à trois projets.

La coopération entre le service de prévention jeunesse de la CC et la mission locale du pays apparaît néanmoins exemplaire s'agissant de la conception d'une politique de jeunesse transversale, de type *mainstreaming*<sup>21</sup>, déclinée conjointement par les services de deux niveaux de territoires. Ceux-ci poursuivent ainsi un objectif commun de participation des jeunes à des projets visant à développer la cohésion sociale, la solidarité entre peuples, et la valorisation du territoire. Mais, généralement, dans les entretiens aussi bien que dans les documents analysés, la jeunesse n'est pas considérée comme un acteur majeur du développement local, même potentiellement.

## 6. Ce que pensent les jeunes de leur territoire, comment ils s'y investissent ou pensent le faire

La seconde partie de l'entretien<sup>22</sup> avec les lycéens et étudiants résidant principalement sur la communauté de communes de Moselle et Madon est consacrée à leurs rapports au territoire, leur

---

<sup>21</sup> Voir Halter, Dumollard, 2014 : « Il s'agit d'une approche cognitive intégrée de la question de la jeunesse dans toutes les politiques publiques de la collectivité. Les actions menées en direction des jeunes ne sont non plus pensées dans une perspective cloisonnée, strictement sectorielle et selon laquelle la jeunesse serait la chasse gardée d'un service jeunesse seul compétent pour intervenir en direction des jeunes. Elles sont au contraire intégrées à l'ensemble des secteurs existants ».

<sup>22</sup> Voir chapitre 1.

participation et leur implication associative. Elle dessine ainsi le profil de jeunes qui sont loin de se désintéresser de la vie locale, qui gardent des attaches solides avec leur lieu de vie, développent ou pratiquent de nombreuses activités non seulement centrées sur leur bien-être mais aussi sur la solidarité, qui sont ouverts au monde et souhaitent être mieux informés des projets qui les concernent.

## Des pratiquants assidus d'activités culturelles et sportives

La totalité des participants à l'entretien pratiquent tous au moins une activité (danse, musique, foot, théâtre, voyage, etc.), et souhaitent poursuivre leurs activités, voire se professionnaliser, même s'ils évoquent des difficultés de déplacement pour les plus jeunes et ceux des petits villages ruraux.

« Je crois qu'ici il y a pas mal de choses pour nous, surtout autour de Maisons-Neuves. Il y a la médiathèque la Filoche, j'y suis allé dès 11 ans et j'y vais encore. Ils ont une programmation culturelle intéressante et ouverte aux ados et aux jeunes. » (Lycéen.)

« C'est plus compliqué quand on habite un petit village, il y a moins de possibilités, il fallait compter sur les parents pour se déplacer. Aujourd'hui, oui, je vais partout, soit par les bus soit de manière autonome. » (Lycéen.)

« Je crois qu'on nous prépare bien au collège à avoir des activités culturelles à l'extérieur, j'ai participé eu sein du collège à la chorale, j'ai joué des instruments de musique et aujourd'hui, je continue à en faire au sein du conservatoire. » (Lycéenne.)

« Il y a aussi beaucoup d'ouvertures sur l'extérieur, des sorties sur Nancy, sur Strasbourg et même sur Paris qui sont organisées. » (Lycéen.)

« Moi je suis partie en voyage au Danemark (dans la cadre d'échanges entre collèges), je sais que d'autres sont partis en Italie, en Angleterre. On essaye vraiment de nous ouvrir à l'Europe et je trouve ça bien que ça se fasse dès le collège. On connaît plus de pays étrangers que nos parents. » (Lycéenne.)

« Moi j'ai participé à un projet collectif et un chantier d'été organisé par les animateurs de Neuves-Maisons [de la communauté de communes], je pense que ça devrait être ouvert à plus de jeunes, l'équipe est sympa, et j'ai toujours des relations avec eux, d'ailleurs je vais passer mon BAFA [brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur] bientôt, parce que je pense avoir appris des choses sur l'animation et comment on réalise un projet. » (Lycéen.)

## Des jeunes ouverts au monde, désireux de partir, sans oublier pour autant leurs racines et l'histoire du territoire

Leurs projets s'inscrit dans une forme de continuité de ce qu'ils ont appris tant dans leurs études que sur le territoire : idéalement une grande majorité souhaite partir à l'issue de leurs études (9 sur 11), pour des raisons assez identiques :

« C'est marrant la question que vous posez, parce que ça c'est une question typique des parents. Je crois que la majorité d'entre nous veulent partir après leurs études non pas parce qu'on n'aime pas là ou on vit, mais parce qu'on nous dit sans arrêt que si on veut évoluer, il faut bouger, être mobile, saisir les opportunités qui se présentent, même si c'est loin de notre famille de nos amis. » (Étudiante.)

« Je crois que c'est aussi dans la continuité de ce qu'on nous a appris, à l'école, mais plus généralement ici. C'est ce que je vous disais tout à l'heure : la région a été sinistrée, beaucoup ont dû quitter cette région pour aller trouver du travail ailleurs, on est sur un territoire de migration, dans un sens comme dans l'autre,

ça, je crois que nous l'avons intégré consciemment et inconsciemment, on est devenu très ouverts sur l'Europe par exemple, on est proches de l'Allemagne et si on me propose quelque chose là-bas, je n'hésiterai pas. » (Étudiant.)

« Oui vous savez ici on est tout de même très Européens depuis longtemps, historiquement parlant. On nous a appris à nous adapter : Français, puis Allemand, deux fois. Je plaisante à peine parce que ça marque tout de même, et aujourd'hui on accueille bien les Allemands et eux aussi. » (Lycéen.)

« Moi je voudrais dire que ça va dépendre de tellement de choses que je ne sais pas quoi répondre. Idéalement, oui je voudrais partir surtout à l'étranger pour avoir une expérience différente, mais pas pour toujours parce qu'avant j'ai vécu dans une autre région [en PACA] et s'il fait un temps vraiment meilleur, l'ambiance est lourde si on n'a pas l'accent qu'il faut et si on n'est pas de la région, les gens du coin vous rejettent facilement. Alors, oui, partir, mais garder des relations et revenir, certainement. » (Étudiante.)

## Une participation à la vie locale qui ne vaut pas forcément implication

Les jeunes rencontrés participent à la vie associative locale plus qu'ils ne s'y impliquent, mais expriment, pour la plupart, la volonté de s'y engager, surtout dans l'action humanitaire ou environnementale<sup>23</sup>. Si 8 sur 11 déclarent avoir au moins une activité associative, la forme et la nature de leur participation peuvent être bien différentes : ils y a ceux, plus âgés ou déjà étudiants, qui ont déjà un engagement militant dans une association, et la majorité des autres qui participent à des activités collectives culturelles ou sportives, mais pour certain-es d'entre eux/elles, soit cette participation se double de préoccupations plus sociales, soit elle constitue une bonne entrée en matière dans un engagement plus affirmé dans l'action humanitaire ou environnementale.

« Moi je fais partie d'un groupe de musiciens, on s'est déclaré en association pour avoir accès à une salle pour répéter et pour toucher une petite subvention, ça marche pas mal, on nous demande de participer à des fêtes de village pendant l'été. Je suis la secrétaire du groupe, et puis je participe aussi depuis deux ans, deux ou trois fois par an, aux Restos du cœur, à des distributions alimentaires. On voit de tout : des jeunes, des vieux, des familles. C'est difficile de parler avec eux parce qu'ils ont souvent honte d'être là. » (Étudiante.)

« Moi je participe à une association d'étudiants qui fait de l'aide au devoir sur une banlieue de Nancy. On discute avec les jeunes, leurs difficultés scolaires ne sont pas énormes, mais ils sont souvent dans des problèmes familiaux importants. Ça montre que l'école ne peut pas tout et qu'il faut agir à côté. » (Étudiant.)

« Moi je fais partie d'un club de foot [avec un autre jeune présent], on est des amateurs, mais ça fait plaisir de jouer ensemble, les membres de l'équipe se revoient souvent en dehors des matchs. On forme vraiment une bande d'amis. » (Lycéen.)

« Je fais partie d'un groupe de danse hip-hop, on est une dizaine je ne sais pas si c'est une association, mais c'est vraiment indispensable d'avoir des activités physiques en dehors du lycée, ça vide la tête et on est entre jeunes qui partagent la même passion. Je pense qu'on continuera plus tard même si certains partent. » (Lycéen.)

« Nous, nous faisons partie d'un club de natation et, depuis l'année dernière, on participe au téléthon. On fait beaucoup d'activités dans le cadre du lycée, par exemple on fait partie d'un groupe de théâtre, même si cette année on a dû réduire nos activités à cause du bac. Mais c'est sûr, après on s'investit dans une association à but humanitaire ou écologique, aujourd'hui on peut plus se cacher les risques humanitaires ou

---

<sup>23</sup> Question : J'aimerais maintenant que vous me parliez de votre participation ou de votre implication dans une association, est-ce votre cas, et qu'est ce ça vous apporte ?

liés à l'environnement, on doit participer à cette prise de conscience, parce que c'est aussi notre avenir, ceux des enfants qui est en jeu. » (Deux lycéennes.)

« Oui si on nous dit, ici ou ailleurs, qu'il faut se mobiliser pour le développement durable, pour produire et consommer autrement, on le fera, mais après le bac. » (Lycéen.)

« Faut pas croire qu'on passe notre temps sur les smartphones, sur les réseaux sociaux, ça nous sert beaucoup à communiquer entre nous à faire partie d'un groupe, à élargir nos connaissances des autres et du monde en général. Non, on ne se sert plus de la même manière d'internet et des réseaux sociaux lorsque l'on était au collège. On découvrait et je dois dire que je m'en servais pour tout et n'importe quoi. Aujourd'hui, c'est plus ciblé, sur les études sur les amis, sur des centres d'intérêt communs. Le vrai risque de l'abus de cette consommation, cette overdose de réseaux sociaux, je crois que c'est vraiment au collège. » (Lycéenne.)

## Une défiance vis-à-vis des politiques, dont ils apprécient néanmoins certaines initiatives locales, tout en critiquant une conception étriquée de la citoyenneté

Au cours de l'entretien, les jeunes évoquent également leur rapport à la politique et au personnel politique, comme le relate l'échange suivant :

Enquêteur : Une dernière question : La politique, ça vous intéresse ?

*[Silence]*

Un participant : Je crois que pour être intéressé par la politique, il faudrait d'abord que les politiques s'intéressent à nous. *[Rires]* (Étudiant)

Enquêteur : Vous pensez vraiment que les politiques ne s'intéressent pas à la jeunesse, pourtant vous m'avez dit tout à l'heure que les projets sur la communauté de communes, c'était bien, les transports, La Filoche, les animations, la transformation de la piscine en centre aquatique, le projet d'aménagement des berges de la Moselle, ce sont les politiques qui le décident, non ?

Un participant : On ne dit pas qu'il n'y a pas beaucoup de bonnes choses ici qui sont faites pour nous faciliter la vie, je crois que président de la communauté de commune Filipe... Je me rappelle plus de son nom.

Enquêteur : Pinho ?

Le même participant : Oui c'est ça, il est jeune et dynamique, on dit que plus on s'éloigne des préoccupations locales, moins on prend en considération les jeunes, vous avez dit vous-même qu'avec le nouveau gouvernement, ils avaient supprimé le ministère de la jeunesse, alors. (Lycéen.)

Un autre participant : Regardez ce qui se passe pour les APL, leur réduction touche principalement les jeunes, et si vous n'avez pas les parents derrière, vous ne pouvez pas subvenir à vos besoins. La proportion de jeunes qui est obligée de travailler pour poursuivre leurs études, payer un logement est de plus en plus importante, et après on s'étonne que beaucoup de jeunes arrêtent les études au bout d'un ou deux ans. (Étudiante.)

Un autre participant, lycéen : On nous parle beaucoup de la citoyenneté, la participation à la vie locale, mais on a vraiment le sentiment qu'on est citoyen qu'à partir de 18 ans, et encore on te dit « tu peux voter, tu dois voter », mais avant on a été consulté sur rien, c'est une conception très étriquée de la citoyenneté ça, non ? Et c'est pas ce qu'on nous a dit avant sur la citoyenneté active, la participation, l'engagement. *[Applaudissements.]*

## Conclusion : inscrire la jeunesse dans le projet de développement territorial

La communauté de communes de Moselle et Madon est un territoire où les projets intercommunaux reposent sur une synergie forte entre une volonté politique très affirmée, une stratégie efficace et des services et techniciens compétents. Cette synergie prend forme dans une série d'initiatives visant à transformer ce territoire à dominante périurbaine, où les zones plus rurales et leur population ne doivent pas être délaissées :

- développer les transports publics gratuits ou à faible coût sur l'ensemble du territoire, donc agir sur les questions de mobilité – une des problématiques majeures des jeunes ruraux soulignée tant par le forum citoyen organisé par la CC que dans le rapport du CESE consacré à la place des jeunes dans les territoires ruraux<sup>24</sup> – ;
- créer un centre intercommunal d'action sociale, en y intégrant l'ensemble des services aux enfants, aux jeunes – en y incluant l'animation mutualisée et la prévention – et aux parents, en luttant ainsi contre les inégalités territoriales d'accès aux services sociaux et culturels ;
- créer « une cité scolaire inclusive », en proposant en un seul lieu un complexe éducatif réunissant collège, lycée, établissement pour jeunes en situation de handicap et production agricole vivrière ;
- aménager des berges de la Moselle, afin d'accroître l'attractivité du territoire et promouvoir les loisirs ouverts à tous.

Les questions de mobilité, de l'action sociale et de la prévention, de l'éducation et de valorisation du patrimoine naturel sont ainsi traitées dans une approche multifactorielle du développement local, dont les jeunes, comme l'ensemble des habitants<sup>25</sup>, devraient être les principaux bénéficiaires.

En ce qui concerne la conception, la gouvernance et la mise en œuvre de la politique jeunesse de la communauté de communes de Moselle et Madon, le binôme élu/technicien fonctionne bien et se rapproche ici fortement de celui que nous avons analysé dans notre rapport, *Villes et Jeunesses. Nouvelles configurations de l'action publique en matière de jeunesse*, par sa capacité à promouvoir un projet politique et opérationnel durable et légitime reposant sur trois principes (Halter, Dumollard, 2014, p. 38) :

- convaincre la majeure partie des acteurs de la pertinence du nouveau modèle d'action élaboré ;
- pour le technicien, accroître son influence décisionnelle et technique au-delà de son propre champ de compétence ou de délégation ; pour l'élue, cette influence revêt des formes de *leadership* politique liées à la définition des enjeux et des orientations du projet et de remporter la décision de le mettre en œuvre par des moyens appropriés ;

---

<sup>24</sup> Rapport et avis du CESE sur la place des jeunes dans les territoires ruraux, janvier 2017.

<sup>25</sup> Analysant l'évolution sociologique récente de la population de la communauté de communes, le président déclarait : « Globalement, les nouveaux habitants que nous accueillons ici dans le bassin industriel, avec l'apport urbain et l'apport de nouveaux habitants, n'ont pas les mêmes attentes, les mêmes envies et la même ambition pour les enfants qu'on peut retrouver dans des secteurs beaucoup plus ruraux avec des modes de vie complètement différents, où les ambitions sont moins élevées. C'est pourquoi il faut multiplier les initiatives qui permettent de rapprocher les modes de vie et les ambitions, de les nourrir. Il doit y avoir un effet d'entraînement et l'intercommunalité doit viser à cela, à l'égalité de traitement des gens où qu'ils résident et quelle que soit leur classe sociale. »



- enfin, faire partager cette vision aussi bien par les autres acteurs professionnels et institutionnels (que par les jeunes).

Si l'intercommunalité n'a pas aujourd'hui la compétence jeunesse, une réflexion est néanmoins en cours pour envisager le transfert de l'ensemble de l'enfance-jeunesse à la CC, mais certaines communes s'y opposent, parmi lesquelles, Neuves-Maisons, et d'autres communes rurales. Plusieurs interlocuteurs soulignent, cependant, que le projet intercommunal commence à intéresser certains maires auparavant réticents.

L'axe d'intervention sur la prévention fait apparaître un fort consensus (élus, professionnels) autour de ses objectifs et des actions mises en œuvre, un partenariat élargi, institué et opérationnel, attesté par une coopération effective entre tous les acteurs professionnels des secteurs sociaux et éducatifs (conseiller mission locale, CPE, travailleurs sociaux, animateurs, mission prévention gendarmerie). Le groupe de prévention a ainsi récemment adopté une charte déontologique commune définissant les modalités de coopération entre les différents professionnels et garantissant le respect de la relation autour des situations individuelles des jeunes.

L'axe d'intervention sur l'animation est, quant à lui, moins structuré, sans doute parce qu'il s'appuie davantage sur des lieux de type foyers de jeunes mis à disposition par les communes que sur des associations locales. La politique de prévention est très certainement le marqueur territorial de la politique de jeunesse sur la CC de Moselle et Madon. La dimension participative des actions est, elle, avant tout de nature institutionnelle (comité de pilotage très ouvert où figurent autant les élus jeunesse des communes, cinq associations, la CAF, le conseil départemental. Globalement la gouvernance est à mi-chemin entre gouvernance publique et gouvernance multilatérale<sup>26</sup>. Les objectifs sont en effet définis par la CC, après concertation des différentes institutions et associations parties prenantes du projet.

D'une manière générale, s'il est incontestable que l'ensemble des actions menées par l'équipe et ses partenaires associés de manière régulière dans le cadre du groupe prévention contribuent à prévenir les risques de déviance et à les traiter de manière adaptée à la situation des jeunes, il est plus difficile d'apprécier, pour l'ensemble des jeunes du territoire, la plus-value de l'animation mutualisée.

L'approche de l'animation mutualisée offre néanmoins trois avantages : d'abord elle permet de garder un lien avec les jeunes de petites communes rurales, plus isolées, où l'offre d'activité locale est faible, voire inexistante, en dehors des interventions de l'équipe. C'est une fonction « présenteielle » appréciée par les jeunes rencontrés ; elle permet d'évoquer les problèmes qu'ils rencontrent et, parfois, de trouver des solutions, et les professionnels agissent comme des médiateurs avec les adultes ou encore avec les élus. Ensuite, l'animation mutualisée permet de faire jouer la dimension intercommunale dans les activités proposées à des jeunes issus de plusieurs communes, rompant ainsi avec l'habitude d'une offre de proximité restreinte. Enfin, elle offre aux jeunes une ouverture sociale et culturelle diversifiée dans les relations privilégiées avec les professionnels de l'action sociale et de

---

<sup>26</sup> Voir tableau comparatif des types de gouvernance en annexe 1.

l'insertion (intervention sur des thématiques communes à tous les professionnels sur les discriminations par exemple) et favorise notamment l'accès aux espaces culturels de la CC.

Mais l'enjeu central de la politique jeunesse de cette communauté de communes est bien la participation des jeunes au projet de développement territorial, en particulier sur des domaines qui les concernent, comme ils le soulignent à la fin de l'entretien :

« On voulait aussi vous dire une dernière chose, on voudrait bien que votre travail serve à quelque chose. Vous avez parlé de politique de jeunesse et de développement local, on aimerait bien être consultés sur les questions qui nous concernent, c'est vous qui nous avez appris un certain nombre de projets, comme l'aménagement des berges de la Moselle, ça concerne pas seulement les adultes, mais aussi les jeunes qui tôt ou tard, deviendront des adultes, qu'ils partent ou qu'ils restent sur le territoire. Le forum citoyen qui eu lieu au mois de mars, on n'était pas au courant, l'étude sur les besoins sociaux non plus, on laisse sans doute passer des trucs, mais il faut faire un effort de communication si on veut que les jeunes participent au développement local. Voilà, on espère que ça va faire un peu bouger les choses. » (Fin de l'entretien collectif mené en novembre 2017 avec le groupe de 11 jeunes.)

Leur volonté de participer au développement local dépend selon eux de l'effort des « décideurs », élus et techniciens, à bien les informer et à communiquer sur les différents projets qui les concernent.

De fait, il n'existe pas de structure d'information généraliste de type bureau d'information jeunesse (BIJ) ou point d'information jeunesse (PIJ) sur le territoire, pas plus qu'il n'existe d'instance intercommunale permettant de les consulter sur des enjeux de territoire qui les intéressent au premier chef. De notre point de vue il serait utile de les considérer comme des partenaires et d'envisager la création d'un conseil intercommunal de la jeunesse, à l'instar de celle du CIAS, afin de renforcer la cohésion et l'égalité des territoires, largement énoncées dans le projet de la communauté de communes.



## CHAPITRE 4. LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS DE COLOMBEY-LES-BELLES ET DU SUD TOULOIS, INITIATRICE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL PARTICIPATIF

---

### 1. Présentation de la communauté de communes

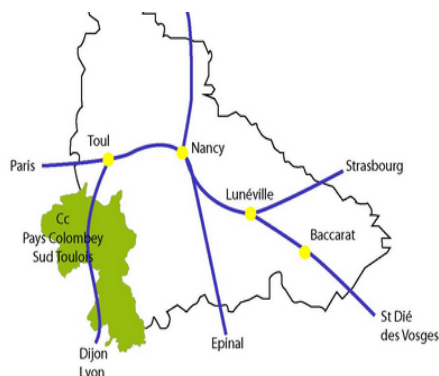
La communauté de communes compte 11 135 habitants et regroupe 38 communes. Son président est Philippe Parmentier, maire de Ochay (PS).

#### Les communautés de communes en quelques dates

- 1978 : création du noyau fondateur par Michel Dinet, conseiller général du canton de Colombey-les-Belles.
- 1979 : premier livre blanc et création de l'association « Avenir et défense » du canton de Colombey-les-Belles.
- 1979-1984 : premières actions ciblées sectorielles.
- 1985 : création d'un syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) au fonctionnement original et mise en place de l'assemblée générale du pays.
- 1989 : augmentation de la participation des communes.
- 1993 : détermination de six objectifs prioritaires pour 5 ans et passage à des programmes globaux de développement.
- 1998 : anniversaire des 20 ans de développement solidaire et participatif, constatation du pays (loi de 1995).
- 1999-2000 : élaboration de la charte de pays 2000-2006 suite à la loi de 1999.
- 2001 : création de la communauté de communes de du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois et adaptation de la fiscalité.
- 2005-2006 : adhésion de la communauté de communes au pays Terres de Lorraine et au SCOT sud Meurthe-et-Moselle.
- 2009 : définition de la nouvelle charte de développement 2010-2016 de la communauté de communes.

## Une communauté de communes à dominante rurale et éloignée des centres urbains

**CARTE 5. LA SITUATION GEOGRAPHIQUE DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DE COLOMBEY-LES-BELLES ET DU SUD TOULOIS**



Situé au sud-ouest du département de Meurthe-et-Moselle et au nord du département des Vosges, le territoire de la communauté de communes du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois compte en son sein deux communes vosgiennes, Aroffe et Vicherey.

Souvent cité, historiquement, comme un territoire pourvoyeur d'innovations sociales, la CC est très marquée par l'activité de Michel Dinet qui était depuis 1978 et jusqu'à sa mort en 2014, conseiller général du canton de Colombey-les-Belles-les-Belles, puis président du conseil général de Meurthe-et-Moselle.

**TABLEAU 7. POPULATION PAR COMMUNE DE LA CC DU PAYS DE COLOMBEY-LES-BELLES ET DU SUD TOULOIS EN 2013**

Commune	Population	Commune	Population
Aboncourt	108	Germiny	188
Allain	467	Gibeauveix	169
Allamps	557	Grimonviller	111
Aroffe	95	Mont-l'Etrouit	103
Bagneux	158	Mont-le-Vignoble	410
Barisey-au-Plain	431	Moutrot	308
Barisey-la-Côte	215	Ochey	525
Battigny	129	Pulney	66
Beuvezin	107	Saulxerotte	99
Blénod-lès-Toul	1 079	Saulxures-lès-Vannes	369
Bulligny	486	Selaincourt	181
Colombey-les-Belles	1 452	Thuilley-aux-Groseilles	478
Courcelles	111	Tramont-Emy	34
Crépey	384	Tramont-Lassus	83
Crézilles	282	Tramont-Saint-André	58
Dolcourt	120	Uruffe	389
Favières	624	Vandeléville	208
Fécocourt	112	Vannes-le-Châtel	586
Gélaucourt	60	Vicherey	163
Gémonville	74		

Source : INSEE

En dehors des deux communes de Colombey-les-Belles et de Blénod-lès-Toul, aucune commune ne dépasse les 1 000 habitants. L'extrême dispersion des communes explique que presque l'ensemble du territoire est classé zone de revitalisation rurale (ZRR)<sup>27</sup>. L'analyse en termes de bassin de vie et d'activités économiques fait apparaître trois zones :

- Le nord de la CC est tourné vers le Toulinois et Nancy. À titre d'exemple, la commune d'Ochey abrite la base aérienne de Nancy-Ochey, qui emploie près de 1 800 personnes habitant dans les communes avoisinantes et contribuant pour partie à l'accroissement démographique de l'ensemble du pays et de la CC.
- Le centre, autour de Colombey-les-Belles, où se conjuguent activités administratives, rurales et viticoles, est néanmoins assez peu attractif, et beaucoup de ses habitants travaillent soit à Toul ou Ochey (base aérienne), soit à Neuves-Maisons, voire dans la métropole nancéienne. Le centre de l'intercommunalité (Colombey-les-Belles) se situe à 20 minutes de Toul en voiture et à 30 minutes de la métropole nancéienne. Les transports en commun entre Nancy et Colombey-les-Belles sont rares (trois bus seulement le matin, le midi et le soir). La commune dispose d'un collège dont les effectifs sont stables depuis 5 ans, preuve d'une démographie soutenue sur l'ensemble de la zone.
- Le sud, à partir de la commune de Verrières, est tourné vers le Saintois et vers les Vosges, avec des activités rurales et forestières. La petite commune de Vicheray, située à l'extrême sud de la CC (au sein du département des Vosges), dispose d'un important ensemble de services (maison de santé, commerces, écoles, MJC, etc.) permettant aux habitants du sud toulinois de disposer de services de proximité. Cela résulte de la volonté de la CC de désenclaver ces petites communes rurales du sud du territoire. Les élèves du secondaire vont au collège de Vézelize, situé sur la communauté de communes du Saintois.

## 2. Un territoire historiquement investi dans le développement local, mais en manque d'orientations stratégiques

### Une figure encore prégnante : le rôle historique de Michel Dinet

Lors des entretiens réalisés avec les acteurs de la communauté de communes, plus de la moitié d'entre eux ont cité spontanément le nom de Michel Dinet comme l'initiateur d'une politique de développement local mise en œuvre sur le territoire. Celle-ci repose, plus spécifiquement, sur une double ambition, identifiée par les acteurs rencontrés : œuvrer, d'une part, pour le développement local tant au plan économique que social ou culturel ; initier, d'autre part, une démarche de démocratie

---

<sup>27</sup> Créées par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, les ZRR regroupent des territoires ruraux qui rencontrent des difficultés particulières : faible densité démographique, handicap structurel sur le plan socioéconomique. Le classement en ZRR permet aux entreprises de ces territoires de bénéficier d'avantages fiscaux.

participative en intégrant l'ensemble de la population des communes aux décisions les concernant. On observera, en contrepoint, que sur la CC de Moselle et Madon, le nom de Michel Dinet n'a été cité qu'une seule fois par un élu.

En lançant une démarche de développement local, Michel Dinet a contribué, selon certains de nos interlocuteurs, à « inventer le pays de Colombey-les-Belles », comme préfiguration de l'intercommunalité rurale, qu'il va promouvoir en créant l'Association des pays de France. En 1991, il fusionne cette association avec l'Association nationale du développement local et des pays, pour former l'UNADEL (l'Union nationale des acteurs et des structures du développement local), dont il devient le premier président. De même, il contribue à créer en Lorraine « Carrefour des pays Lorrains », aujourd'hui devenu « Citoyens et territoires » dont il prend aussi, le premier, la présidence<sup>28</sup>.

L'actuel président de la communauté de communes insiste ainsi, en entretien, sur le rôle central joué Michel Dinet pour impulser une politique de développement local, comme levier de mobilisation des acteurs locaux :

« Il était visionnaire dans le développement local. Il est parti d'un constat que notre territoire – ce que nous appelions à l'époque le canton de Colombey-les-Belles, puisqu'il était conseiller général – avait besoin de se mobiliser, de réagir, notamment par rapport à la perte démographique qui s'ajoutait tous les ans et par rapport au niveau de l'économie, les entreprises qui fermaient. Il arrive un moment où soit on réagit, soit on laisse faire, soit on se met en capacité d'inverser les courbes. » (Président de la CC, décembre 2017.)

Sa disparition brutale en 2014 pose la question de la continuité de la politique qu'il a mise en œuvre d'abord à l'échelle de la CC du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois, puis à l'échelle du département de Meurthe-et-Moselle, dont il a été président jusqu'à sa mort. Certains de nos interlocuteurs évoquent ainsi la « nostalgie » et le « vide » liés à son décès. D'autres affirment que les orientations prises, notamment en termes de conception d'une politique « pour et par les habitants », se poursuivent au-delà de sa disparition. Il a été en effet l'initiateur d'un système de pensée et d'action, qui a marqué certains territoires plus que d'autres dans le pays de Terres de Lorraine. Son influence est encore très forte sur la CC du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois, moins sur la CC de Moselle et Madon, ainsi que sur le Toulinois, où l'approche intercommunale des questions de jeunesse ou de culture est aujourd'hui inexistante. Concernant la jeunesse, on retiendra en particulier cette observation de la directrice de la mission locale du pays selon laquelle « les CC de Moselle et Madon et du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois sont les seules qui se posent des questions sur la jeunesse et leur avenir sur le territoire » (juin 2017).

## Un projet de territoire en manque d'actualisation : la charte 2008-2016

La CC du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois ne dispose pas d'un projet de territoire similaire à celui élaboré à Moselle et Madon (voir *supra*), mais a cependant élaboré une charte de territoire pour la période 2008-2016, actuellement en cours de d'actualisation – celle-ci faisant office, localement, de projet de territoire. Plus opérationnelle dans ses objectifs que la précédente (antérieure

---

<sup>28</sup> Citation tirée de Wikipédia : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Michel\\_Dinet](https://fr.wikipedia.org/wiki/Michel_Dinet).

à 2008), elle se limite néanmoins surtout à définir les valeurs et le sens de l'action portés par la territoire, sans toutefois définir de manière précise les moyens pour les mettre en œuvre.

#### **ENCADRE 4. LA CHARTE DE TERRITOIRE 2008-2016 DE LA CC DU PAYS DE COLOMBEY-LES-BELLES ET DU SUD TOULOIS**

La charte de territoire de la CC du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois affirme d'emblée, que « la volonté d'agir pour et avec chaque habitant, chaque acteur socioéconomique, toutes les associations et toutes les communes de notre territoire, doit être guidée par des orientations politiques donnant du sens à l'action en l'inscrivant à la fois dans les attentes des populations, mais aussi en l'ancrant sur des valeurs partagées ».

Ces valeurs s'affirment dans :

- « l'esprit de solidarité et de partage, à tous niveaux ;
- la pratique d'une réelle démocratie participative ;
- un esprit d'ouverture vers l'extérieur ;
- un renforcement du couple indissociable communes/communauté de communes ».

La charte décline, en outre, quatre grandes orientations :

- « Pour un développement local durable : un territoire ouvert et responsable ». Le projet doit résolument être fondé : sur un développement solidaire, en lutte contre l'exclusion, axé sur les valeurs de partage dans un esprit humaniste ; sur un développement durable dans ses composantes économiques, sociales, culturelles et environnementales ; chaque projet doit être passé au crible de ces exigences et, notamment, de celle de la responsabilité environnementale vis-à-vis des générations actuelles et futures.
- « Bien vivre sur notre territoire, c'est l'affaire de tous : un territoire participatif ». Sont concernés plus particulièrement : tout habitant qui le souhaite peut participer à la construction et au suivi du projet et de ses actions (« la démocratie ne s'épuise pas dans le vote ») ; les élus doivent communiquer les informations et essayer d'associer les non-élus qui le souhaitent ; les entreprises et associations constituent, aux côtés des élus, des forces de propositions (leur collaboration doit être systématiquement recherchée pour enrichir le projet et contribuer à son acceptation).
- « Renforcer le tandem communes/communauté de communes : un territoire mutualisant l'effort public ». Il s'agit d'être un territoire innovant, en s'appuyant notamment sur l'innovation, l'expérimentation, et l'anticipation. Comme le souligne la charte, « si la gestion administrative, technique, financière occulte souvent au quotidien la capacité à innover, la communauté de communes doit se doter d'un espace de réflexion et de prospective afin de préserver l'indispensable dynamique de créativité ; le groupe de réflexion institué pour participer à l'élaboration de la présente charte pourrait en constituer l'épine dorsale ».

### **Une communauté de communes engagée dans une politique de développement culturel**

La communauté de communes du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois dispose d'un agent de développement culturel, présent sur le territoire depuis plus de 20 ans, ce qui a permis à cette communauté de mettre en œuvre, dans la continuité, une véritable politique de développement culturel. Cette politique s'illustre par la diversité des manifestations qui ont été initiées sur ce territoire et qui irriguent désormais l'ensemble du pays, du département, voire de la région. C'est le cas, par exemple, du théâtre de Cristal » et de l'école du cirque, qui sont nés en 1989, et qui avaient pour



objectif de diffuser les spectacles de théâtre au sein du monde rural et de former des jeunes aux techniques et aux métiers du spectacle.

Un élu de la communauté de communes souligne, en ce sens, l'importance de cette politique culturelle pour l'intercommunalité :

« La compétence culture, nous l'avons depuis de nombreuses années. J'allais dire vingt ans, peut-être plus que cela. Nous partons du principe que pour bien vivre sur un territoire, notamment rural, nous avons aussi besoin de développer la culture, d'avoir des lieux de rencontre, d'accueillir des spectacles, de faire des apprentissages, de la découverte, de la formation autour de tous les arts plastiques, autres, théâtre, culture. » (Élu CC, octobre 2017.)

On retrouve, dans ce propos, une conception de l'expression culturelle propre à la philosophie du développement local, telle qu'initiée par Michel Dinet, selon laquelle les habitants des espaces ruraux devaient pouvoir bénéficier d'un accès à la culture et aux pratiques culturelles identiques à celles des villes, tout en participant directement à ces projets. Le président actuel de la CC souligne ainsi que le budget de la politique culturelle de l'intercommunalité est systématiquement adopté chaque année :

« Cette volonté est bien ancrée depuis un certain temps et n'a jamais été remise en cause. Les habitudes sont tellement prises qu'un budget est voté tous les ans. Avant de voter le budget de la communauté de communes, nous passons les différents budgets et orientations de chaque pôle, dont celui de la culture. Celui de la culture est toujours voté avant la fin de l'année. Il est toujours présenté entre fin novembre et mi-décembre. Nous présentons le budget culture jeunesse du territoire. Le budget est aux alentours de 180 000 euros d'actions, dont des actions autour de la jeunesse. Je crois que nous apportons 44 000 euros dans ce que nous appelons le projet Nooba, le projet pour les jeunes. » (Président de la CC, octobre 2017.)

L'exemple emblématique de cette approche culturelle est le festival « Jardin de Michel » qui se déroule depuis près de 30 ans, au mois de juin, à Buligny (560 habitants), puis à Toul depuis 2017. Le festival accueille des groupes de musique de réputation internationale (Manu Chao, Adèle H.). À l'origine, le festival a été initié par un groupe de bénévoles qui ont souhaité diffuser de la musique actuelle dans des petits villages. Son initiateur revient ainsi sur le projet initial et son évolution récente :

« On ne voyait pas pourquoi on serait condamnés à sortir, se divertir uniquement en ville, et que c'était trop loin et trop coûteux pour la majorité des habitants. On a lancé ça et ça a très vite pris. Aujourd'hui, c'est 20 000 personnes qui viennent sur deux jours, ça génère des emplois, mais aussi des vocations. Des jeunes des villages demandent des salles de répétition, créent des groupes de musique. Mais le problème aujourd'hui, c'est que ça demande de plus en plus d'investissement en temps, en procédures administratives et en financements multiples. C'est ça qui démobilise les gens des villages. » (Initiateur et organisateur bénévole du festival, septembre 2017.)

D'autres initiatives culturelles de taille plus modeste mais pilotées sur le même principe, existent, par ailleurs, à l'échelle du territoire.

Plusieurs interlocuteurs que nous avons rencontrés soulignent la plus-value dans le temps de cette offre culturelle, tout en précisant que son impact direct ou indirect n'est pas toujours suffisamment évalué :

« Les gens ne voient pas toujours les retombées économiques et sociales que peuvent avoir des manifestations comme celles-ci. Ça fait connaître des villages, les gens venus d'ici et d'ailleurs se rencontrent, ça fait travailler des gens avant et pendant le festival. » (Professionnelle association culturelle.)

« Je me pose toujours cette question : finalement, en 30 ans de développement culturel sur ce territoire-là, qu'est ce qu'il en ressort ? On ne mesure pas ça, mais je crois que ça a eu un réel impact sur la population et notamment chez les jeunes, il n'y a pas de problèmes émergents, ils ont de bons résultats à l'école, réussissent bien à s'insérer dans l'ensemble. Ce travail que l'on mène sur le long terme porte ses fruits, notamment avec le théâtre de Cristal et l'école du cirque, qui ont une grosse emprise sur les jeunes et qui, pour moi, est le plus beau projet qui existe parce qu'il y a une dimension participative constante, et que ça fait partie de l'identité du territoire. » (Professionnel CC Colombey-les-Belles-les-belles, octobre 2017.)

Cette dimension culturelle est très certainement un des marqueurs du développement local de ce territoire. Il est sans doute dommage, dès lors, que les jeunes y soient encore trop faiblement associés.

### 3. Un système de délégation de la politique enfance jeunesse à deux fédérations d'éducation populaire : le CAJT partagé

#### Un cadre spécifique d'action publique : les contrats d'animation jeunesse territorialisée

Les CAJT (contrats d'animation jeunesse territorialisée) consistent en la conception et la mise en œuvre d'un projet éducatif local d'animation jeunesse dans une logique partenariale, participative et concertée avec les acteurs locaux et les partenaires signataires de la convention.

Ce dispositif a été créé sous l'impulsion de Michel Dinet – alors président du conseil général de Meurthe-et-Moselle – au tout début des années 2000. Il a d'abord été mis en œuvre sur la communauté de communes du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toullois, dont Dinet était parallèlement le président, avant qu'il ne soit étendu à l'ensemble du département, en laissant toutefois la liberté aux communautés de communes d'y adhérer ou non. Ce dispositif s'inscrit dans la volonté de voir les associations locales et les fédérations d'éducation populaire jouer un rôle majeur dans la démocratie participative et contribuer au lancement d'initiatives locales soutenues dans les territoires tant au niveau culturel, qu'éducatif, social ou environnemental. Les CAJT constituent, aujourd'hui encore, l'un des axes centraux de la politique enfance-jeunesse mise en œuvre par le département de Meurthe-et-Moselle : « À travers les compétences que lui confère la loi et à travers celles qu'il s'assigne volontairement, le conseil départemental intervient pour :

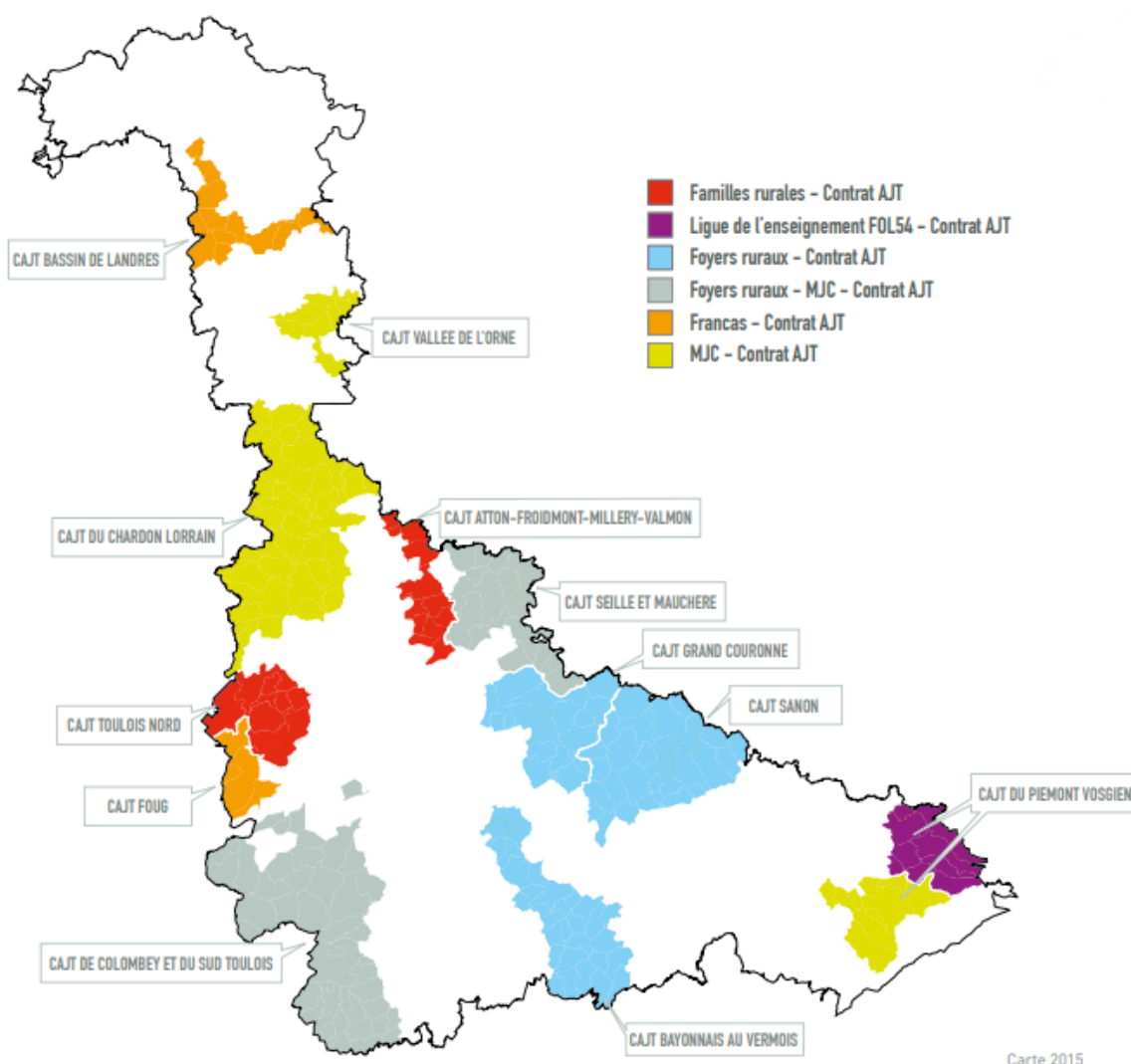
- favoriser la santé et le développement de l'enfant dans un environnement social et familial propice à son épanouissement ;
- protéger l'enfance en danger ;
- soutenir et accompagner les projets de parentalité ;
- soutenir une offre diversifiée de modes de garde des jeunes enfants ;
- développer des projets territoriaux d'animation en direction de la jeunesse croisant les politiques de développement local <sup>29</sup>».

---

<sup>29</sup> Extrait de la convention entre le conseil départemental et les associations d'éducation populaire.

Si les quatre premiers axes font partie des compétences conférées par la loi, c'est dans le cadre du dernier axe d'intervention, développé « volontairement » par le conseil départemental, qu'ont été mis en œuvre les CAJT, en s'appuyant, conventionnellement, sur les cinq fédérations d'éducation populaire implantées dans le territoire (Familles rurales, Foyers ruraux, Francas, Ligue de l'enseignement et MJC). Les conventions de partenariat établies avec ces fédérations sont quadriennales et multipartenariales : elles impliquent ainsi, non seulement le conseil départemental, mais également les communes et communautés de communes concernées par les actions mises en œuvre, ainsi que le conseil régional. À l'issue de la troisième année de passation de la convention, une évaluation est réalisée, permettant de formaliser un nouveau projet pour une nouvelle contractualisation. Il y a actuellement 14 CAJT<sup>30</sup> sur l'ensemble du département de la Meurthe-et-Moselle.

**CARTE 6. LES CONTRATS D'ANIMATION JEUNESSE TERRITORIALISEE EN MEURTHE-ET-MOSELLE**



<sup>30</sup> Le nombre des CAJT est toutefois en diminution dans le département : il en existait 16 en 2008.

Les CAJT soutiennent ainsi les projets d'éducation et d'animation en direction de la jeunesse impulsés par les fédérations d'éducation populaire parties prenantes. Ils s'appuient sur un projet d'animation global pour le territoire, élaboré par l'ensemble des partenaires à partir d'un diagnostic participatif. Chaque CAJT bénéficie, de surcroît, d'une subvention annuelle du département destinée à soutenir les actions, et le département ainsi que la région participent également au financement des postes d'animateurs de proximité.

Le CAJT mis en place sur la CC du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois porte le nom de « Nooba » (voir *infra*). Sa particularité réside dans sa « gestion partagée » par deux fédérations d'éducation populaire : celle des MJC et celle des Foyers ruraux. Ces deux fédérations emploient deux animateurs, qui ont essentiellement une fonction de coordination et d'animation de la vie associative locale, dans une logique de participation citoyenne :

« Les élus locaux, les responsables associatifs, les parents sont invités à enrichir les démarches locales des CAJT. Le CAJT constitue une démarche d'éducation populaire mobilisant un ou plusieurs collectifs dans lesquels chacun est invité à prendre des responsabilités et des initiatives, s'il le souhaite. Avec la présence de professionnels, les fédérations suscitent la mobilisation et l'implication des bonnes volontés locales développant une plus-value sociale, culturelle et relationnelle au bénéfice du développement des territoires, plus particulièrement ruraux. » (Service Éducation populaire et sports, conseil général de Meurthe-et-Moselle.)

Les missions des deux animateurs coordinateurs du CAJT sont définies dans le cadre de la convention triennale passé avec le conseil département de Meurthe-et-Moselle, principal financeur. Leur champ d'action paraît particulièrement vaste. « Les missions de l'animateur coordonnateur :

- il assure un soutien technique et pédagogique aux actions enfance jeunesse et intergénérationnelles ;
  - il contribue à la mobilisation des acteurs locaux dans les actions et leur participation à la gestion du projet ;
  - il est force de propositions ;
  - il contribue à la mise en œuvre des actions ;
  - il intervient dans et hors du territoire concerné en fonction des orientations du projet décidées par le comité de pilotage, sous couvert de sa fédération ;
  - il assure le suivi technique, administratif et financier du projet et de ses instances ;
  - il accompagne et soutient la vie associative dans le cadre du présent contrat. »
- « Avec les partenaires locaux et les signataires du CAJT, les collectivités locales :
- co-construisent le projet éducatif d'animation ;
  - co-décident de l'évolution du projet et de son fonctionnement ;
  - participent à la mobilisation des acteurs locaux (élus, associations, établissements scolaires) et à la promotion de la politique jeunesse concertée et partenariale du territoire<sup>31</sup>. »

Ce large éventail d'activités professionnelles des animateurs-coordonateurs dessine un profil de poste principalement centré sur des missions de coordination des acteurs et des actions du territoire. On observera, néanmoins, que pour ce territoire porteur du développement local participatif, cette

---

<sup>31</sup> Extrait de la convention entre les associations porteuses DU CAJT et le département de Meurthe et Moselle.

dimension n'est jamais explicitement citée comme élément majeur de leur mission, alors qu'elle transparait tant dans les discours que dans les pratiques culturelles et sociales.

## Le projet Nooba : un pilotage par deux fédérations d'éducation populaire

Le caractère rural de la communauté de communes implique des actions très déconcentrées, fondées sur le volontariat des associations locales et la capacité des acteurs locaux à proposer des animations principalement centrées sur les équipements implantés dans chaque commune. Il existe un nombre important de MJC ou de foyers ruraux répartis sur la majorité des villages, ce qui permet de réaliser des activités plus ou moins continues (cours de danse ou de musique, expression théâtrale, réunions festives, etc.). Ces activités ne sont pas exclusivement réservées aux jeunes, mais concernent tous les habitants en fonction des demandes qui sont remontées par les associations ou les groupes locaux. Un comité de pilotage, constitué des élus des communes, des associations et des représentants du projet Nooba, se réunit au moins deux fois par an pour définir les actions à mettre en œuvre durant l'année et en faire le bilan. Ce principe d'élaboration participative de projets et de prises de décisions collectives est identique pour les jeunes, qui se réunissent au moins deux fois par an lors de « Nooba'night <sup>32</sup> », pour décider des principaux projets qui seront menés au cours de l'année. Ce sont principalement des jeunes âgés de 11 à 17 ans qui y participent, entre 15 et 20 jeunes issus des différents villages. D'après nos interlocuteurs (animatrice des foyers ruraux et responsable départemental de la Fédération des MJC), l'intérêt des jeunes pour cette participation aux projets est constant et leurs idées parfois innovantes (constitution d'un groupe de théâtre de « village »).

Deux observations limitent néanmoins la portée de cette « organisation ascendante ». En premier lieu, plusieurs de nos interlocuteurs mentionnent un essoufflement de la mobilisation des bénévoles à qui « on demande trop », ou qui « s'impliquent moins dans la durée ». Les anciens du monde associatif déplorent que les jeunes ou les jeunes adultes se mobilisent difficilement, sauf pour les projets qui les concernent directement :

« Dans certains villages, il n'y a plus d'associations vivantes et les nouveaux habitants préfèrent aller en ville pour se distraire que de faire vivre leurs villages. [...] Ils ont un comportement plus individualiste, et leurs enfants aussi, de sorte que l'on voit toujours les mêmes. » (Responsable d'une association.)

En second lieu, la « compétence partagée » de l'animation jeunesse entre deux fédérations d'éducation populaire, réunies au sein du projet Nooba, génère une interrogation récurrente sur

---

<sup>32</sup> Depuis 2014, les Nooba Nights sont un lieu de rencontres, d'échanges et de convivialité pour tous les jeunes du territoire dès 12 ans. Elles se déroulent chaque dernier vendredi du mois (hors vacances scolaires) de 18 h 30 à 23 h pour tous les jeunes, un peu partout sur le territoire. L'inscription préalable n'est pas obligatoire, il est demandé aux participants une contribution de 2 euros par soirée. Une Nooba Night se décompose en trois temps :

- 1<sup>re</sup> partie de soirée : échanges, débats, réflexions collectives... Elle vise à concevoir et mettre en place les projets d'animations des prochaines vacances scolaires (comme les sessions Nooba Ados), les projets d'animation du territoire (comme les chantiers loisirs jeunes) ou tout autre sujet qui concerne directement les jeunes ;
- 2<sup>e</sup> partie de soirée : repas convivial ;
- 3<sup>e</sup> partie de soirée : moment festif et ludique (découverte d'un film, organisation une soirée jeux de société. (Source : site Nooba.)

l'efficacité et la lisibilité de l'action, avec des discours parfois divergents, par exemple entre un représentant des fédérations, défendant d'un point de vue institutionnel le projet, et une animatrice, qui évoque, quant à elle, les difficultés du « terrain » : manque de moyens humains (réduction de trois à deux animateurs), difficultés à réaliser certains projets faute de participations des associations ou des jeunes et de soutien des élus, etc.). De plus, le caractère ambitieux et très généraliste du projet Nooba 2015-2018, qui repose sur une liste d'objectifs généraux et peu opérationnels, n'explique pas comment ces objectifs seront atteints.

Cependant, les élus soutiennent la démarche, qu'ils jugent adaptée au caractère très rural du territoire, et trouvent ainsi des avantages à travailler avec deux fédérations, comme plusieurs d'entre eux le soulignent :

« Un lien fort [s'opère] avec les fédérations d'éducation populaire, notamment les deux principales qui travaillent dans le cadre du projet Nooba : la MJC et les Foyers ruraux. C'est peut-être un peu spécifique à notre territoire de travailler avec deux fédérations. » (Élu CC.)

« C'est bien de travailler avec deux fédérations. Je ne dis pas qu'ils ne sont pas pareils, mais leurs visions d'approche et de travail sur le territoire peuvent être légèrement différentes. Il faut trouver des consensus au niveau de Nooba pour avancer ensemble. Cela complique un peu les choses, mais je pense que c'est bien d'avoir les deux : cela enrichit le projet. Il y a certainement plus de discussions, de consensus à trouver, mais je pense que cela enrichit le projet d'avoir des visions différentes. » (Président de la CC.)

## Des actions localisées reposant sur une dynamique associative fragilisée

Dans la CC du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud toulousain, l'approche de l'action vis-à-vis des jeunes se veut donc résolument celle de l'éducation populaire. Les deux fédérations ayant élaboré le projet Nooba 2015- 2018 ont ainsi défini trois axes principaux <sup>33</sup> :

- « favoriser l'accès des enfants et des jeunes aux loisirs à la culture et à la citoyenneté » ;
- « renforcer la démarche collective des actions menées sur le territoire et le soutien aux dynamiques associatives » ;
- et, enfin, « développer la démarche participative des habitants du territoire dans la politique jeunesse ».

Si les objectifs annoncés dans le premier axe définissent des actions en direction des enfants et des jeunes, les deux autres visent, quant à eux, à renforcer la dynamique associative et la participation des habitants à la vie locale, en particulier sur les questions de jeunesse. On comprend, dès lors, d'une part, que les animateurs des deux fédérations impulsent et coordonnent les actions sur le territoire, tandis

---

<sup>33</sup> La lecture de ce projet laisse apparaître au moins deux défauts :

- son ambition qui peut paraître démesurée : la première orientation détaille 7 objectifs généraux et pas moins de 33 objectifs opérationnels, la seconde 5 objectifs généraux mais pas d'objectifs opérationnels, la troisième 4 objectifs généraux et 19 objectifs opérationnels... ;
- les moyens et les outils mis en œuvre pour réaliser ses objectifs ne sont pas cités, ou sont confondus avec les objectifs opérationnels.

Il existe donc au moins un problème de méthode dans la présentation de ce projet.

que les associations locales se chargent de leur réalisation, et d'autre part, qu'ils consacrent une partie de leur temps au développement de la vie associative et au soutien de la participation des habitants.

Cette organisation particulière repose donc sur le savoir-faire des fédérations, sur la volonté des élus, et sur la mobilisation de la société civile au travers des associations locales souvent affiliées à l'une de ces fédérations. L'équilibre sur lequel repose le projet Nooba reste ainsi relativement fragile, notamment parce qu'il exige que chaque partie prenante contribue à la réussite du projet. Or, cela ne va pas toujours de soi, en particulier lorsque certains interlocuteurs insistent sur les difficultés rencontrées par les petites associations locales, sur l'affaiblissement de l'implication des habitants, et sur le fait que certains acteurs s'interrogent sur l'offre d'activités proposées :

« Les petites associations locales, elles ont aujourd'hui beaucoup plus de mal à exister et à être réactives pour deux raisons : d'une part, la réponse à des appels à projets est de plus en plus complexe parce qu'il faut à la fois beaucoup de temps et de technicité pour pouvoir y répondre : pour obtenir une petite subvention de 2 000 à 3 000 euros, il faut justifier d'un tas de choses, argumenter, élaborer un budget qui n'a parfois rien à voir avec la réalité des actions à mettre en œuvre. D'autre part, cela entraîne un découragement de la part des élus bénévoles qui préfèrent souvent ne rien demander du tout. Sans le soutien de professionnels, beaucoup de projets ne pourraient pas se réaliser. » (Professionnel association.)

La dernière évaluation triennale (2014-2016) apporte des informations intéressantes sur les publics accueillis et la nature des activités proposées dans le cadre du projet Nooba. Elle n'apporte cependant que peu d'éléments sur les deux derniers axes du projet – sur le renforcement de la démarche collective d'une part, et le développement d'une démarche participative d'autre part. Il est ainsi difficile de mener une analyse sur la nature et la valeur ajoutée actuelle du soutien aux dynamiques associatives locales et du développement de la démarche participative des habitants du territoire dans le cadre du projet Nooba. L'évaluation présente, néanmoins, sur la période considérée, une grande variété d'actions, définies en fonction du public accueilli et de la demande des enfants et des jeunes. On peut ainsi retenir que celles-ci sont orientées vers les activités culturelles, l'expression par la production de clips vidéo, les vacances, les activités festives à caractère intergénérationnel, les projets solidaires ou citoyens ou la prévention des risques destinée aux adolescents.

Au-delà de ses limites, le projet revêt, plus largement, un triple intérêt. Tout d'abord, le maillage territorial, assuré grâce au réseau de 35 MJC ou foyers ruraux (sur 39 villages), permet de maintenir et de soutenir une dynamique associative locale qui ne concerne pas uniquement les jeunes, mais aussi toutes les générations, par des événements festifs au sein de villages souvent isolés. Il constitue, ensuite, pour certains jeunes « fidélisés » au projet, une opportunité pour mener à bien des projets dont ils sont eux-mêmes les initiateurs et participer ainsi directement à l'animation locale, notamment par l'instauration des Nooba Nights. Enfin, il porte, en lui-même, la dimension intercommunale de l'animation locale, illustrée par l'instauration de comités de pilotage ou de forums auxquels sont conviés à participer les élus, les associations et les habitants du territoire, y compris les jeunes inscrits dans des projets. L'un des enjeux serait, dès lors, de pouvoir mesurer la portée réelle de cette action intercommunale, notamment au regard des spécificités propres à la conduite de politiques de jeunesse en milieu rural.

## 4. Une politique de jeunesse en milieu rural aujourd'hui confrontée à deux principaux enjeux

### Un enjeu d'articulation entre politique de jeunesse et développement local

Il existe, sur le territoire de la CC du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois, une véritable tradition de participation des habitants à la vie locale, dans une logique de développement social et culturel. En termes d'analyse, la question est, dès lors, de savoir si cette tradition s'est suffisamment ancrée dans les représentations et les pratiques pour perdurer et constituer encore un des éléments moteurs du développement du territoire à l'avenir. L'orientation générale de la politique souhaitée par les élus de la communauté de communes consiste à soutenir les initiatives de mobilisations sociales et culturelles des habitants. Mais qu'en est-il vraiment des initiatives en matière de jeunesse ? Si la même logique ascendante, telle qu'elle est illustrée par les Nooba Nights ou les forums, semble exister en ce qui concerne l'implication des jeunes dans les projets qu'ils proposent et auxquels ils souhaitent participer, on peut néanmoins s'interroger sur la portée de cette dynamique.

Il apparaît, en particulier, que si la communauté de communes porte le développement des pratiques culturelles comme un axe important de sa politique de développement local, on peut encore s'interroger sur la place laissée à la jeunesse en la matière. Il est, par exemple, encore difficile d'identifier précisément l'articulation entre le projet Nooba et celui du service culture de la CC. En effet, si l'un des objectifs de Nooba est de « développer la démocratisation culturelle sur le territoire », sa traduction concrète ainsi que son articulation avec l'expertise de l'agent de développement culturel de la CC restent encore difficiles à appréhender. En outre, s'agissant de la jeunesse, comme le souligne une élue de la CC<sup>34</sup>, « il ne s'agit pas seulement de collaborer, mais de construire ensemble ».

### Un enjeu de pilotage et d'ouverture à de nouveaux publics

Plus généralement, la question de la « délégation de fait » de la politique jeunesse à deux fédérations d'éducation populaire pose la question du pilotage de l'ensemble du projet. Sans remettre en cause le principe selon lequel ces deux fédérations disposent d'une connaissance plus approfondie des pratiques d'animation et de participation des jeunes et s'appuient sur un large réseau de bénévoles élus et de professionnels, il subsiste cependant, du fait même de ce système de délégation, un risque de désengagement de la part des élus sur les questions relatives à la jeunesse, même s'ils sont associés aux décisions dans le cadre du comité de pilotage. Un tel désengagement peut prendre plusieurs formes : financier, d'intérêt, ou encore politique. Parallèlement, la coexistence de ces deux fédérations sur le même territoire, qui offre l'avantage de ne pas être dépendant d'une seule, peut s'argumenter au-delà d'une simple référence à l'histoire, en mettant par exemple l'accent sur les contributions de chacune au projet et en insistant sur leur complémentarité.

---

<sup>34</sup> Ancienne présidente, octobre 2017.



Au-delà des enjeux de pilotage propres à cette situation de délégation, la question du public se pose également, et pas seulement en termes de catégories d'âge. En référence aux informations que nous avons pu recueillir, il est difficile d'identifier à qui bénéficie l'ensemble des activités réalisées auprès ou avec les jeunes. La seule indication relative à la cible visée est celle de la tranche d'âge concernée, les 12-17 ans, dont la délimitation est corroborée par l'absence d'établissement scolaire supérieur sur le territoire. Cela contribue en effet à minorer fortement la présence de jeunes plus âgés (de 18 ans ou plus) sur le territoire, tout comme la difficulté de se déplacer au sud de la CC. En outre, l'absence de jeunes plus âgés dans les activités culturelles proposées sur le territoire tient également à l'attractivité de l'offre métropolitaine, plus diversifiée.

En ce sens, on peut s'interroger sur le fait de savoir si les actions permettent, ou sont en capacité, de toucher tous les publics jeunes ? Mais cette question ne se pose uniquement en termes d'âge. Un élu rencontré souligne, en effet, que les jeunes rencontrant des difficultés sociales ou scolaires ne sont que très faiblement représentés dans les activités du projet Nooba.

De fait, les représentations de la jeunesse diffèrent selon le statut et la posture (élu ou professionnel) : l'élu souligne les difficultés d'intégration de certaines familles néo-rurales et de leurs enfants, dont l'implantation dans des villages ruraux est à la fois source de problèmes pour eux-mêmes et pour leur participation à l'offre d'activités sociales et culturelles :

« Nous n'avons pas les mêmes problèmes que dans le milieu urbain, mais nous avons tout de même des enfants et des jeunes en difficulté. Des familles se disent : "Nous avons trouvé la solution, plutôt que d'habiter en ville dans les HLM, nous avons trouvé moins cher à la campagne." Et elles ne voient pas les difficultés que cela génère. Souvent ce sont des familles avec de jeunes enfants et cela pose des soucis aussi dans les villages. Nous le voyons bien à travers Nooba : ces jeunes qui posent des fois des difficultés dans les communes ne vont pas aux activités Nooba. Nous n'arrivons pas à les accrocher. Les parents ne viennent pas non plus aux réunions décentralisées sur les communes. Cela leur passe au-dessus de la tête, ce n'est pas leur problème et ce n'est pas leur culture non plus » (Président CC, novembre 2017.)

Au-delà du poids de l'environnement social, familial et scolaire des jeunes, les animateurs soulignent de leur côté que l'enjeu d'ouverture des activités à un public le plus large possible repose sur la plus ou moins forte implantation des associations porteuses des activités, qui influe sur la capacité à mobiliser :

« Ça dépend, par exemple, de la bonne implantation et connaissance de l'association locale avec laquelle nous travaillons. Là où l'encadrement associatif bénévole est bon, des jeunes en difficultés viennent et participent à des projets. On développe aussi tout un travail avec le collège qui nous ouvre ses portes pour des interventions comme dans le projet "Moi est un autre" du conseil départemental. » (Coordinateur Nooba, octobre 2017.)

Une animatrice évoque, quant à elle, l'importance de mettre en œuvre des actions collectives pour mobiliser l'ensemble des jeunes :

« C'est sûr qu'avec certains jeunes, c'est plus long et plus difficile et quand il n'y a pas d'adulte référent derrière ou de groupes de pairs pour les entraîner à venir sur les animations ou sur des projets, ils ne restent pas. Nous n'avons pas une formation d'éducateur, et il n'y a pas d'association de ce type sur la CC. Ce n'est que par des actions collectives que l'on peut les toucher. » (Animatrice coordinatrice, octobre 2017.)

Enfin, dans la mesure où beaucoup de jeunes aspirent à quitter le territoire soit pour poursuivre leurs études, soit pour trouver un emploi, la question de l'articulation de la politique de jeunesse et celle du développement local revêt, à notre sens, une dimension essentielle. En quoi, comment et avec quels

jeunes est-il possible de conjuguer les deux ? Rien n'indique que les jeunes qui participent à des activités ou à des projets collectifs s'engageront, par la suite, dans la vie locale et associative. Selon les animateurs impliqués dans la projet, cette problématique renvoie, plus largement, à la façon dont l'implication des jeunes peut-être valorisée et reconnue, notamment par le biais du BAFA ou du service civique :

« On incite des jeunes à avoir une formation BAFA, et nous pouvons les former. Je crois qu'en tout, depuis que je suis là, il y a une plus d'une douzaine de jeunes qui ont pu en bénéficier, beaucoup participaient à nos activités ados. Ils ne reviennent pas tous travailler sur le territoire, mais je crois que ce qu'ils ont vécu, les projets, la dimension très participative des actions, ça a déjà été très formateur pour eux. » (Animatrice coordinatrice.)

« En matière de service civique, c'est plus compliqué parce que les petites associations locales MJC ou Foyers ruraux ne peuvent en supporter le coût. On essaye de faire un travail de sensibilisation avec les plus grosses communes et ça commence à prendre. C'est sûr que sur ce dispositif, il y a encore une marge de progrès importante. Encore faut-il trouver des volontaires pour travailler sur ce territoire. Ils préfèrent en général être proches des villes. » (Animateur coordinateur.)

## Conclusion : une « gouvernance citoyenne » en quête de cohérence et de pérennisation

La politique jeunesse de la communauté de communes de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois repose donc sur une organisation et des orientations très contrastées par rapport à celles de Moselle et Madon. Au cœur de ces distinctions, figurent trois composantes qui dessinent la spécificité des orientations prises dans la conception et la mise en œuvre de cette politique.

La première est liée au caractère très rural de ce territoire, qui a dicté une approche à la fois politique et pragmatique reposant sur le tissu associatif local et les compétences des associations d'éducation populaire :

« Ici, nous sommes vraiment dans un milieu très rural. Comment voulez vous que la CC fasse de l'animation mutualisée sur 39 communes dont la plus importante dépasse à peine 1 400 habitants et la plus petite fait à peine 60 ? Quand Michel Dinet a lancé le développement local participatif et les CAJT, ce n'était pas seulement par volonté politique, c'était un choix très pragmatique. Les liens sociaux ne se tissent ici que par la famille, le voisinage – et c'est parfois compliqué –, et par les associations et l'engagement des bénévoles. On avait la chance ici, et pour le moment on l'a toujours, de disposer d'un tissu associatif local très dense, très actif, des fédérations d'éducation qui conduisent depuis longtemps une réflexion et des projets sur ce type de territoire, pourquoi se priver de leurs compétences et de leurs services ? » (Président CC, novembre 2017.)

La seconde s'inscrit dans la continuité de la délégation de la politique jeunesse aux associations d'éducation populaire et dans le soutien au principe des CAJT, tout en « mettant le cap » sur la dimension culturelle des actions, et la croyance forte que « l'expérience culturelle et artistique aide les adolescent à se forger une identité<sup>35</sup> ».

« Je crois que beaucoup de choses ont changé. J'en discute souvent avec des parents, avec des bénévoles associatifs, on essaye de s'adapter et là encore les fédérations nous aident. Lors des forums citoyens que nous organisons chaque année avec les animateurs de Nooba et la présence des fédérations d'éducation

---

<sup>35</sup> Agent de développement culturel de la CC.

populaire, beaucoup d'adultes, de parents s'inquiètent du risque d'isolement de certains jeunes en même temps que leur surconsommation de réseaux sociaux. On n'a pas réponse à tout, mais c'est pour cela aussi que garder le cap sur les actions culturelles, les activités et les projets collectifs qui sont vraiment intercommunaux, appuyés et accompagnés par des professionnels de l'animation, c'est pour nous très important, et que nous allons poursuivre l'effort. Après, nous avons dit clairement, dans les réunions Nooba auxquelles assistaient les fédérations d'éducation populaire, que nous ne pourrions pas prendre la place du département financièrement, que ce n'est pas pour cela que nous abandonnerions le projet, que nous reverrions le projet autrement, mais que si notre principal soutien, le département, qui avait impulsé cette démarche des CAJT arrêtaient, nous n'y arriverions pas tout seuls, que nous continuerions sûrement à faire des choses, mais différemment. Nous avons eu débat là-dessus, sur la prise de compétence enfance-jeunesse. Nous l'avons abordé. Nous avons dit que nous continuerions dans le schéma actuel, mais différemment, si un financeur venait à manquer. » (Président CC.)

L'organisation de la politique jeunesse de la communauté de communes du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois en CAJT bénéficie, on le voit, actuellement d'un soutien constant de la part des élus de la CC. Même en cas de désengagement du conseil départemental, ce qui n'a jusqu'à présent jamais été évoqué, la CC n'envisage d'autres formes d'organisation, en considérant qu'il s'agit du système d'action le plus approprié aux spécificités du territoire, et en constatant que les orientations prises en matière d'animation jeunesse et de culture – telles que mentionnées dans charte de développement<sup>36</sup> – n'ont jamais été remises en cause.

La troisième de ces orientations est d'inscrire les actions dans une dimension « citoyenne » en favorisant la participation des jeunes aux projets auxquelles ils participent. Mais il est difficile de lire la véritable valeur ajoutée de cette dimension participative et d'évaluer l'impact qu'elle peut avoir sur l'engagement présent et futur des jeunes.

La politique jeunesse de la CC du Pays de Colombey-les-Belles-les-Belles et du Sud Toulinois s'inscrit donc dans une perspective de gouvernance citoyenne<sup>37</sup>. Son projet est élaboré par les associations d'éducation populaire qui gèrent et coordonnent l'ensemble des actions sur le territoire en étroite relation avec la demande des élus, des associations et parfois les jeunes eux-mêmes. Le mode de fonctionnement des CAJT, auxquels est déléguée la conduite de la politique jeunesse, respecterait ainsi les principes de démocratie participative dont ce territoire est l'un des promoteurs. Il reste néanmoins difficile d'évaluer l'efficacité et la pertinence de ce type d'organisation, qui reposent essentiellement sur le dynamisme et la demande des petites associations locales et la volonté des élus, souvent confrontés aux manques de moyens matériels, financiers et humains. De plus, le projet Nooba souffre, de notre point de vue, d'un manque de cohérence entre la multitude des objectifs poursuivis, les moyens pour y parvenir et l'évaluation des actions. Son intérêt principal réside à la fois dans sa capacité à maintenir les liens de solidarité entre les villageois et la participation des jeunes au sein d'un tissu rural fortement fractionné, et sa contribution à l'action culturelle, marqueur territorial fort du développement local sur cette CC. Encore faut-il que ces deux éléments soient mis en valeur tant dans le projet du CAJT que dans les actions qui le concrétisent. Leur introduction claire dans la future charte de développement de la CC contribuerait certainement à leur mise en valeur.

---

<sup>36</sup> Les « associations constituant, au côté des élus, des forces de propositions ; leur collaboration doit être systématiquement recherchée pour enrichir le projet et contribuer à son acceptation » (charte de développement).

<sup>37</sup> Voir note précédente.

Dans leur ensemble, les CAJT constituent une originalité dans le mode d'organisation de la politique jeunesse sur le territoire du pays, mais aussi sur l'ensemble du département, et se situent dans la continuité de ce que Michel Dinet, militant de l'éducation populaire, a initié en termes de développement local et de participation.

Les CAJT sont présentés dans plusieurs documents comme un axe central de la cohésion sociale et de la vie associative, particulièrement riche sur le pays, avec plus de 120 associations locales affiliées aux cinq fédérations d'éducation populaire présentes sur le territoire. Il est donc difficile d'analyser l'impact réel de ce système d'action tant auprès du public, en particulier les jeunes, que des acteurs, élus et professionnels au travers du seul exemple de la CC du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois. Les appréciations d'élus ou de professionnels sur d'autres CAJT du pays ou du département sont plus mesurées quant à la portée de ce type d'organisation pour élaborer et conduire une politique jeunesse.

Sans doute cette organisation, dont l'originalité repose principalement ici sur l'adaptation au caractère rural de cette communauté de communes, manque-t-elle d'une nouvelle lecture qui actualiserait sa portée et renforcerait son sens, sans faire abstraction des difficultés auxquelles elle est confrontée : le sentiment d'isolement de certains habitants, la difficulté de mobiliser sur le long terme les acteurs des petites associations locales, le manque de moyens et la nécessaire mise en œuvre de dynamiques inter-villageoises pour y remédier. Et s'il existe une « conférence permanente de l'éducation populaire sur ce département », il serait bienvenu qu'avec les concours du conseil départemental et ses partenaires institutionnels (CAF, pays, communauté de communes), celle-ci propose une évaluation globale et comparative de l'ensemble des CAJT sur ce territoire, afin d'améliorer leur lisibilité au niveau du pays comme, peut-être, à celui du département. Il s'agit également de savoir en quoi ils participent de cette volonté d'éducation à la citoyenneté et de participation effective au développement local énoncée tant dans les projets des fédérations que dans ceux du pays ou du département.



## CHAPITRE 5. APPROCHE COMPARATIVE DES POLITIQUES DE JEUNESSE DES TERRITOIRES

---

Dans ce chapitre, nous avons voulu porter notre observation sur la comparaison des politiques de jeunesse dans chacun des territoires, en mettant en évidence deux composantes qui nous semblent éclairer la manière dont elle sont conçues, mises en œuvre et coordonnées, tant en interne qu'entre les différents niveaux de territoire.

La première composante est celle de la gouvernance des deux communautés de communes puisque chacune d'entre elles a créé et applique un mode d'organisation spécifique pour mettre en œuvre sa politique de jeunesse.

La seconde est celle du système d'actions du pays et des deux communautés de communes à travers la mise en évidence de trois éléments constitutifs de l'approche systémique des organisations : la cohérence du système, la complémentarité interne et externe des actions.

Le détail des modes de gouvernance figure dans le tableau situé en annexe 1 du présent rapport, celui sur les systèmes d'action dans le tableau présenté en annexe 2.

### 1. Les modes de gouvernance des deux communautés de communes

#### Les régimes de gouvernance : une grille de lecture

Pour qualifier les modes de gouvernance de chacune des communautés de communes, nous nous sommes appuyés sur les travaux de Francesca Petrella et Nadine Richez-Battesti (2012) sur les « logiques d'interactions entre associations et institutions publiques dans la gouvernance locale ». Les auteurs distinguent quatre « régimes de gouvernance » dont nous nous sommes servis pour analyser la gouvernance des deux communautés de communes. Nous n'avons pas fait état du pays, celui-ci n'intervenant auprès de la jeunesse que par le truchement de ses outils, la mission locale et dans une moindre mesure l'ADSN.

Les quatre régimes de gouvernance identifiés sont les suivants :

- la gouvernance publique, qui « implique principalement des acteurs publics qui définissent les politiques à mettre en œuvre afin de poursuivre l'intérêt général » ;
- la gouvernance multilatérale, qui se distingue par « l'implication d'une diversité d'acteurs publics et privés, dont les associations, dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques locales » ;
- la gouvernance citoyenne, qui se caractérise par « la présence d'une pluralité d'acteurs dont une part prépondérante est constituée « d'utilisateurs » et d'acteurs de l'économie sociale et solidaire » ;

- la gouvernance quasi-marchande, qui « met en concurrence les différents partenaires potentiels par des mesures incitatives introduites par la puissance publique ». Nous n'avons pas retenu celle-ci, dans la mesure où elle n'apparaît pas significative concernant les territoires étudiés.

Les types de gouvernances peuvent être définis au travers de cinq critères :

- la **définition de l'intérêt général**, qui porte sur la décision et la définition de ce qui constitue le cœur du projet jeunesse ;
- la **diversité des acteurs et les incitations à participer à la politique jeunesse**, qui ont trait aux partenariats avec la collectivité locale dans la mise en œuvre de la politique jeunesse et à la manière d'associer les partenaires ;
- l'**organisation de la production des biens ou des services**, qui porte sur la gestion de la politique et des actions pour et avec les jeunes ainsi que sur les méthodes et outils mobilisés ;
- les **instances de coordination**, qui portent sur le mode de coordination des acteurs ;
- les **logiques politiques**, qui ont trait à la finalité politique de cette gouvernance.

Dans l'application de cette grille d'analyse à la politique de ces deux territoires, nous avons voulu distinguer la tendance dominante de gouvernance telle qu'elle est affirmée dans les textes et les documents émanant de la collectivité locale ou des associations gestionnaires (**gouvernance affirmée**), de celle qui nous est apparue au travers des entretiens et des faits observables (**gouvernance observable**), notamment par la capacité des jeunes ou des associations de jeunesse à être directement associés à la politique de jeunesse mise en œuvre.

### Trois enseignements à tirer de l'application de ces différents modèles

D'abord, il n'existe pas de relations systématiques entre les tendances « affirmées » et celles « observées », preuve d'une distance entre le discours institué des « gouvernants » et les pratiques des acteurs. Il n'y a pas de modèle de gouvernance pur qui relèverait uniquement d'un mode de gouvernance sur l'ensemble des critères, mais plutôt des systèmes d'action « hybridés », où l'on affirme par exemple la volonté d'aller vers un mode de gouvernance plus « citoyen », mais où l'on achoppe sur des difficultés organisationnelles, logistiques ou politiques. C'est en particulier le cas de la politique jeunesse du CAJT de la CC du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois où le modèle de gouvernance citoyenne est constamment rappelé dans les discours et dans les écrits, mais se situe davantage dans des pratiques multilatérales avec les collectivités et les associations locales que dans une participation citoyenne ouverte notamment aux jeunes du territoire. Cette dernière gouvernance constitue pour le moment plus une « utopie fondatrice » d'un nouveau mode de gestion publique (et ouverte en particulier aux publics jeunes) qu'une réalité tangible.

« C'est vrai que la participation de tous fonctionnait vraiment bien jusqu'à la fin des années 2000, que les gens s'investissaient dans le tissu associatif local, et puis il y a eu une sorte d'essoufflement qui s'est accéléré après la disparition de M. Dinet, mais aussi je crois parce que les moyens ont commencé à manquer, aussi par une forme de découragement des « anciens » militants associatifs : la relève n'était plus assurée et l'investissement des jeunes s'est fait plus rare et plus ponctuel. » (Ancienne élue CC, militante associative.)

« Les jeunes participent bien aux projets dans la mesure où ce sont eux qui les proposent, mais c'est plus difficile de toucher les jeunes de plus de 17 ans, dans la mesure où la majeure partie d'entre eux ne sont plus sur le territoire de manière permanente (étude, apprentissage, etc.). On les retrouve sur des manifestations ponctuelles, les fêtes locales, les concerts ou les événements culturels, mais leur vie active est ailleurs, souvent sur les lieux d'étude. C'est normal qu'ils veuillent s'affranchir de milieu familial et des villages où ils habitent encore pour la plupart. » (Professionnelle associative.)

Le type de gouvernance de la CC de Moselle et Madon apparaît d'emblée multilatérale dans son ensemble, en particulier grâce à la constitution du groupe de travail de prévention. Celui-ci représente une réelle volonté de s'ouvrir à des partenaires extérieurs à la collectivité locale, dans une logique d'approche transversale des questions de jeunesse, principalement dictée par l'orientation donnée à la prévention des risques :

« Nous avons voulu nous doter d'une organisation fondée sur un véritable partenariat d'action entre le service jeunesse prévention et tous les autres acteurs institutionnels ou associatifs chargés de l'animation, de l'éducation, de l'insertion ou encore de la prise en charge sociale des jeunes en difficulté. Cela veut dire en particulier que notre travail s'inscrit dans un continuum de l'action publique en direction des jeunes. Nous sommes à la fois dans l'intervention généraliste auprès des jeunes, et dès que nous observons qu'il existe un problème que nous ne pouvons résoudre seuls, nous passons le relais à un partenaire compétent pour y répondre. Cela vaut aussi pour les partenaires à notre égard. Enfin nous développons des actions collectives en direction des jeunes où nous essayons d'associer le maximum d'acteurs autour d'une thématique commune, par exemple sur les discriminations dont peuvent être victimes les jeunes. » (Professionnel animation prévention jeunesse.)

Si cette démarche générale a le mérite de la clarté et de la mise en cohérence de l'ensemble des intervenants, elle est peu explicite sur la manière dont les jeunes sont associés à ces actions et comment elles répondent à leurs attentes. De plus l'articulation entre cette orientation générale et l'intégration de la jeunesse au développement local n'est que sommairement traitée :

« C'est vrai que ce n'est pas notre priorité et que nous n'avons que peu d'actions dans lesquelles les jeunes sont vraiment en situation d'acteur et de "producteur de sens" et que nous n'avons pas vraiment travaillé la question de leur contribution aux objectifs du développement local. C'est, je crois, un travail auquel nous devons nous atteler dans les prochaines années » (Professionnel jeunesse et élue.)

En conclusion, il ressort de cette comparaison des modes de gouvernance que quelle que soit l'entrée, par la gestion directe de la politique jeunesse à la CC de Moselle et Madon ou par celle de la gestion déléguée aux associations d'éducation populaire à la CC du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulousain, les modes de gouvernance de l'une et l'autre sont de type multilatéral, même si des différences importantes existent sur l'affichage des orientations. La logique politique dominante pour l'une et l'autre est clairement celle de l'intégration de l'ensemble des acteurs dans la politique jeunesse, sans que l'on puisse vraiment observer d'innovation de nature à changer substantiellement le référentiel d'action. C'est par exemple le cas s'agissant de l'implication et l'engagement des jeunes dans la conception et la conduite de la politique mise œuvre, ceux-ci n'étant pas véritablement pensés comme une ressource et une force dans le développement du territoire.



## 2. Une comparaison synthétique des systèmes d'action entre les trois territoires

Parallèlement à l'identification des régimes de gouvernance mis en œuvre à l'échelle des territoires étudiés, et après avoir exploré chacun d'eux successivement (le pays et les deux communautés de communes), l'objectif est, ici, d'effectuer, entre eux, un comparatif des outils et dispositifs d'action publique destinés aux jeunes. Ce comparatif porte sur quatre domaines :

- les compétences ou missions, le public ciblé et les outils mis en œuvre ;
- la nature des partenariats pour réaliser les actions ou les missions ;
- le projet de territoire et la référence aux actions ou projets en direction des jeunes ;
- le type de système d'action qui résulte des trois domaines précédemment cités.

Au-delà de l'analyse sociodémographique et des entretiens, effectuée dans les chapitres précédents, le but de ce comparatif est de mettre en évidence :

- d'une part, la cohérence interne de chaque dispositif territorial (entre compétence ou mission, action, publics, partenariat et projet de territoire), dans lequel la question de la jeunesse est traitée ou apparaît comme un axe ou une priorité. La cohérence du système d'action est forte lorsqu'il existe une corrélation entre les quatre domaines précédemment cités ;
- d'autre part, la complémentarité entre différents niveaux de territoire, et entre eux, pour proposer aux jeunes une continuité de l'action publique à leur égard, en particulier au regard de leur âge et de leur condition sociale. La complémentarité entre territoires est forte lorsqu'il existe des projets transversaux bénéficiant aux jeunes de tous les territoires du pays, ou entre intercommunalités, permettant d'élargir l'offre d'actions proposées à l'ensemble de la jeunesse du territoire.

### Un pays « coopérative de moyens » plus que « moyen de coopération »

#### ▪ *La cohérence du système d'action (vis-à-vis de la politique jeunesse)*

Le système d'action organisé sous forme de coopérative de moyens pour les communautés de communes dispose d'un certain nombre d'atouts :

- des outils opérationnels et performants, décentralisés sur l'ensemble des CC pour la mission locale ; il en résulte une bonne couverture territoriale de l'ensemble des dispositifs et actions en direction des jeunes indépendamment de leur appartenance au milieu sociogéographique ;
- une approche globale de la jeunesse (18-25 ans) pour la mission locale, une forte proportion de jeunes adultes de moins de 35 ans accompagnés par l'ADSN dans l'entrepreneuriat ou l'implantation d'entreprises ; on pourrait en conclure que le pays se positionne comme un acteur central de l'intervention socioprofessionnelle auprès des jeunes et des jeunes adultes ;
- un partenariat institutionnel développé avec des institutions publiques (Pôle emploi, Cap emploi 54, conseil départemental, etc.), ce qui montre une volonté de s'ouvrir à d'autres partenaires ou de collaborer avec d'autres territoires.

Mais il recèle trois types de faiblesses qui constituent des paradoxes au regard de la volonté du pays de construire une coopération entre acteurs et entre territoires :

- une coopération embryonnaire entre la mission locale et l'ADSN sur l'accompagnement des jeunes aux projets de création d'activités ;
- une absence de référence à la jeunesse dans le projet de territoire, alors que la mission locale et l'ADSN contribuent tant à la politique jeunesse qu'au développement du territoire ;
- l'absence ou la mise en sommeil d'un conseil de développement ouvert aux forces sociales et économiques du territoire et auquel les mouvements de jeunesse n'ont jamais été conviés à participer.

#### ▪ *Concernant la complémentarité de l'offre interterritoriale*

La mission locale et l'ADSN (ou encore la maison du tourisme) peuvent apparaître comme des ressources complémentaires aux projets mis en œuvre par les communautés de communes, mais :

- il existe peu de relations structurées et organiques entre ces outils et les services ou associations gestionnaires des actions jeunesse des communautés de communes (sauf *via* le groupe prévention pour la CC de Moselle et Madon et quelques projets conduits en commun avec la mission locale et la maison du tourisme).
- les publics auxquels s'adressent la mission locale et l'ADSN sont très différents, en termes d'âge et de situation sociale, de ceux auxquels s'adressent les services ou associations des communautés de communes. Les politiques de jeunesse s'inscrivent peu dans une continuité générationnelle, ou dans une dimension interterritoriale pour les plus de 18 ans.

### La communauté de communes de Moselle et Madon : un système d'action partenarial fort, centré sur la prévention mais peu d'interactions avec les jeunes

#### ▪ *Cohérence du système d'action (vis-à-vis de la politique jeunesse)*

Le système d'action repose sur le partenariat institutionnel, intercommunal et sur les coopérations entre acteurs publics :

- il existe une cohérence interne entre tous les domaines (mission, actions, partenariat) et le projet de territoire est spécifiquement axé sur la prévention ;
- une cohérence entre services, notamment avec le service culturel et un partenariat étroit avec les établissements scolaires dans le registre de la prévention ;
- par contre, les jeunes sont faiblement impliqués et n'apparaissent pas comme acteurs, sauf relativement dans le domaine de la prévention (exemple : vidéo sur les discriminations).

#### ▪ *Concernant la complémentarité de l'offre interterritoriale*

- Il existe une bonne complémentarité entre le service jeunesse prévention et la mission locale, *via* le groupe de prévention et la conduite de certains projets communs.

- Il y a peu de relations avec les associations gestionnaires des actions sur les communes non adhérentes au projet, sauf sur le volet prévention.
- Par contre, l'ADSN n'est pas connue ou reconnue comme partenaire, à l'inverse de la maison du tourisme pour des projets en commun.
- Il n'existe ni relation fonctionnelle, ni échange ou projet commun avec la communauté de communes voisines du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois, pour des raisons à la fois historiques et d'organisation. Il n'y a pas d'interaction entre les projets et les actions jeunes de ces deux territoires.

## La communauté de communes du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois : une dynamique associative soutenue, mais sans interactions avec les autres territoires

### ▪ *La cohérence du système d'action (vis-à-vis de la politique jeunesse)*

Le système d'action repose sur un partenariat étroit avec les associations locales et les municipalités :

- il y a une cohérence entre les missions déléguées aux fédérations d'éducation populaire, les actions réalisées sur les espaces communaux par les associations locales, et les outils participatifs mis en œuvre ;
- il existe un partenariat d'action limité avec le service culturel de la CC, et avec le collège ;
- mais la jeunesse n'est jamais évoquée dans les priorités ou les objectifs de la charte de développement qui doit être actualisée.

### ▪ *Concernant la complémentarité de l'offre interterritoriale*

- Il n'existe pas ou peu de complémentarité avec les autres territoires ou les autres CC. Le rôle de la « conférence permanente de l'éducation populaire » est difficile à cerner dans ce département, notamment en termes d'échange de pratiques avec d'autres territoires en CAJT ou non.
- Il n'existe ni relation fonctionnelle, ni échange ou projet commun avec la communauté de communes voisine de Moselle et Madon, pour les mêmes raisons que celles évoquées pour cette CC. Il n'y a pas d'interactions entre les projets et les actions jeunes de ces deux territoires.

En conclusion, si la cohérence et la complémentarité interne de chaque système d'action est assurée par la référence à son projet d'actions jeunesse et les partenariats spécifiques mis en œuvre, il n'apparaît pas de cohérence globale, ni de complémentarité entre les territoires, chacun définissant ses priorités et la manière dont elles sont réalisées sans prendre en compte ni même tirer des enseignements de ce qui se passe dans la communauté de communes voisine ou le pays dans son ensemble. Il s'ensuit un « effet frontière » qui limite fortement les échanges entre territoires et entre acteurs, chacun voulant « garder la main » sur son dispositif d'action sans prendre en considération l'expérience ou les initiatives des autres.

Seule la mission locale semble échapper à ce constat, par son approche globale et interterritoriale de la jeunesse, mais son action demeure limitée à une catégorie de jeunes et est faiblement articulée à celle de l'ADSN.

Dans ce contexte, il est très regrettable que suite à la réorganisation des régions, le réseau des acteurs du développement local dans la région du Grand Est « Citoyens et territoires<sup>38</sup> » ait mis fin à la mission « politique de jeunesse », qui était auparavant une instance de réflexion collective, d'échange et de valorisation des expériences innovantes en matière de jeunesse. Sans doute cette mission aurait-elle pu favoriser les échanges et les interactions entre territoires et professionnels de la jeunesse, qui font aujourd'hui défaut.

---

<sup>38</sup> Anciennement « Carrefour des pays Lorrains », ce réseau avait mis en place depuis 2008 un groupe de réflexion partenarial et interinstitutionnel visant à :

- échanger entre représentants institutionnels, associatifs et territoriaux sur les politiques locales de la jeunesse afin de proposer des interventions concertées, complémentaires et cohérentes ;
- aider les acteurs locaux dans la mise en place d'une politique jeunesse qui s'intègre dans un projet global de territoire.

## CONCLUSION : QUEL CADRE INTERTERRITORIAL POUR LES POLITIQUES INTÉGRÉES DE JEUNESSE ?

---

Au regard de l'exploitation des données et de l'analyse des quarante-et-un entretiens menés auprès des acteurs du territoire et des jeunes, quatre éléments se dégagent et contribuent aujourd'hui à éclairer la manière dont les politiques de jeunesse s'élaborent et sont mises en œuvre dans les territoires des deux communautés de communes et celui du pays.

Le pays et les deux communautés de communes s'inscrivent dans une tradition politique forte de développement local et de participation élargie des habitants à la vie du territoire, issue d'une réflexion menée depuis plus de trente ans sur la démocratie locale, l'importance de l'intercommunalité comme système de coopération entre les villes et les nombreux villages qui constituent le territoire. L'enjeu était à la fois d'anticiper les recompositions politiques et administratives des territoires, en transférant des compétences et en fédérant les acteurs locaux autour d'un projet commun et partagé, mais aussi d'accompagner les mutations sociales économiques en mettant en œuvre des politiques publiques destinées à limiter les effets négatifs de ces mutations, ou à encourager des initiatives innovantes valorisant le territoire et ses habitants.

Cette référence historique et idéologique amène au moins deux interrogations. D'une part, comment se traduit-elle aujourd'hui dans les faits et dans la pratique des acteurs publics et associatifs en particulier pour les jeunes ? D'autre part, comment la jeunesse dans son ensemble a-t-elle bénéficié de cette réflexion et des actions qu'elles ont engendrées sur le développement et la démocratie locale, sur la coopération intercommunale et sur les politiques publiques à leur égard ?

Les réponses reposent sur l'analyse des outils mis en œuvre au service de ces politiques, de la nature des actions réalisées et leur intégration à un projet de territoire et de développement local, et sur celles des publics concernés et de leur association comme partie prenante de la politique mise en œuvre.

### 1. Un pays disposant d'outils dynamiques mais faiblement coordonnés et mis en valeur

Le pays est donc organisé comme une coopérative de moyens des quatre intercommunalités :

« Au sein de cette coopérative, nous avons mis en place différents outils depuis une dizaine d'années. Le pays est surtout un outil qui nous sert à faire ensemble ce que nous ne pourrions pas faire tout seuls. C'est un levier financier et de moyens humains que nous mettons à disposition d'un bassin de vie de 100 000 habitants. Voilà l'organisation que nous avons. » (Président CC, vice président pays, octobre 2017.)

Le système d'action mis en place par le pays correspond aux valeurs qu'il porte : un territoire coopérateur et participatif. Pour autant, correspond-il vraiment à ce qu'exprimait aussi bien la présidente de la CC du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois que nous citons dans notre introduction – à savoir que « c'est le pays qui construit les communautés de communes et non les communautés de communes qui construisent le pays » –, qu'à ce que soulignait Michel Dinet il y a dix ans lorsqu'il écrivait que « dans

l'ensemble, aujourd'hui, les pays correspondent mieux aux caractéristiques initiales du mouvement du développement territorial que la plupart des communautés », et que « c'est par eux que peut s'opérer la relance dynamique de l'intercommunalité » ?

Il ne nous appartient pas de porter une appréciation sur l'ensemble des orientations politiques et stratégiques qu'énonce le pays dans son projet de territoire et qui apparaît assez cohérent et inclusif avec le projet ou la charte des deux communautés de communes dont nous avons analysé essentiellement les politiques de jeunesse. Nous voulons néanmoins attirer l'attention sur trois éléments qui nous semblent aujourd'hui faire défaut dans cette démarche de développement local participatif et d'inclusion de tous les citoyens, y compris les jeunes, comme ressources du territoire.

D'abord, la mise en sommeil du conseil de développement constitue un handicap pour penser la stratégie du pays sans s'associer à la réflexion des membres de la société civile et des forces économiques et sociales du territoire, pourtant souvent mentionnées comme partenaires essentiels des intercommunalités. Dans la réorganisation à venir de cette instance de démocratie participative voulue par le législateur (dans le cadre de la loi NOTRe), il nous semble essentiel de ne pas oublier les mouvements de jeunesse et la jeunesse comme parties prenantes de ce nouveau conseil, puisqu'ils représentent qu'on le veuille ou non, qu'ils restent ou qu'ils partent provisoirement, l'avenir de ce territoire.

Ensuite, il nous semble singulier que la mission locale et l'ADSN, deux outils de développement pour tout ou partie dédiés à la jeunesse et dépendants du pays – qui participent fortement à l'insertion ou à la réinsertion des publics jeunes (ou non) en recherche d'emploi ou de formation, mais aussi à soutenir et accompagner les projets de création d'activités professionnelles souvent innovantes et à forte valeur sociale et économique – ne soient pas explicitement conçus comme instruments de développement dans les projets du territoire, qu'il s'agisse de celui du pays, du contrat de ruralité, du projet de la CC de Moselle et Madon ou encore de la charte de la CC du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulousain. Pourtant c'est bien grâce à leurs missions et aux actions mises en œuvre qu'elles contribuent à favoriser l'implantation, la qualification et le dynamisme de la jeunesse sur ces territoires, qualités requises pour assurer les transitions sociale, culturelle et économique, énoncées comme des priorités dans le projet de développement du pays.

Enfin, ces différents outils mis en œuvre par le pays pourraient constituer des ressources structurantes pour les territoires qui le composent et leurs habitants, si ces organismes étaient suffisamment coordonnés entre eux et donnaient sens à l'action publique voulue par le pays, notamment au travers d'un projet de territoire ambitieux fortement positionné sur des valeurs de coopération (« coopérative de moyens des quatre intercommunalités ») entre services et entre territoires : ainsi l'absence de projets communs ou transversaux à la mission locale et à l'ADSN donne à penser, malgré leurs compétences et les effets positifs de leur action, que leur travail se borne à une approche « techniciste » de l'accompagnement (en particulier) des jeunes dans leur projet d'insertion ou d'entrepreneuriat, dessinant des « ayants droit » à l'une ou à l'autre de ces ressources, en fonction de leur âge et de leur situation sociale. Une coopération entre ces structures et une articulation entre leur mission pourraient à la fois renforcer leur statut de

promoteur du développement territorial, confronter ou fédérer leurs compétences réciproques et donner un sens commun à la politique de revitalisation du territoire revendiquée par le pays.

## 2. Les communautés de communes : des priorités et des logiques d'intervention originales, mais limitées aux adolescents

Les politiques de jeunesse des deux communautés de communes de Moselle et Madon et du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois diffèrent sur un certain nombre de points, mais proposent toutes deux des méthodes originales dans la manière dont d'aborder les questions de jeunesse. Le point commun de ces deux approches est qu'aucune des deux communautés de communes ne dispose de la compétence jeunesse en tant que telle et qu'elles n'entendent pas, pour le moment, en disposer – *a contrario* des conclusions du CESE, qui, dans un avis récent consacré aux jeunes ruraux, propose l'exercice systématique de cette compétence au niveau des intercommunalités.

On a pu néanmoins observer tout au long de cette étude que chacune de ces approches a été fortement dictée par des raisons à la fois politiques, stratégiques et pragmatiques, c'est-à-dire pensée comme le dispositif le plus approprié aux caractéristiques du territoire, à son histoire et à son public. La question, dès lors, est moins de savoir si ces logiques d'intervention doivent évoluer que de se demander comment elles peuvent évoluer.

Au sein de la CC de Moselle et Madon, la gouvernance est de type multilatéral<sup>39</sup>, marquée par la coordination de la cohésion sociale, par une gestion directe des actions de jeunesse, mais aussi par une forte dimension intercommunale et partenariale, principalement avec les acteurs institutionnels et publics, la mission locale, les établissements scolaires, les services sociaux et culturels, qui sont largement cités comme les partenaires privilégiés des projets et des actions de la CC auprès des jeunes. De ce point de vue, il existe une vraie transversalité (entre services, entre structures) dans l'organisation du projet. Le partenariat associatif est plus en retrait, à la fois du fait du choix des priorités du projet, de l'affirmation de l'intercommunalité comme champ d'action, et de la résistance de certaines associations ou communes à accepter le projet de la communauté de communes et son mode de gouvernance. Une relation plus apaisée et construite autour de projets communs permettrait certainement d'améliorer l'offre d'activités, de renforcer la cohérence du projet et de concrétiser l'objectif d'égalité territoriale souvent énoncé par nos interlocuteurs, afin d'intégrer l'ensemble des acteurs à la politique de jeunesse.

La CC du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois inscrit, quant à elle, son projet dans le mode d'une gouvernance citoyenne<sup>40</sup>, revendiquée par les deux fédérations d'éducation populaire qui coordonnent les actions d'animation sur les villages de la CC, en faisant appel au tissu associatif local et à la mobilisation de ses acteurs. Le système d'action est donc centré sur un partenariat associatif et communal, par la participation directe des élus, des associations et des jeunes à la mise en œuvre des projets. Sans remettre en cause l'originalité de l'organisation des CAJT, modèle majeur de politique de

---

<sup>39</sup> Voir annexe 1 : synthèse des modes de gouvernance des deux communautés de communes.

<sup>40</sup> Voir annexe 1 : synthèse des modes de gouvernance des deux communautés de communes.

jeunesse dans ce département, nous avons pu observer que ce système reposait sur un équilibre fragile entre le savoir-faire des animateurs coordinateurs, la volonté des élus communaux et de l'intercommunalité, et surtout la mobilisation des associations locales, confrontées aux changements de pratiques dans l'engagement associatif : « On est passés d'un engagement militant sur la durée à un engagement sur des actions ponctuelles<sup>41</sup>. » La volonté des coordinateurs et de leurs fédérations est très certainement de maintenir cette dynamique d'engagement associatif local, mais le peuvent-ils seuls, sans un appui solide de la part de l'intercommunalité, voire du pays ? Dès lors, le renouvellement du modèle de gestion par CAJT doit être pensé en incluant sans doute plus fortement la question de l'engagement des jeunes et des jeunes adultes dans la vie locale : en accentuant, par exemple, leur formation aux techniques d'animation et de conduite de projet, en les associant davantage à la gouvernance du projet, en valorisant leur participation associative, tout en prenant en compte les nouvelles formes d'engagement des jeunes « libre, sans embrigadement, sans tutelle hiérarchique et pouvant s'exprimer de façon ponctuelle en fonction de leurs centres d'intérêt » (Muxel, 2010, p. 64). De son côté, le sociologue Laurent Lardeux<sup>42</sup> précise : « [Les jeunes] ne veulent plus se voir imposer une idéologie par un discours dogmatique, mais il n'y pas de dépolitisation pour autant, le court terme de l'action n'empêche pas la réflexion. »

Les actions réalisées et les projets en cours définissent également des approches de l'animation très différentes dans les deux communautés de communes, centrées sur des priorités spécifiques à chaque territoire.

L'axe majeur et structurant du projet et des actions de la communauté de communes de Moselle et Madon est celui de la prévention, marqueur territorial fort de la politique jeunesse de cette communauté. Garante de la coordination de la cohésion sociale et disposant d'un CISPD qui fonctionne de manière très opérationnelle grâce au groupe de prévention, les actions de prévention sont conduites sur l'ensemble du territoire ; elles font l'objet d'un partenariat étroit avec l'ensemble des institutions éducatives, sociales et médicosociales de la CC et sont soutenues par la CAF et, plus récemment, par le département. Le projet de constitution d'un CIAS, regroupant les questions d'enfance, de jeunesse, et de parentalité, en y incluant l'animation territorialisée et la prévention, va dans le sens d'un renforcement de cet axe d'action sociale pour l'ensemble du territoire et de sa population. La prévention s'adresse à une tranche large des jeunes (de 11 à 25 ans), et consiste à la fois à mener un travail de suivi individuel, de veille informative et d'actions collectives, plus particulièrement avec des jeunes âgés de 11 à 17 ans. Des informations structurées existent sur la nature des actions menées et le public concerné.

Avec une équipe composée d'animateurs (5) plus que d'éducateurs (2), les animations territorialisées d'« Anim'ados » sont centrées, elles, sur un public plus restreint d'adolescents et ne concernent pas l'ensemble du territoire : certaines communes préfèrent avoir recours aux associations, l'une d'elles a choisi de gérer directement son animation jeunesse, et d'autres enfin ne proposent aucune d'activité

---

<sup>41</sup> Entretien avec un élu associatif, juin 2017.

<sup>42</sup> Cité par Julien Delépine : « L'engagement post-it est au goût des jeunes ? », *Alternatives économiques*, décembre 2017.



structurée aux jeunes. Les activités proposées (loisirs, sorties culturelles, accompagnement de projet accueil informel en soirée) dénotent toutefois la volonté de la communauté de communes de diversifier les actions, d'asseoir le principe d'une animation mutualisée, et de proposer un accès aux activités éducatives et de loisirs à tous les jeunes, quel que soit leur lieu de résidence. La continuité de l'action d'animation éducative n'est toutefois assurée ni sur l'ensemble du territoire, ni au-delà de 17 ans. En dehors du forum qui s'est tenu en mars 2017 sur le projet de territoire, la réflexion sur la participation des jeunes à la vie locale et aux projets de développement est encore très inaboutie, comme le rappellent les jeunes interviewés. Et même si le nombre de jeunes formés au BAFA ou en service civique est l'un des plus importants du pays<sup>43</sup>, cette question de l'investissement et de l'engagement des jeunes majeurs n'a été que rarement évoquée. Et il serait sans doute logique qu'en parallèle de la création du centre intercommunal d'action sociale, soit également envisagée la création d'un conseil intercommunal de la jeunesse.

Sur la communauté de communes du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois, une large majorité d'actions s'adresse à des enfants âgés de 6 à 10 ans et aux adolescents de 11 à 16 ans, et si les activités culturelles n'apparaissent pas majoritaires dans la dernière évaluation de Nooba, elles n'en demeurent pas moins – de notre point de vue – l'axe structurant du projet, par le fort développement de cet objectif, la sensibilisation des publics aux pratiques artistiques, encouragée et soutenue par le chargé de développement culturel de la CC. La dernière évaluation communiquée va dans ce sens puisqu'elle mentionne la priorité d'intensifier la programmation culturelle pour les adolescents. L'autre priorité qui se dessine est d'accroître les actions de prévention auprès de ce public, grâce au partenariat avec les professionnels de l'action sociale et médico-sociale et des interventions au collège. Il en résulte que pour parvenir à réaliser ces objectifs, les associations d'éducation populaire qui coordonnent le projet ne peuvent plus simplement s'appuyer sur les associations locales, mais doivent renforcer leur partenariat avec les professionnels de la culture, de l'action sociale et de l'éducation.

Mais, pas plus que le dispositif mis en place par la CC de Moselle et Madon, le CAJT ne parvient pas à toucher les jeunes de toutes les communes de la CC du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois : les données sur la fréquentation laissent apparaître, à l'extrême-sud de la CC, de grands vides, toutes activités confondues. L'initiative la plus intéressante de ce CAJT est sans doute l'organisation des « Nooba Nights », qui illustrent les principes de la démocratie directe et de la décision participative au cœur de son projet. Mais, ici encore, très peu de documents étayent la portée de cette initiative<sup>44</sup> : pas de vidéos ni de témoignages des jeunes portés à notre connaissance alors que nous étions demandeurs.

Enfin, si la volonté existe donc d'associer les jeunes aux projets les concernant selon les modalités décrites précédemment, il est difficile de discerner comment ils sont encouragés à s'impliquer dès lors que la poursuite de leurs études les amène à s'éloigner de leur territoire d'origine. Par exemple, selon les informations délivrées par la direction départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DDJSCS) de Meurthe-et-Moselle, le nombre de jeunes ayant passé leur BAFA ou qui sont

---

<sup>43</sup> Par rapport à la population globale, selon les statistiques fournies par la DDJSCS.

<sup>44</sup> Un seul document nous a été transmis par le pays « ENGAGÉS ! 20 expériences de participation en Terres de Lorraine ».

engagés en service civique est proportionnellement plus faible dans cette CC que dans d'autres territoires du pays. Et les associations d'éducation populaire pourraient s'inspirer des travaux issus de la recherche pour redéfinir les modes d'engagement qu'ils proposent aux jeunes : « Les nouvelles générations portent une réflexion critique et une attente forte sur l'organisation et la prise de décision, avec une volonté d'horizontalité et de circulation de l'information. [...] Les jeunes générations expriment donc un refus des grandes associations et des fédérations historiques au profit des plus petites, plus locales et plus souples<sup>45</sup> ».

### 3. Quelle intégration territoriale pour une politique de jeunesse ambitieuse ? Quid de l'association des jeunes à la politique mise en œuvre ?

« La production sociale de richesses est systématiquement corrélée à la production sociale de risques » écrivait Ulrich Beck ([1986], 2002, p. 35) dans « La société du risque » il y a plus de trente ans, en analysant l'une des caractéristiques majeures de nos sociétés contemporaines. Si l'on prend le terme de « richesses » dans son acception large (production de richesses économiques, sociales, culturelles, technologiques, etc.), cette analyse s'applique assez largement aux politiques territoriales de jeunesse, et les territoires sur lesquels porte cette monographie n'y échappent pas.

Ainsi, le développement, par la CC de Moselle et Madon, d'actions préventives peut être corrélé à la façon dont les élus et professionnels appréhendent le « risque de délinquance » d'une partie de la jeunesse ou encore le risque d'actes délictueux vis-à-vis des jeunes (discriminations, harcèlement, addictions, etc.)<sup>46</sup>. Ainsi, au sein de la communauté de communes du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois, la production d'actions visant à la participation des habitants et des jeunes à des manifestations culturelles ou de loisirs répond à un risque perçu d'isolement, et d'être « laissée pour compte » de la population des petits villages ruraux ayant un accès plus limité à l'offre culturelle et de loisirs ou encore à des espaces de socialisation collective. Ainsi, enfin, les interventions de la mission locale ou de l'ADSN du pays, constituent des réponses ciblées aux risques de chômage et de disqualification sociale de jeunes et d'adultes vivant dans le pays, qui a été fortement impacté par les reconversions industrielles dont les stigmates sont encore présents dans la mémoire collective.

Ce sont donc les caractéristiques et les risques encourus de chaque territoire, tels qu'ils sont appréhendés par les acteurs locaux, qui produisent et structurent les formes de réponses politiques et sociales, sans doute les plus appropriées au moment de leur apparition, à la production des risques sociaux. Mais, dès lors, se pose la question de savoir comment sortir de cette dialectique entre production de richesses et production de risques ?

---

<sup>45</sup> Laurent Lardeux, Mathilde Renault-Tinacci, cités par Julien Delépine, « L'engagement post-it est au goût des jeunes ? », *Alternatives économiques*, décembre 2017.

<sup>46</sup> On retiendra d'ailleurs que l'ensemble des actions mises en œuvre aujourd'hui par le service de jeunesse prévention vise surtout à prévenir ce type de risques.

Ces différentes productions sociales ne font pas que fabriquer des richesses et des risques, elles engendrent aussi des représentations collectives qui interagissent constamment sur chaque production et influencent durablement la société dans son ensemble. De ce fait, les politiques mises en œuvre répondent plus souvent aux risques eux-mêmes qu'aux représentations sociales qui y sont invariablement associées ; ainsi, sous l'effet de l'action publique territorialisée, la jeunesse « dangereuse » devrait, grâce à une coopération étroite entre acteurs de la prévention, devenir une jeunesse pour laquelle il faut prévenir les dangers ou anticiper les risques ; la jeunesse isolée devrait devenir, grâce à la mobilisation des associations, une jeunesse animée et coopératrice ; la jeunesse en désinsertion, grâce à un accompagnement approprié, devrait pouvoir s'insérer professionnellement et socialement.

Cette analyse ne se veut pas une critique des orientations politiques et du travail réalisé par l'ensemble des professionnels publics ou associatifs ou encore par des bénévoles. Nous voulons simplement signifier que, malgré tout ce qui est mis en œuvre, mais aussi à cause de cela, les représentations sociales de la jeunesse sont également le fruit des politiques qui leur sont dédiées et dessinent une jeunesse qui fait l'objet de préoccupations diverses sans être actrice de ces politiques. On ne peut dissocier les réponses sociales des représentations sur lesquelles elles reposent et qu'elles génèrent, et c'est aussi sur ces représentations qu'il faut agir si l'on veut faire évoluer le référentiel de ces politiques, afin qu'elles coïncident avec l'évolution de la jeunesse et de ses pratiques.

Bien que le territoire du pays ne soit pas exclusivement rural (ville de Toul et couronne périurbaine de Nancy), la majeure partie des jeunes vivent dans des zones rurales, on retrouve, parmi les jeunes du territoire, le parcours social et scolaire traditionnel des jeunes issus de ce milieu : jusqu'à la fin du collège, les jeunes vivent sur un territoire circonscrit à leur commune ou à la communauté de communes, avant que celui-ci ne s'élargisse par la suite.

Dès le lycée, en effet, les acteurs décrivent une jeunesse désertant leur territoire d'origine pour poursuivre la scolarité (à Toul, à Pont Saint-Vincent ou à Nancy) : les jeunes seraient, en conséquence, moins présents et actifs sur leur territoire d'origine et davantage sur les lieux d'enseignement. Et pour les jeunes devenant par la suite étudiants, le territoire d'origine ne représenterait, la plupart du temps, qu'un espace de vie transitoire ou intermédiaire entre la famille, la vie étudiante et leur projet de vie sociale et professionnelle. Leur investissement sur leur territoire d'origine serait d'autant moins important que cet espace ne leur apparaîtrait pas correspondre à leur projet de vie. Cette même représentation dessine un processus d'éloignement progressif que l'on observe à l'identique dans beaucoup d'espaces ruraux et que l'on retrouve en Terres de Lorraine, et ce, malgré l'affirmation de la jeunesse, dans le projet de pays, comme « acteur de transition ».

Comment, dès lors, prétendre que les jeunes peuvent être « un acteur de transition » s'ils disparaissent de l'espace social et qu'ils sont faiblement invités à prendre part à son développement ?

Pour autant, les témoignages des jeunes lycéens, étudiants et actifs, dessinent une jeunesse prête à s'investir, gardant ou construisant des liens forts avec son territoire, son village d'appartenance ou

d'implantation. En se rappelant la dernière « libre parole » des jeunes lycéens et étudiants interviewés<sup>47</sup>, il est vraisemblable qu'il existe à leur égard au moins un déficit de communication<sup>48</sup>, au pire une forme de cécité qui les rend « socialement invisibles<sup>49</sup> » aux yeux du territoire, qui prend peu en compte leur vécu, leur constante mobilité, leur inventivité et leur investissement potentiel en tant que jeunes, et n'envisage pas comment et pourquoi ils pourraient y rester, y entrer ou y revenir et mettre ainsi leurs compétences au service de la collectivité et agir pour le développement local.

Réécoutant ou relisant le témoignage des jeunes lycéens et étudiants, celui des cinq jeunes verrières de Favières, mais aussi celui du proviseur, des principales de collèges, des CPE, des enseignants, ou encore de certains professionnels de jeunesse, nous considérons que l'un des marqueurs du pays dans son ensemble est la réussite scolaire et éducative de ces jeunes ou jeunes adultes, mais que cette réussite n'est prise en compte qu'en interne des institutions scolaires ou formatives, et que sa valorisation territoriale n'est pas ou insuffisamment assurée. Ces jeunes disposent d'un fort capital d'autochtonie et affirment leur capacité de mobilité, ne manquent ni de maturité, ni d'ambition, ni d'intérêt pour un territoire qu'ils apprécient et dont ils rappellent souvent l'histoire. Et nous nous sommes demandés pourquoi ils n'étaient pas conviés à y contribuer, alors que, dans le même temps, des associations et réseaux de jeunes issus de territoires ruraux s'organisent et se structurent pour exprimer leurs ambitions<sup>50</sup>.

De fait, la question du lien entre les jeunes et le développement territorial n'est généralement guère abordée, ou si elle l'est – notamment dans les documents stratégiques existants, comme le projet de pays ou le contrat de ruralité –, elle se traduit peu en actions, mais fait plutôt l'objet d'une rhétorique sur leur place dans la nécessaire « transition du territoire », sans que soit évoquée la nature de cette transition.

Or, il y aurait largement matière à intégrer la jeunesse comme composante de cette transition territoriale au regard des différents objectifs définis dans le projet « Terres de Lorraine en transition 2016-2020 », par exemple :

- « cultiver l'innovation et valoriser l'image de l'entrepreneur engagé » ;
- « la ressource humaine, clé de la transition économique », en particulier « l'anticipation des besoins en compétence et le soutien aux initiatives inclusives » ;

---

<sup>47</sup> « Vous avez parlé de politique de jeunesse et de développement local, on aimerait bien être consultés sur les questions qui nous concernent. Les projets, ça ne concerne pas seulement les adultes, mais aussi les jeunes qui, tôt ou tard, deviendront des adultes, qu'ils partent ou qu'ils restent sur le territoire. Il faut faire un effort de communication si on veut que les jeunes participent au développement local. Voilà, on espère que ça va un peu bouger les choses. »

<sup>48</sup> Ce qui est confirmé par exemple par l'absence de structure d'information généraliste destinée aux Jeunes, de type BIJ ou PIJ.

<sup>49</sup> Rapport de l'ONPES, *L'invisibilité sociale : une responsabilité collective*, (Donzelot, 2016), qui souligne « la frustration de ne pas être pris en compte au niveau local » des jeunes ruraux et des néo-ruraux.

<sup>50</sup> Voir article du journal *Le Monde* du 3 mars dernier, dont nous reproduisons quelques extraits : « Des territoires aux grandes écoles », un réseau par et pour les jeunes ruraux : Des étudiants de Sciences Po Paris ou de Dauphine qui ont grandi loin des grandes villes veulent inciter les lycéens dans le même cas à briguer les établissements réputés. D'abord en les informant, ensuite en encourageant leur audace [...]

"Aujourd'hui, explique Bixente Etchechaharreta, nous partageons le même constat : les jeunes ruraux sont mal informés sur les filières à leur portée, ils se sous-estiment, et leurs parents partagent cette autocensure ! Tous pensent qu'ils n'auront pas leur place dans les grandes écoles alors qu'ils obtiennent d'excellents résultats au bac." [...] D'où l'idée de lancer le réseau "Des territoires aux grandes écoles". [...] "La présence de jeunes de milieu rural évite que tous les étudiants soient sur le même moule, argumente-t-il, et ce serait dommage de garder toutes ses compétences pour soi seul. [...] si les initiatives en faveur de l'égalité des chances se concentrent dans les zones urbaines, elles sont tout autant nécessaires dans les zones rurales." »

- « produire autrement » ;
- « populariser les pratiques artistiques et favoriser un accès équitable à l'offre culturelle ».

Ce sont là autant de domaines qui suscitent l'intérêt des jeunes et qui pourraient faire l'objet, à l'instar des actions initiées par la mission locale, par la maison du tourisme ou par le service jeunesse de la CC de Moselle et Madon, de projets concertés entre services, associations et jeunes, à même de contribuer à leur engagement dans le développement du pays et des communautés de communes.

## BIBLIOGRAPHIE

---

- Aldeghi I., Guisse N., Hoibian S., Jauneau-Cottet P., Maes C. (CRÉDOC), *Baromètre DJEPVA sur la jeunesse 2016*, Rapport d'étude INJEP, octobre 2016 ([www.injep.fr/sites/default/files/documents/barometre-djepva-jeunesse-2016.pdf](http://www.injep.fr/sites/default/files/documents/barometre-djepva-jeunesse-2016.pdf)).
- Bapteste I., Trindade- Chadeau A. (dir.), *Ce qu'entreprendre permet d'apprendre. Entrepreneuriat des jeunes : insertion professionnelle pour certains, levier d'apprentissage pour tous*, Paris, INJEP/Cahiers de l'action n°41, 2014 ([www.cairn.info/revue-cahiers-de-l-action-2014-1.htm](http://www.cairn.info/revue-cahiers-de-l-action-2014-1.htm)).
- Beck U., *La société du risque, sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier, 2001 [1<sup>re</sup> éd, Suhrkamp Verlag, 1986].
- Coquard B., « Partir ou rester ? Le dilemme des jeunes ruraux », in Labadie F. (dir.), *Parcours de jeunes et territoires. Rapport de l'Observatoire de la jeunesse 2014*, Paris, La Documentation française/INJEP, 2014, p. 199-211.
- Coquard B., *Qui sont les jeunes ruraux ? Revue de littérature*, Paris, INJEP/Rapport d'étude, 2015 ([www.injep.fr/sites/default/files/documents/Rural\\_coquard\\_DEF.pdf](http://www.injep.fr/sites/default/files/documents/Rural_coquard_DEF.pdf)).
- Delépine J., « L'engagement post-it est au goût des jeunes ? », *Alternatives économiques*, décembre 2017.
- Di Méo G., « Une géographie sociale entre représentation et action », *Montagnes méditerranéennes et développement territorial* n° 23, 2008, p. 13-21
- Di Meo G., *Géographie sociale et territoire*, 1998, Paris, Nathan.
- Donzelot J., *L'invisibilité sociale : une responsabilité collective*, Rapport 2016 Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2016.
- Dréan L., Rugambage N., « Accompagner les jeunes à l'entrepreneuriat, un vecteur d'insertion ? » *Jeunesses : études et synthèses*, n° 33, juillet 2016 ([www.injep.fr/sites/default/files/documents/jes33\\_entrepreneuriat\\_bd.pdf](http://www.injep.fr/sites/default/files/documents/jes33_entrepreneuriat_bd.pdf)).
- Eloi L. (dir), *Vers l'égalité des territoires. Dynamiques, mesures, politiques*, LaDocumentation française./Bibliothèques des rapports publics, 2013 ([www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/134000131/index.shtml](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/134000131/index.shtml))
- Escaffre F., Gambino M., Rougé L., « Les jeunes dans les espaces de faible densité : D'une expérience de l'autonomie au risque de la "captivité" », *Sociétés et jeunesses en difficulté* (en ligne), n° 4, automne 2007.
- Even D., Coly B., *La place des jeunes dans les territoires ruraux*, La Documentation française/Rapport et avis du CESE, janvier 2017 ([www.lecese.fr/travaux-publics/place-des-jeunes-dans-les-territoires-ruraux](http://www.lecese.fr/travaux-publics/place-des-jeunes-dans-les-territoires-ruraux)).
- Francois J.-P., « Le Sud-Ouest meurthe-et-mosellan dans l'espace départemental et régional », INSEE, 2013.
- Gaudin J.-P., « L'acteur. Une notion en question dans les sciences sociales », *Revue européenne des sciences sociales*, XXXIX-121, 2001.
- Gontcharoff G., 2007, *Passé, présent et futur de l'intercommunalité et du développement local*, Tome 2 : monographies de 26 territoires en développement, ADELS.
- Gourdou J., Launay A., « Note de synthèse de la structuration des conseils de développement selon la loi NOTre », Centre de recherche Pau Droit public UFR de Droit, d'économie et de gestion, université de Pau et des pays de l'Adour, 2015.
- Halter J.-P., Dumollard M., *Villes et jeunesses : nouvelles configuration de l'action publique locale en matière de jeunesse*, Rapport d'étude INJEP, 2014 ([www.injep.fr/sites/default/files/documents/villes-et-jeunesses-rapport-INJEP-2014.pdf](http://www.injep.fr/sites/default/files/documents/villes-et-jeunesses-rapport-INJEP-2014.pdf)).

- Halter J.-P., Labadie F., « Jeunes ruraux et action publique intercommunale : quelle pertinence du Pays pour développer une politique de jeunesse intégrée ?, *INJEP Analyses et synthèses*, n°2, avril 2017 ([www.injep.fr/sites/default/files/dossiers/ias2\\_jeunes\\_ruraux\\_bd\\_o.pdf](http://www.injep.fr/sites/default/files/dossiers/ias2_jeunes_ruraux_bd_o.pdf)).
- Halter J.-P., *Politiques de jeunesse et intercommunalités : monographie des communautés de communes du bassin de Marennes et de l'île d'Oléron*, Rapport d'étude INJEP, 2016 ([www.injep.fr/sites/default/files/documents/jph\\_marennes\\_def\\_ok.pdf](http://www.injep.fr/sites/default/files/documents/jph_marennes_def_ok.pdf)).
- Halter J.-P., *Politiques de jeunesse et intercommunalités : monographie du Pays de la vallée du lot*, Rapport d'étude INJEP, 2017 ([www.injep.fr/boutique/rapport-detude-en-ligne/monographie-de-la-politique-de-jeunesse-du-pays-de-la-vallee-du-lot/466.html](http://www.injep.fr/boutique/rapport-detude-en-ligne/monographie-de-la-politique-de-jeunesse-du-pays-de-la-vallee-du-lot/466.html)).
- Jodelet D., *Les représentations sociales*, 7<sup>e</sup> édition, Paris, Presses universitaires de France, 2003.
- Labadie F., « Politiques de jeunesse et territorialisation de l'action publique », *Agora débats/jeunesses*, n° 43, 2007, p. 30-43.
- Labadie F., (dir.), *Parcours de jeunes et territoires. Rapport de l'observatoire de la jeunesse 2014*, Paris, La Documentation française/INJEP, 2014 ([www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000080.pdf](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000080.pdf)).
- Loncle P., « La jeunesse au local : sociologie des systèmes locaux d'action publique », *Sociologie*, 2011/2, p. 129-147.
- Lussault M., *L'homme spatial. La construction sociale de l'espace humain*, Paris, Le Seuil, 2007.
- Moine A., « Le territoire comme un système complexe », *L'espace géographique*, 2006/2, p. 115\_132
- Mouvement rural de jeunesse chrétienne, *Accueillir les jeunes en milieu rural. Pour des territoires solidaires*, Paris, INJEP/Cahiers de l'action n°10, 2007.
- Muller P., *Les politiques publiques*, 9e édition, Paris, PUF/Que sais-je, 2011.
- Muxel A., 2010, « L'engagement politique dans la chaîne des générations », *Projet*, n° 316, p. 60-68 ([www.cairn.info/revue-projet-2010-3-page-60.htm](http://www.cairn.info/revue-projet-2010-3-page-60.htm)).
- Pettréla F., Richez-Battesti N., « Logiques d'interaction entre associations et institutions publiques dans la gouvernance locale », *Information sociales*, n° 172, 2012/4, p. 82-90.
- Pinchemel P. et G., *La face de la terre*, Paris, Armand Colin, 1997.
- Renahy, N., « Classes populaires et capital d'autochtonie. Genèse et usages d'une notion », *Regards sociologiques*, n° 40, 2010, p. 121-143
- Verzat C., Toutain O., « Former et accompagner des entrepreneurs potentiels, diktat ou défi ? », *Savoir*, n° 39, 2015.

## Annexe 1. Tableau comparatif des modes de gouvernance des deux communautés de communes

	Gouvernance de type public	Gouvernance de type multilatéral	Gouvernance de type citoyen
<b>Définition de l'intérêt général</b>	Défini par la collectivité locale, mais influencé par les politiques publiques en direction des jeunes (dispositif politique de la ville, politique de jeunesse, prévention, politique de la famille, CAF) qui donnent les moyens et le sens des orientations.	Défini par la collectivité locale à l'issue de concertations avec les autres partenaires. Coproduction relative en fonction de la contribution des autres acteurs institutionnels et associatifs et la tenue de forums <i>Tendance affirmée et observable sur la CC de Moselle et Madon</i>	Défini par le collectif des acteurs avec des instances permanentes (groupes de travail, commissions, forum) représentatives de la société civile. Prise en compte du vécu des jeunes. Ils sont sollicités pour définir les orientations et y sont associés. <i>Tendance affirmée sur la CC du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois</i>
<b>Diversité des acteurs et modes de participation</b>	Acteurs institutionnels présents, éducation nationale pour les enfants, moins pour les jeunes. Acteurs associatifs en retrait sauf si traditionnels et historiquement reconnus. Informations et consultations en fonction des domaines, des dispositifs ou des thématiques. <i>Tendance affirmée sur la CC de Moselle et Madon</i>	Acteurs institutionnels et associatifs dans leur diversité. Relations plus fortes avec collèges et lycées ; Concertation, contractualisation, contribution à la mise en œuvre de politique de jeunesse <i>Tendance observable sur la CC du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois</i> <i>Tendance observable sur la CC de Moselle et Madon</i>	Acteurs institutionnels, associatifs et les jeunes. Relations fortes autour de projets co-construits entre la collectivité, les institutions publiques, collèges et lycées et associations dont les groupes de jeunes ou associations de jeunes <i>Tendance affirmée sur la CC du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois</i>
<b>Production des biens et des services</b>	Assurée en majorité directement par la collectivité locale. Elle peut faire l'objet d'une délégation de service public auprès d'une association Travail d'information et de consultation des acteurs <i>Tendance affirmée sur la CC de Moselle et Madon</i>	Diversification de la production de services auprès des jeunes, mais influence plus forte des associations culturelles sociales et sportives. Négociation des places dans la production. Concertation des acteurs (groupe de travail et actions concertées). Mutualisations de certains moyens. <i>Tendance observable sur la CC du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois</i> <i>Tendance observable sur la CC de Moselle et Madon</i>	La collectivité (ou le collectif des acteurs) impulse, mais ne conçoit et n'intervient pas seule. Elle incite aux initiatives citoyennes incluant des jeunes et des acteurs sociaux. Coproduction des services. Travail en réseau entre acteurs, afin de faciliter leur coopération. <i>Tendance affirmée sur la CC du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois</i>
<b>Instances de coordination</b>	Coordination interne du service ou des acteurs associatifs pour assurer la cohérence avec l'intérêt général. Fonction de contrôle social. <i>Tendance affirmée sur la CC de Moselle et Madon</i>	Coordination de l'action publique et associative relative aux projets de jeunesse et aux contractualisations. Fonction d'animation interterritoriale et interinstitutionnelle <i>Tendance observable sur la CC de Moselle et Madon</i> <i>Tendance observable sur la CC du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois</i>	Coordination de projets, en particulier assurée par l'évaluation des effets et de l'impact de ces initiatives citoyennes. Fonction de coordination de projet et de développement local <i>Tendance affirmée sur la CC du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois</i>
<b>Logique politique</b>	Normalisation : produire les normes de la politique jeunesse	Intégration : intégrer l'ensemble des acteurs à la politique de jeunesse. <i>Tendance observable sur la CC du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois</i> <i>Tendance affirmée et observable sur la CC de Moselle et Madon</i>	Innovation : susciter l'initiative publique associative et des jeunes pour changer le référentiel politique. <i>Tendance affirmée sur la CC du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois</i>



## Annexe 2 : Tableau des systèmes d'action des politiques jeunesse du pays et des communautés de communes

Structure	Pays Terres de Lorraine	Communauté de communes de Moselle et Madon	Communauté de communes du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulouis
<p><b>Compétences ou missions</b></p> <p><b>Actions jeunesse/ publics ciblés</b></p> <p><b>Organisation</b></p>	<p>Mission spécifique jeunesse via la mission locale décentralisée. Missions définies en fonction des différentes structures créées, outils au service des 4 CC</p> <p>- la MDE, (ex MEEF Maison de l'entreprise, de l'emploi et de la formation) : « La maison de l'emploi de Terres de Lorraine accompagne, forme et conseille les demandeurs d'emploi à travers des rencontres avec des acteurs locaux ».</p> <p>Tout public</p> <p>- l'ADSN Agence de développement sud-nancéien (accompagnement à la création d'entreprises) mission : accompagner les créateurs d'entreprise, le développement d'activité, l'implantation d'entreprise</p> <p>Tout public, mais plus de 40 % des personnes accompagnées ont moins de 35 ans</p> <p>- La mission locale (accompagnement des jeunes dans leur parcours, orientation et insertion des jeunes de 16 à 25 ans), actions transversales avec maison du tourisme. Approche globale des problématiques jeunesse</p> <p>public : Jeunes de 16 à 25 ans</p> <p>- la maison du tourisme, mission : développer l'attractivité touristique du pays. Tout public</p> <p>- La maison d'urbanisme devenue depuis le 1<sup>er</sup> juillet le service « Terres de Lorraine Urbanisme »</p>	<p>Service jeunesse prévention</p> <p>Compétence communautaire prévention jeunesse via le CISPD et coordination de la cohésion sociale</p> <p>Public : 11 à 25 ans</p> <p>Pas de compétence globale enfance jeunesse</p> <p>Service composé d'éducateurs et d'animateurs</p> <p>Projet de prévention et d'animation mutualisée et interterritoriale.</p> <p>Création d'un groupe prévention avec charte définissant les fonctions de chaque intervenant interne ou externe au service.</p> <p>Actions de prévention sur l'ensemble du territoire de la CC</p> <p>Actions d'animation jeunesse (anim'ados) sur les communes adhérentes au projet (13 sur 19) 2 communes ayant leur propre structure d'animation (Chavigny et Neuves-Maisons) et 4 communes ne souhaitant pas adhérer au projet</p> <p>Outils :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bilan annuel du service</li> <li>- Comité de pilotage avec l'ensemble des partenaires publics et associatifs</li> <li>- Forum citoyens organisé en mars 2017 , en partie pour élaborer le projet de territoire et les actions jeunesse</li> <li>- Diagnostic partagé et enquêtes auprès des jeunes</li> <li>- Charte déontologique entre tous les acteurs de prévention</li> <li>- Analyse des besoins sociaux (réalisé fin novembre 2017, non communiqué)</li> <li>- Conventonnement annuel du service pour les actions de prévention et d'animation</li> </ul>	<p>Projet « NOOBA », délégué à 2 associations d'éducation populaire (FMJC, Foyers ruraux) par le biais d'un CAJT (contrat d'animation jeunesse territorialisée)</p> <p>Pas de compétence globale enfance jeunesse</p> <p>Public : essentiellement les 11- 17 ans, avec extension aux + de 18 ans sur des actions intergénérationnelles (activités festives, concerts, etc.)</p> <p>Fonction de coordination de 2 animateurs des fédérations d'éducation populaire qui impulsent des actions en fonction de la demande des associations locales, des élus et des jeunes, en s'appuyant notamment sur un réseau de MJC et de Foyers ruraux fortement implantés sur le territoire de la CC (existe sur les 4/5 des communes)</p> <p>Projet de Nooba reposant sur 3 axes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- « favoriser l'accès des enfants et des jeunes aux loisirs à la culture et à la citoyenneté », « Renforcer la démarche collective des actions menées sur le territoire et le soutien aux dynamiques associatives », enfin « développer la démarche participative des habitants du territoire dans la politique jeunesse ».</li> </ul> <p>Outils :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Projet et convention triennale avec la CC et le conseil départemental</li> <li>- Comité de pilotage avec les élus et associations de la CC</li> <li>- Forum citoyen annuel</li> <li>- « Nooba's night » organisé chaque mois avec les jeunes de 12 à 18 ans</li> </ul> <p>évaluation triennale des actions</p>

<p><b>Type de partenariat jeunesse</b></p>	<p>En interne relations institutionnelles (présidence, CA entre les organisations). Relations avec le Conseil départemental. Peu de relations avec les politiques jeunesse menées sur les CC. sauf via la Mission locale. Absence ou mise en sommeil d'un conseil de développement ouvert aux forces sociales et économiques du territoire Partenariat d'actions ADSN Partenariat sur des évènements tels que le « printemps de l'économie » ou « les moissons de l'emploi », avec Pôle Emploi, et CAP 54 Démarches collaboratives avec les collectivités locales, la maison de l'emploi, la mission locale et l'ADSN. Peu d'actions conjointes entre mission locale et ADSN. (différences de missions et de publics) Mission locale : Partenariat avec les communautés de Communes, ville de Toul (quartier en politique de la ville), le groupe prévention de la CC de Moselle et Madon, les centres de formation ( CERVAF, etc), les lycées, les centres culturels, établissement de prévention santé Projet ponctuel avec maison du tourisme</p>	<p>Partenariat institutionnel fort et structuré en particulier via le groupe de prévention, qui se traduit par un partenariat d'action Actions de prévention concertées et intégrées comme axes d'intervention prioritaire sur l'ensemble du territoire. Partenariat d'actions avec des élus des communes, des associations d'éducation populaire, les écoles, les 2 collèges, le lycée pro, Mission locale, Maison départementale des solidarités, associations de prévention (Brigade de prévention de la délinquance juvénile de la gendarmerie), ANPAA pour les addictions, AIDES, Planning familial, Maison LGBT, Maison des adolescents de Nancy.). Partenariat financier avec le conseil départemental et la CAF. Concernant l'animation, partenariat essentiellement avec les élus des communes adhérentes au projet, et quelques relations avec les associations locales et d'éducation populaire.</p>	<p>Partenariat associatif fort faisant coopérer fédération d'éducation populaire et associations locales sur des actions jeunesse et l'animation territoriale  Actions avec le réseau des MJC et des foyers ruraux présents sur le territoire. Relation forte avec l'agent de développement culture de la CC pour le développement d'initiatives culturelles pour les jeunes sur la cc. Intervention auprès des écoles et des collèges sur la thématique de la discrimination. Travail de communication et de prévention auprès des jeunes et des familles Contribution des jeunes (12-18 ans) à l'élaboration des actions Inclusion des élus et responsables d'association lors des forums et des comités de pilotage. Partenariat financier avec le conseil départemental (à l'origine des CAJT) et la CAF.</p>
<p><b>Projet de territoire/ jeunesse</b></p>	<p>Projet de territoire 2016-2020 3 axes : 1. Produire dans la mondialisation » ( en particulier par une « écosystème entrepreneurial solide »)  2. « Positiver l'économie des ressources » (territoire à énergie positive, et en favorisant en particulier une économie plus circulaire)  3. Développer l'ancrage de la « République sociale ». Il se traduit par le développement « du civisme et de l'éducation à la citoyenneté » en particulier pour les jeunes et avec les associations d'éducation populaire</p>	<p>Le projet de la CC de Moselle et Madon (2016- 2020) s'organise autour de quatre « défis » : défi 1 : réussir l'équilibre entre urbanité et ruralité en préservant la richesse paysagère du territoire défi 2 : positiver l'image du territoire vers une reconversion 2.0 défi 3 : dessiner un territoire de vie solidaire et citoyen (en référence à la jeunesse, l'objectif est « d'étendre les actions de prévention auprès de tous les jeunes du territoire »). défi 4 : faire des choix sociaux et environnementaux durables</p>	<p>La charte de territoire 2008-2016 La charte de territoire de la CC affirme d'emblée « La volonté d'agir pour et avec chaque habitant, chaque acteur socio-économique, toutes les associations et toutes les communes de notre territoire doit être guidée par des orientations politiques donnant du sens à l'action en l'inscrivant à la fois dans les attentes des populations, mais aussi en l'ancrant sur des valeurs partagées ». 4 axes : - Pour un développement local durable : un territoire ouvert et responsable Le projet doit résolument être fondé : - sur un développement solidaire, en lutte contre l'exclusion, axé sur les valeurs de partage dans un esprit humaniste ; - sur un développement durable dans ses composantes économiques, sociales, culturelles et environnementales ; - Bien vivre sur notre territoire, c'est l'affaire de tous : un territoire participatif - Renforcer le "tandem" Communes / communauté de communes : un territoire mutualisant l'effort public - Être un territoire innovant, en s'appuyant notamment sur l'innovation, l'expérimentation, l'anticipation Pour un développement local durable : un territoire ouvert et responsable</p>
<p><b>Type de système d'actions</b></p>	<p>Système d'actions de type coopérative de moyens, centré sur l'utilisation d'outils et de compétences, organisé en mission spécifique Peu de coordination opérationnelle entre outils. Priorités définies en fonction des missions, des publics et des besoins des territoires. Se dessine toutefois pour les jeunes les priorités d'insertion, et d'entrepreneuriat</p>	<p>Système d'actions centré sur le partenariat institutionnel, intercommunal et les coopérations entre acteurs publics Forte coordination des actions de cohésion sociale (mission spécifique de la communauté de communes) Mutualisation intercommunale des actions d'animation Primauté des actions de prévention</p>	<p>Système d'actions centré sur le partenariat associatif et municipal Coordination des actions par les fédérations d'éducation populaire. Priorité aux activités de loisirs et aux actions culturelles Développement des actions de prévention via les partenaires extérieurs</p>



## Annexe 3 : Liste des personnes interviewées

### Élus

<b>Madame Marie-Laure Siegel</b>	Vice-présidente chargée de la coordination de la cohésion sociale de la communauté de communes (CC) de Moselle et Madon
<b>Madame Marie-Louise Haralambon</b>	Maire de Favières et ancienne présidente de la CC de Moselle et Madon
<b>Monsieur Dominique Pottier</b>	Président du pays Terres de Lorraine
<b>Monsieur Filipe Pinho</b>	Président de la CC de Moselle et Madon
<b>Monsieur Maurice Simonin</b>	Vice-président à la culture et la jeunesse, CC de Moselle et Madon
<b>Monsieur Parmentier Philippe</b>	Président de la CC de Colombey-les-Belles et Sud Toulais

### Professionnels et bénévoles

<b>Madame Audrey Rousseau</b> <b>Monsieur Guillaume Fellous</b>	Coordinatrice animatrice Association NOOBAST Coordinateur animateur Association NOOBAST
<b>Madame Orsy</b>	Principale collège Ferry de Neuves-Maisons
<b>Madame Barron</b>	Principale du collège Callot de Neuves-Maisons
<b>Madame Caroline Holmann</b>	Conseillère technique CAF pour Terres de Lorraine
<b>Madame Dominique Genève</b>	CPE du Lycée la Tournelle à Pont-saint-Vincent
<b>Madame Elisabeth Deligny</b>	Directrice MJC de Toul et présidente de la MJC de Buligny
<b>Madame Elise Luthringer</b>	Responsable antenne Neuves-Maison de la mission locale Terres de Lorraine
<b>Madame Fabienne Anquetil</b>	Chargé de mission Citoyens et territoires pays de Terres de Lorraine
<b>Madame Fanchon Cauville</b>	Animatrice coordinatrice de la MJC de Chavigny
<b>Madame Martine Maichak</b>	Déléguée contractualisation Terres de Lorraine
<b>Madame Pascal Quaix</b>	Directrice de la mission locale Terres de Lorraine
<b>Madame Sophie Jominet</b>	Responsable projet de territoire de la CC de Moselle et Madon
<b>Madame Thomas</b>	Principale du Collège Jacques Grüber de Colombey-les-Belles
<b>Mesdames et messieurs Fanny, Saïd, Émilie, Nasim, Thomas, Marion</b>	Animateurs éducateurs du service animation prévention jeunesse de la CC de Moselle et Madon
<b>Mesdames Lucie Roy et Angèle, Charlotte, Joanne, Claire...</b>	Kaléidosco, SCOP de 5 verrières à Favières (2 entretiens)

<b>Monsieur Sébastien Bauby</b>	CPE collège Callot de Neuves-Maisons
<b>Monsieur Benoit Guérard</b>	Directeur du pays Terres de Lorraine
<b>Monsieur Daniel Solbinet</b>	Délégué régional CRAJEP Délégué régional FRMJC
<b>Monsieur Dominique Farci</b>	Théâtre Cristal et école du cirque
<b>Monsieur Julien Braud</b>	Responsable fédération départementale des MJC
<b>Monsieur Lionel Guingrich</b>	Agent de développement culturel CC Colombey-les-Belles et du Sud Toulais
<b>Monsieur Manuel Guthfreud</b>	Chef de service jeunesse prévention de la CC de Moselle et Madon (2 entretiens)
<b>Monsieur Lopez</b>	Proviseur lycée Jean-Baptiste Vatelot de Toul
<b>Monsieur Pierre Emmanuel Mattes</b>	Chargé de développement au sein de l'ADSN.
<b>Monsieur Pierre Yves Boiffin</b>	Directeur de la DDCSPP 54
<b>Monsieur Ronald Costalonga</b>	AGENT CD54 chargé de la mise en place des CAJT, politique enfance jeunesse du département de Meurthe et Moselle
<b>Monsieur Thierry Berneau</b>	Organisateur du festival « Jardin de Michel » (JDM)
<b>Monsieur Thierry Schaeffer</b>	CPE collège Ferry de Neuves-Maisons
<b>Monsieur Xavier Lopinet</b>	Directeur de la CC de Colombey-les-Belles et du Sud Toulais

## Focus groupes de jeunes

- Groupe de 11 lycéen-ne-s et étudiant-e-s
- Groupe de 8 jeunes bénéficiant de la garantie jeune

## Annexe 4 : liste des documents et ouvrages consultés

- **Documents généraux sur le territoire**
  - « Le fait résidentiel et les modes de vie des nouveaux habitants », étude du Pays Terres de Lorraine, 2015
  - « Passé, présent et futur de l'intercommunalité et du développement local » de Georges Gontcharoff : La communauté de communes du pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois : une pratique permanente du développement local participatif, juin 2007.
  - *Atlas départemental*, Conseil départemental de Meurthe-et-Moselle, direction des finances, affaires juridiques, évaluation (DIFAJE), service Contrôle de gestion, observatoire, évaluation, 2015
  - Document de synthèse de la structuration des conseils de développement selon la loi NOTRe, note rédigée par Jean Gourdou, professeur de droit public, et Aurélie Launay, ingénieure d'études, Centre de recherche Pau Droit public, UFR de droit, d'économie et de gestion, université de Pau et des pays de l'Adour.2012
  - Extrait de la bibliographie de Michel Dinet : Wikipédia: [https://fr.wikipedia.org/wiki/Michel\\_Dinet](https://fr.wikipedia.org/wiki/Michel_Dinet).
  - Statistiques de l'académie de Nancy Metz sur les résultats au BDE des Collèges et au Baccalauréat des Lycées
  - Synthèse de l'histoire du pays de Terres de Lorraine ([www.terresdelorraine.org/fr/la-creation-du-pays-terres-de-lorraine.html](http://www.terresdelorraine.org/fr/la-creation-du-pays-terres-de-lorraine.html))
- **Documents portant sur le Pays de terres de Lorraine**
  - Cahier des charges du projet de territoire et appel à candidature Leader 2014-2020
  - Contrat de Ruralité pour le Pays Terres de Lorraine
  - « ENGAGÉS ! 20 expériences de participation en Terres de Lorraine », Pays terres de Lorraine, 2016
  - Etude sur l'insertion des jeunes, pays Terres de Lorraine, MEEF en pays Terres de Lorraine, Mission locale et Pôle emploi, 2012
  - Évaluation triennale du projet enfance jeunesse territoire nord toulinois 2012-2014
  - PROJET 2016-2020 CAJT territoire Nord Toulinois
  - Projet de territoire 2015-2020 du Pays terres de Lorraine
  - Rapport d'activité 2016 de la mission locale Terres de Lorraine
  - Rapport d'activité de L'ADSN, 2016
- **Documents portant sur la CC de Moselle et Madon**
  - Bilan été 2016 de Anim'ados, CC Moselle et Madon
  - Bilan Prévention des risques liés à l'adolescence 2016 CC Moselle et Madon
  - Charte déontologique 2017 du groupe prévention, CC Moselle et Madon.
  - Documents vidéo (2) sur les addictions et les discriminations, CC Moselle et Madon
  - Projet de Territoire de la CC de Moselle et Madon 2016-2020

- Projet éducatif et Projet pédagogique 2015, Accueils collectifs de mineurs des jeunes de 11 à 18 ans CC Moselle et Madon
- Projet prévention jeunesse objectifs éducatifs et pédagogiques, CC Moselle et Madon
- Rapport de prévention, CC Moselle et Madon
- Séances de prévention et travail de rue, CC Moselle et Madon

Documents portant sur la CC de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois

- Charte de développement 206-2016 du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois
- Evaluation participative triennale du Projet NOOba 2012-2014
- Evaluation participative triennale du Projet NOOba 2012-2014
- Jeunesse et territoires en Meurthe et Moselle, document de présentation des CAJT, Conseil départemental de Meurthe et Moselle
- Projet NOOBA 2015-2018, Fédération des Foyers ruraux 54, Fédération des MJC, 2014

■ Juillet 2018

■ INJEPR-2018/08

## UNE POLITIQUE DE JEUNESSE EN TERRITOIRE PÉRIRURAL ET URBAIN MONOGRAPHIE EN TERRES DE LORRAINE

Dans le cadre des recherches consacrées à la reconfiguration des politiques publiques en direction des jeunes, l'INJEP se propose d'étendre son champ d'investigation aux collectivités locales qui se sont dotées d'une compétence jeunesse dans le cadre d'une intercommunalité, ou qui développent une politique en direction des jeunes dans le cadre d'un pays.

Cette monographie est consacrée au pays de Terres de Lorraine et aux communautés de communes de Moselle et Madon et du Pays de Colombey-les-Belles et du Sud Toulinois, qui ont été à l'initiative, dès 1978, d'une démarche de développement local fondée sur le travail d'élus, de représentants de la société civile et de militants, pour dessiner l'avenir du territoire.

Dans ce contexte, il nous a semblé important d'analyser, aujourd'hui, comment ces principes fondateurs ont été mis en œuvre au travers des projets de territoire et comment ils ont intégré les questions de jeunesse dans leurs politiques de développement local.

Il nous est apparu, de plus, que ce pays et ces communautés de communes disposaient d'un ensemble d'initiatives vis-à-vis des jeunes, dont l'analyse approfondie montre qu'elles apportent une valeur ajoutée dans la conception et la réalisation des politiques de jeunesse.

Fondée sur une démarche méthodologique quantitative – analyses sociodémographiques – et qualitative – analyses documentaires et d'entretiens individuels ou collectifs auprès des acteurs –, cette étude a principalement pour objet de mettre en évidence les qualités de ces politiques de jeunesse au regard du territoire et de ses valeurs et de montrer en quoi elles constituent une réponse originale et adaptée aux publics auxquels elles s'adressent, tout en gardant un regard critique sur la réalisation des projets mis en œuvre.