

■ Mai 2022

■ INJEPR-2022/09

Les politiques de jeunesse des conseils régionaux

Politiques sectorielles, dynamiques
transversales et gouvernance partenariale

AUTRICE ET AUTEUR

- Maëlle MOALIC, postdoctorante, laboratoire Arènes, chaire TMAP
- Jordan PARISSÉ, chargé d'études et de recherche INJEP

Les politiques de jeunesse des conseils régionaux

Politiques sectorielles, dynamiques transversales et gouvernance partenariale

Maëlle Moalic, postdoctorante, laboratoire Arènes, chaire TMAP

Jordan Parisse, chargé d'études et de recherche, INJEP

[Pour citer ce document](#)

MOALIC M., PARISSÉ J., 2022, *Les politiques de jeunesse des conseils régionaux. Politiques sectorielles, dynamiques transversales et gouvernance partenariale*, INJEP, Notes & rapports/rapport d'étude.

REMERCIEMENTS

Nous souhaitons remercier, en premier lieu, l'ensemble des acteurs qui ont accepté de nous recevoir et de répondre à nos questions, en particulier les élus et les équipes techniques des conseils régionaux de Bretagne, de Normandie et Grand Est. Leur disponibilité et leur confiance ont permis la réalisation de ce travail.

Nous remercions également l'ensemble des acteurs associatifs, membres des conseils régionaux de jeunes ainsi que les équipes des services déconcentrés de l'État, au sein des DRJSCS (entre-temps devenues DRAJES) et des services académiques, d'avoir répondu à nos sollicitations.

Les résultats de ce travail doivent également beaucoup aux échanges que nous avons pu avoir avec les membres du comité de suivi. Merci à Naouel Amar, Audrey Baudeau, Francine Labadie, Romain Pasquier et Patricia Loncle. Merci également à Thomas Frinault et Sébastien Ségas qui ont assuré le suivi scientifique de ce chantier.

Nous remercions enfin la chaire Territoires et mutations de l'action publique (TMAP), qui a soutenu scientifiquement et financièrement cette recherche, le laboratoire Arènes, qui l'a hébergée scientifiquement, ainsi que les services de l'université Rennes 2 qui en ont assuré le suivi administratif.

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	5
Saisir les politiques de jeunesse dans une action publique en recomposition au niveau régional	5
Des politiques sectorielles en mouvement	6
Le développement de dynamiques transversales de prise en compte des jeunes	8
Vers une gouvernance régionale des politiques de jeunesse ?	9
INTRODUCTION LES POLITIQUES DE JEUNESSE DES CONSEILS RÉGIONAUX DANS UNE ACTION PUBLIQUE EN RECOMPOSITION	11
Une action publique en recomposition au niveau régional.....	11
Des conseils régionaux au défi des fusions, des changements politiques et de l'évolution des compétences	12
Des services déconcentrés dans la nouvelle organisation régionale	14
Des réseaux associatifs fédérés affectés par les fusions	15
Une étude sur les politiques de jeunesse des conseils régionaux	16
Un questionnement à deux niveaux.....	16
Dispositif d'enquête.....	17
Plan du rapport	18
PARTIE 1. UNE RECOMPOSITION DES POLITIQUES SECTORIELLES À L'EPREUVE DES CHANGEMENTS D'ECHELLE	19
La gestion des lycées : un marqueur de la politique régionale en direction des jeunes	21
Construire, rénover et faire fonctionner les lycées : un marqueur institutionnel	21
Le soutien aux activités pédagogiques : le conseil régional, acteur éducatif ?	24
Une régionalisation des politiques d'orientation des jeunes	27
La construction d'une compétence régionale en matière d'orientation des jeunes	27
Des dynamiques différenciées de constitution et de mise en œuvre du service public régional de l'orientation	30
Des recompositions à l'œuvre en matière d'information jeunesse	33
PARTIE 2. L'ÉMERGENCE D'UNE APPROCHE TRANSVERSALE DE LA JEUNESSE	37
La place de la jeunesse dans l'organisation politique et administrative des conseils régionaux	38
La jeunesse dans les exécutifs des conseils régionaux	38
La jeunesse dans l'organisation administrative des conseils régionaux	39
La formalisation de stratégies transversales en direction des jeunes	41

Des dispositifs incarnant une approche de la jeunesse en termes de classe d'âge	43
Le conseil régional des jeunes : développer la citoyenneté et impliquer les jeunes dans la définition des politiques publiques	43
Des instruments d'action publique qui structurent l'offre de service en direction des jeunes	48
PARTIE 3. TRAVAILLER EN PARTENARIAT : VERS L'ÉMERGENCE D'UNE GOUVERNANCE RÉGIONALE DES POLITIQUES DE JEUNESSE ?	55
Une redéfinition incertaine de la gouvernance régionale des politiques de jeunesse par la loi égalité-citoyenneté	56
Le rôle de « chef de file » : une portée juridique historiquement limitée	56
Un rôle inscrit dans un nouveau cadre institutionnel et territorial	57
La « politique de la jeunesse » : un domaine spécifique du chef de filât ?	58
Des modes de gouvernance des politiques de jeunesse diversifiés : quelle incarnation du chef de filât ?	59
Une gouvernance reposant sur une démarche de co-élaboration	60
Une gouvernance reposant sur une logique d'affirmation institutionnelle	67
Un endossement évité du chef de filât	71
CONCLUSION	73
La jeunesse, entre crise de situation et crise de projection	73
Une transformation de la citoyenneté dans laquelle s'inscrivent les jeunes	74
Des enjeux pour les politiques des conseils régionaux	75
BIBLIOGRAPHIE	77
ANNEXE 1. LISTE DES ENTRETIENS	81
ANNEXE2. LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES UTILISÉS	84

SYNTHÈSE

Réalisée dans le cadre d'un partenariat entre l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), le laboratoire Arènes (UMR CNRS 6051) et la chaire Territoires et mutations de l'action publique (TMAP), cette étude vise à mieux comprendre comment les conseils régionaux prennent en compte les jeunes dans leurs politiques publiques. Elle prend place dans un programme de recherche porté par l'INJEP, dont l'enjeu consiste à saisir les modalités par lesquelles les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) élaborent et mettent en œuvre des politiques en direction des jeunes. Il s'agit non seulement d'identifier comment les politiques territoriales de jeunesse s'organisent du point de vue de la pluralité des secteurs d'action publique impliqués dans ce domaine, mais aussi d'analyser comment se construisent les articulations entre ces différentes interventions, tant dans une logique interne à chaque collectivité que dans des dynamiques partenariales plus larges impliquant une multitude de parties prenantes.

Dans le cadre de cette étude, un dispositif d'enquête à deux niveaux a été mis en œuvre. Le premier niveau d'observation porte sur l'ensemble des conseils régionaux métropolitains. Nous avons ainsi dressé, à l'appui d'une analyse documentaire et d'une série d'entretiens réalisés avec les techniciens de chaque conseil régional, un panorama des politiques de jeunesse mises en place dans chacun d'eux et des enjeux liés aux réformes évoquées ci-dessous. Le second niveau d'observation, quant à lui, s'est centré, sous la forme de focus monographiques, sur la situation de trois conseils régionaux : le conseil régional de Bretagne, le conseil régional de Normandie et le conseil régional de Grand Est. Dans chaque cas, nous avons ainsi effectué une analyse documentaire, ainsi que des séries d'entretiens avec les élus et les responsables des différents services, mais également avec les acteurs institutionnels et associatifs du territoire : collectivités territoriales, EPCI, services déconcentrés de l'État, caisses d'allocations familiales, têtes de réseaux associatives, etc. Au total, nous avons réalisé 89 entretiens avec les élus et techniciens des conseils régionaux, des différents niveaux de collectivités territoriales et leurs groupements (intercommunalités et pays), ainsi qu'avec les services de l'État et les partenaires institutionnels et associatifs. Nous avons également effectué un total de 12 observations *in situ* (événements partenariaux, ateliers thématiques, séance plénière de l'exécutif régional).

Saisir les politiques de jeunesse dans une action publique en recomposition au niveau régional

Le présent rapport s'attache tout d'abord, en introduction, à réinscrire l'analyse des politiques de jeunesse des conseils régionaux dans un contexte marqué par une recomposition de l'action publique à ce niveau au cours des dernières années. Ce processus a non seulement affecté les conseils régionaux, mais également les services déconcentrés de l'État ainsi que les acteurs associatifs fédérés à cette échelle. En premier lieu, les conseils régionaux ont été au cœur des évolutions induites par la réforme territoriale mise en œuvre en 2014-2015, en particulier au regard de la nouvelle délimitation des régions introduite par la loi du 16 janvier 2015 et des fusions qu'elle a engendrées. Provoquant une forme d'éclatement du « fait régional » (Pasquier, 2012) tel qu'il s'était institué depuis les années 1980, la nouvelle carte régionale a suscité une dynamique de réorganisation administrative de grande ampleur au sein des nouvelles entités fusionnées. Ce processus s'est de surcroît opéré dans un contexte de recomposition des majorités politiques à la suite des élections régionales de décembre 2015, mais

également de répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales dans le sillage de la loi NOTRe d'août 2015 puis, par la suite, des lois « Égalité et citoyenneté » de janvier 2017 et « Avenir professionnel » de septembre 2018.

Parallèlement aux effets produits par la réforme territoriale sur le cadre d'intervention des conseils régionaux, le processus de recomposition observé à cette échelle a également affecté l'ensemble des systèmes d'acteurs intervenant dans les domaines des politiques en direction des jeunes. La période 2015-2021 a en effet été marquée, au-delà des fusions, par un mouvement de réorganisation des services territoriaux de l'État dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE) engagée par les circulaires du Premier ministre du 24 juillet 2018 et du 12 juin 2019. Mise en œuvre au 1^{er} janvier 2021, cette réorganisation s'est notamment traduite par la suppression des directions régionales de la jeunesse, du sport et de la cohésion sociale (DRJSCS) – alors rattachées au ministère des affaires sociales et de la santé – dont les compétences ont été redistribuées au sein de deux entités nouvellement créées : d'une part, les missions relatives à la jeunesse, à l'éducation populaire, à la vie associative et au sport ainsi que celles relatives à la gestion des formations et certifications en ces domaines sont désormais assurées par les délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES), elles-mêmes intégrées aux services des rectorats d'académie du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (MENJS) ; d'autre part, les missions relatives à la cohésion sociale sont, quant à elles, intégrées au sein des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS)¹, rattachées au ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion. Parallèlement, les nouvelles DRAJES ont été amenées à intégrer des services académiques également affectés par une dynamique de recomposition, dans le sillage de la création des régions académiques au 1^{er} janvier 2016 et la fusion, en Normandie, des deux académies préexistantes de Caen et de Rouen au 1^{er} janvier 2020.

Enfin, les recompositions ont concerné l'ensemble des acteurs associatifs fédérés à l'échelle régionale qui ont également été conduits à fusionner, à l'image des centres régionaux de l'information jeunesse (CRIJ), des associations régionales des missions locales (ARML), des comités régionaux des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CRAJEP) ou encore des délégations régionales du Mouvement associatif.

Des politiques sectorielles en mouvement

Dans ce contexte de recomposition de l'action publique, cette étude analyse ensuite les évolutions dans le temps du périmètre d'intervention des conseils régionaux en direction des jeunes. Trois principaux mouvements sont ainsi repérés. Le premier est un mouvement de consolidation continue de la compétence des conseils régionaux en matière de gestion des lycées. Acquis au moment de l'acte I de la décentralisation, celle-ci portait historiquement sur la construction et la rénovation des établissements – dans un contexte alors marqué par une forte dégradation du bâti scolaire – puis s'est étendue à leur fonctionnement quotidien en 2004, avec l'octroi de l'ensemble des missions d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien général et technique. À travers cette compétence, le conseil régional dispose d'un rôle central en matière d'organisation des conditions matérielles d'études. Parallèlement à la gestion du bâti scolaire, les conseils régionaux se sont également positionnés dans un rôle de soutien

¹ En remplacement des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

aux activités pédagogiques, à travers la mise en place de politiques de gratuité des manuels scolaires et de dispositifs de soutien au développement de projets pédagogiques au sein des établissements. Au carrefour de ces deux modalités d'intervention, le rôle progressivement acquis par les conseils régionaux en matière de financement des équipements informatiques et de raccordement des établissements au réseau internet s'est considérablement renforcé au cours des dernières années, dans un contexte marqué par l'accroissement de la numérisation des activités pédagogiques. Un certain nombre de conseils régionaux ont, dans ce cadre, mis en place des politiques visant à octroyer à chaque lycéen un ordinateur personnel ainsi qu'à remplacer l'ensemble des manuels au format papier par des ressources numériques accessibles en ligne (*via* des espaces numériques de travail). En ce sens, la progressive extension de leur champ d'intervention tend aujourd'hui à positionner les conseils régionaux, en complémentarité des politiques éducatives mises en œuvre par l'État, au cœur de l'évolution des pratiques pédagogiques.

Un second mouvement en termes d'évolution des compétences se traduit par la structuration, plus récente, d'un nouveau champ d'intervention relatif à l'orientation scolaire et professionnelle des jeunes. Si, dès 1993, les conseils régionaux avaient acquis, dans le cadre de leur compétence en matière de formation professionnelle, un rôle dans la construction d'une politique d'information à l'orientation des jeunes (notamment en s'appuyant sur les CARIF-OREF²), c'est principalement à partir des années 2000, et plus encore dans les années 2010, que celui-ci a été pleinement investi. En s'inscrivant dans un partage historiquement délimité entre les publics scolarisés et non scolarisés, les conseils régionaux ont d'abord développé leur intervention en matière d'accueil, d'information et d'orientation (AIO) en direction des publics non scolarisés. Initiée à l'origine par des conseils régionaux portant des politiques volontaristes en ce domaine, cette politique s'est généralisée en 2014 à travers la création du service public régional de l'orientation (SPRO), dans lequel est également intégré le pilotage des plateformes d'appui et de suivi aux décrocheurs scolaires (PSAD) – créées en 2009 et généralisées en 2011 dans le cadre d'une compétence de coordination alors exercée par les services de l'État. Plus récemment, la loi « Avenir professionnel » de septembre 2018 a étendu le champ de compétences du conseil régional, désormais chargé de l'information à l'orientation des jeunes scolarisés, dans un partage des rôles avec les services académiques et les établissements. Dans ce cadre, les conseils régionaux bénéficient d'une délégation des missions auparavant exercées par les délégations régionales de l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP).

Leur intervention couvre l'ensemble des publics scolarisés et non scolarisés ; elle fait désormais l'objet d'une mise à l'agenda institutionnel des conseils régionaux particulièrement marquée, qui se traduit par des dynamiques différenciées de mise en œuvre. Tandis que certains conseils régionaux optent pour un modèle de pilotage internalisé de cette compétence (en Grand Est et en Bretagne notamment), d'autres font le choix de créer des agences chargées de cette politique (c'est notamment le cas en Normandie). Parallèlement au renforcement du rôle des conseils régionaux en matière d'orientation, ces derniers ont également vu, dans le sillage de la loi Égalité et citoyenneté de janvier 2017, leur rôle s'accroître en matière d'animation du réseau des structures d'information jeunesse, en complémentarité avec les services de l'État compétents en matière de labélisation des structures. Dans ce contexte, l'animation régionale du réseau Information jeunesse connaît ainsi un certain nombre de recompositions dans lesquelles les conseils régionaux jouent un rôle actif, tant dans l'allocation des moyens qu'en termes de

² Centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation (CARIF), observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (OREF).

définition stratégique de l'intervention des structures. La présente étude l'illustre plus spécifiquement à travers l'observation des situations bretonne et normande.

Cette extension du rôle des conseils régionaux en matière d'orientation s'organise depuis la loi Avenir professionnel de 2018 en parallèle de la perte de leur compétence en matière de pilotage de la formation par apprentissage, qu'ils exerçaient depuis l'acte I de la décentralisation. Cette évolution a ainsi fortement limité le rôle de la collectivité régionale en matière de structuration de l'offre de formation professionnelle des jeunes, dans la mesure où la majorité des demandes d'ouverture de formation effectuées dans le cadre de l'élaboration de la carte des formations professionnelles initiales concernait des formations par apprentissage.

Le développement de dynamiques transversales de prise en compte des jeunes

Parallèlement à la prise en charge des jeunes par les politiques sectorielles, les conseils régionaux développent également des dynamiques transversales de prise en compte des jeunes, structurées par une approche centrée sur cette classe d'âge - entendue ici sous l'angle des 15-30 ans³. Les modalités et le niveau de cette transversalité restent cependant inégalement intégrés : si elle se traduit principalement à travers la définition d'orientations stratégiques et par la mise en place d'une offre et de dispositifs dédiés à la jeunesse, elle apparaît moins marquée en termes d'organisation politique et administrative de la collectivité. Dans cette perspective, notre étude met ainsi en évidence une tendance structurelle au rattachement de la thématique de la jeunesse à des délégations et/ou des directions également chargées des domaines du sport, des loisirs, de la citoyenneté, de la culture, de l'éducation ou encore de la vie associative, et souvent situées à des rangs relativement éloignés en termes de proximité des vice-présidences. Certaines exceptions peuvent néanmoins être relevées de ce point de vue, à l'image de la situation du conseil régional de Bretagne qui a, entre 2011 et 2015, fait le choix de positionner l'enjeu jeunesse au rang de la première vice-présidence exécutive et qui, au niveau administratif, a intégré cette compétence au sein d'une direction chargée de l'aménagement et de l'égalité, organisée autour d'une entrée territoriale. On repère également la création, au sein du conseil régional de Grand Est, d'une commission thématique spécifiquement dédiée à la jeunesse aux côtés de la vice-présidence à la jeunesse et au sport. Dans les deux cas de Bretagne et de Grand Est, ce positionnement plus central des questions de jeunesse dans l'organisation politique et administrative de la collectivité a favorisé l'émergence d'une approche transversale de ces enjeux.

Cette approche transversale s'est notamment traduite, au sein des conseils régionaux de Bretagne et de Grand Est, par l'élaboration de documents d'orientation stratégique visant une intégration des enjeux relatifs à la jeunesse dans l'ensemble des politiques sectorielles portées par la collectivité régionale. On repère ainsi l'adoption, en 2011, d'une charte d'engagement pour la jeunesse par le conseil régional de Bretagne (intégrant alors 45 engagements), et plus récemment, en 2019, d'un plan de mobilisation pour les jeunes à l'issue d'une démarche de dialogue structuré territorial mise en place en 2018-2019 – sur laquelle revient par la suite plus spécifiquement la présente étude. Le conseil régional de Bretagne a vu

³ L'observation des dispositifs mis en œuvre par les conseils régionaux en direction des jeunes fait apparaître, comme le montre l'étude, des variations en termes de bornes d'âges d'un conseil régional à l'autre et d'un dispositif à l'autre. La définition de la jeunesse en tant que catégorie d'action publique apparaît, dans cette perspective, comme le produit des paramètres d'âges retenus institutionnellement.

également son rôle évoluer en matière d'Information jeunesse, en se voyant déléguer, fin 2021, la compétence de labellisation des structures. Cette déléation, postérieure à la réalisation de cette étude, s'inscrit dans un mouvement de différenciation de l'action publique dont nous avons pu observer, localement, la préparation. Le conseil régional de Grand Est a, quant à lui, structuré sa stratégie en direction des jeunes autour de quatre « défis » – en matière d'insertion professionnelle, d'entrepreneuriat, d'engagement et de citoyenneté, ainsi que de mobilité.

L'approche transversale des enjeux relatifs à la jeunesse se matérialise également à travers le développement d'une offre et de dispositifs dédiés. Parmi eux, la mise en place d'un conseil régional des jeunes a pu être fréquemment observée. Envisagés à la fois comme des dispositifs de développement de la citoyenneté des jeunes et de socialisation politique, mais aussi comme dispositifs d'implication dans la définition de l'action publique, les conseils de jeunes se caractérisent par leur importante diversité de configuration et de fonctionnement. Ces variations portent ainsi, comme l'analyse notre étude, sur la composition des instances, sur leur mode de désignation, sur leur mode de fonctionnement, ainsi que sur le mandat dont elles disposent. En outre, les conseils régionaux ont également développé, de manière généralisée, une offre de services à destination des jeunes, qui prend le plus souvent la forme d'une carte et/ou d'une application mobile. Dans la majorité des cas observés, l'offre s'adresse aux jeunes lycéens, qui relèvent de la compétence régionale, et aux apprentis, mais vise parfois un public plus large. La plupart de ces offres proposent des avantages en matière d'accès aux loisirs, à la culture, au sport, qui s'étendent parfois à des dispositifs de prévention en matière de santé et de sexualité, d'accès à la mobilité (aide au permis), ou encore d'aide à l'acquisition d'équipement informatique. Un certain nombre de conseils régionaux intègrent également dans cette offre des services quotidiens tels que l'accès à la restauration scolaire.

Vers une gouvernance régionale des politiques de jeunesse ?

À travers la loi Égalité et citoyenneté, le conseil régional s'est vu confier, en 2017, un rôle de collectivité « cheffe de file » en matière de « politique de la jeunesse ». Cette loi a dans le même temps instauré le principe de mise en place d'un « dialogue structuré » annuel au niveau régional – sans néanmoins en confier explicitement le pilotage au conseil régional. Son principe consiste à associer les pouvoirs publics, les acteurs associatifs et les jeunes à la définition d'orientations partagées d'action publique. Notre étude s'est ainsi attachée tout d'abord à analyser ce que recouvre le rôle de collectivité cheffe de file. Si celui-ci a été reconnu par la constitution en 2004 et si son champ d'application s'est continuellement étendu depuis, sa portée reste cependant fortement limitée par la prédominance du principe interdisant toute forme de tutelle d'un niveau de collectivité territoriale sur un autre. En ce sens, l'endossement de ce rôle par la collectivité dépend fortement du volontarisme dont elle fait preuve en ce domaine, et du type de relation partenariale qu'elle instaure.

Au regard de ces enjeux, notre étude fait apparaître plusieurs modalités de gouvernance des politiques de jeunesse au niveau régional. Un premier type de gouvernance repose sur la mise en place d'une logique de co-élaboration des orientations stratégiques, qui implique le conseil régional, les autres niveaux de collectivités territoriales, les services déconcentrés de l'État ainsi qu'une multitude de partenaires institutionnels ou associatifs. Le format de ces démarches alterne, le plus souvent, des temps rassemblant l'ensemble des acteurs concernés et d'autres, plus restreints, organisés sous la forme

d'ateliers thématiques. En Bretagne et en Nouvelle-Aquitaine, ces démarches prennent, par exemple, la forme de « conférences jeunesse ». Les jeunes y sont également impliqués, mais selon des degrés et des modalités variables qui peuvent être directes (Nouvelle-Aquitaine) ou indirectes (Bretagne).

Le second type de gouvernance, que nous avons pu observer plus spécifiquement en région Grand Est, repose sur une logique d'affirmation institutionnelle du conseil régional. Dans ce cas, la priorité est donnée à la définition, par la collectivité, d'un cadre stratégique d'intervention à partir duquel se structurent ensuite des partenariats autour de la mise en œuvre d'actions et de dispositifs. Dans un contexte de fusion, ce type de positionnement s'inscrit dans une recherche d'opérationnalité à plus court terme des actions mises en œuvre, qui n'exclut pas cependant l'organisation de temps de rencontres partenariales à l'échelle infrarégionale. Le conseil régional de Grand Est a ainsi organisé un cycle de rencontres avec les partenaires du territoire – dénommé « Tour régional de la jeunesse » – qui, comparativement aux conférences jeunesse organisées en Bretagne ou en Nouvelle-Aquitaine, se veulent relativement ponctuelles. L'enjeu consiste moins, ici, à construire une démarche de concertation mobilisant à plusieurs reprises les partenaires, qu'à organiser des espaces permettant au conseil régional de présenter et de valoriser sa stratégie et ses actions auprès des partenaires qui, en retour, peuvent également faire remonter des enjeux et des problématiques auxquels ils se trouvent confrontés.

Enfin, dans certains cas, le conseil régional fait le choix de ne pas se positionner comme animateur d'une gouvernance régionale des politiques de jeunesse, au profit d'une approche centrée sur la mise en œuvre de ses compétences sectorielles et de ses propres dispositifs. Les raisons invoquées par les acteurs que nous avons rencontrés renvoient à une forme de scepticisme vis-à-vis de la capacité des démarches partenariales élargies à construire des réponses opérationnelles d'action publique. Ces acteurs mettent également en avant la difficulté que les différents niveaux de collectivités territoriales éprouvent à s'accorder parce que structurellement leurs actions ne ciblent pas les mêmes tranches d'âges. Enfin, il est également souligné une limite tenant au fait que l'octroi du rôle de collectivité cheffe de file n'est pas associé à un transfert de ressources financières.

Introduction

Les politiques de jeunesse des conseils régionaux dans une action publique en recomposition

La période 2015-2021 a été marquée, à bien des égards, par une importante recomposition de l'action publique au niveau régional, qui a vu s'articuler une évolution à la fois du découpage territorial, des périmètres institutionnels et de la répartition des compétences – entre les différents niveaux de collectivités territoriales ainsi qu'entre les collectivités territoriales et l'État. Cette triple évolution a affecté de manière directe, à cette échelle, les modalités de prise en compte des jeunes par les politiques publiques, dans un contexte également marqué, depuis mars 2020, par la survenue de la pandémie de Covid-19⁴.

Une action publique en recomposition au niveau régional

La nouvelle délimitation des régions issue de la loi du 16 janvier 2015, qui a fait passer leur nombre de 22 à 13 en France hexagonale, est au cœur de cette recomposition dans la mesure où elle a engendré une forme d'éclatement du « fait régional » (Pasquier, 2012) tel qu'il s'était institué depuis les années 1980. Répondant à l'objectif d'octroyer aux régions « une taille critique sur le plan géographique, démographique et économique »⁵, la création, par fusion, de sept nouveaux territoires régionaux pouvant réunir jusqu'à 13 départements⁶ est venue rompre les équilibres issus du découpage antérieur.

Cette nouvelle carte régionale fait désormais cohabiter des régions géographiquement et démographiquement très inégales. Elle a, de surcroît, entraîné d'importantes évolutions au sein des territoires fusionnés qui, combinées aux évolutions de la répartition des compétences et des périmètres institutionnels issues de plusieurs réformes – sur lesquelles nous reviendrons plus spécifiquement par la suite⁷ – ainsi qu'aux changements politiques issus des élections de décembre 2015, ont affecté l'ensemble des systèmes d'acteurs régionaux, tant au niveau des conseils régionaux que des services déconcentrés de l'État, et des réseaux associatifs fédérés à cette échelle. Parallèlement aux évolutions internes à chacun de ces acteurs – dont les ressources, face aux fusions, ne sont pas équivalentes –, ce

⁴ L'enquête sur laquelle se fonde les résultats de ce rapport d'étude a, pour l'essentiel, été réalisée avant la survenue de la pandémie de Covid-19, et nous avons fait le choix de ne pas y faire référence au cours de notre développement. Nous l'abordons cependant en conclusion, en formulant plusieurs hypothèses sur les enjeux induits par cette crise sanitaire pour les politiques régionales en direction des jeunes.

⁵ Exposé des motifs de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

⁶ Parmi les régions nouvellement créées en 2016, la région Occitanie compte 13 départements tout comme la région Auvergne-Rhône-Alpes (en tenant compte du statut spécifique de la Métropole de Lyon) ; la région Nouvelle-Aquitaine en compte 12 ; la région Grand Est en compte 10 (ou 9 en tenant compte de la création de la collectivité européenne d'Alsace par fusion des conseils départementaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, mais dont les statuts de circonscriptions administratives de l'État se maintiennent dans leurs limites existantes, restant du ressort des préfectures de Strasbourg pour le Bas-Rhin et de Colmar pour le Haut-Rhin) ; la région Bourgogne-Franche-Comté en compte 8 ; les Hauts-de-France en comptent 6, tandis que la Normandie en compte 5.

⁷ En particulier, les lois « NOTRE » d'août 2015, « Égalité et citoyenneté » de janvier 2017, « Avenir professionnel » de septembre 2018, et la réforme « OTE » de janvier 2021.

changement d'échelle modifie de surcroît les modalités de relations entre eux et, plus largement, le cadre partenarial de formulation de l'action publique.

Enfin, cette nouvelle délimitation des périmètres régionaux s'inscrit dans un mouvement plus large de recomposition des échelles territoriales de l'action publique en France. En effet, si la suppression initialement envisagée de l'échelon départemental a été abandonnée, la réforme territoriale a parallèlement amorcé une recomposition de l'échelon intercommunal à deux niveaux : d'une part, en créant, via la loi MAPTAM, un nouveau statut de métropole pour les ensembles urbains d'au moins 400 000 habitants ; d'autre part, en initiant un processus de fusion des intercommunalités en milieu rural, à travers le relèvement, par la loi NOTRe, du seuil démographique minimal de constitution d'une intercommunalité – passant de 5 000 à 15 000 habitants, hors dérogations prévues pour les zones de montagne et les territoires à faible densité. Cette évolution de la carte intercommunale associée à l'évolution de la carte régionale entraîne ainsi des reconfigurations importantes en termes de relations interterritoriales.

Des conseils régionaux au défi des fusions, des changements politiques et de l'évolution des compétences

Dans ce paysage institutionnel en évolution, les fusions ont entraîné, au sein des conseils régionaux concernés, des dynamiques de réorganisations administratives tout autant marquées par leur ampleur autant que par leur diversité (CNFPT, KPMG, 2018), et dont l'évaluation des conséquences financières et des gains d'efficience donne lieu à plusieurs lectures (Cour des comptes, 2019 ; Madjou Fotsing, 2021).

Ces réorganisations se sont de surcroît opérées dans un contexte de recomposition des majorités politiques issues des élections régionales de décembre 2015, qui ont amorcé, à l'échelle de la nouvelle carte régionale, un mouvement de rééquilibrage à droite de l'échiquier politique : alors que suite aux élections de mars 2010, 21 conseils régionaux de France hexagonale sur 22 étaient gouvernés par une majorité de gauche, 7 sur 13 l'étaient par une majorité de droite suite aux élections de décembre 2015, et 5 par une majorité de gauche, tandis que la Corse était désormais gouvernée par une majorité affiliée au mouvement nationaliste. Marquées par une forte abstention⁸, les élections régionales de juin 2021 – organisées concomitamment avec les élections départementales – ont quant à elles conforté, en France hexagonale, les équilibres hérités de 2015, puisque l'ensemble des majorités sortantes ont été reconduites.

Cette double recomposition, à la fois administrative et politique, a ainsi entraîné une rupture de temporalité institutionnelle entre les conseils régionaux, malgré leur cadre commun de compétences définies par la loi : d'un côté, des conseils régionaux maintenus dans leurs limites historiques qui bénéficient, par-delà les alternances politiques⁹, d'une forme de stabilité du système d'action publique dont ils héritent ; de l'autre, des conseils régionaux fusionnés qui sont autant d'institutions nouvelles devant trouver leur organisation, acquérir leur légitimité propre, et construire par agrégation leur offre d'action publique. La réforme de 2015 rompt ainsi avec le système d'équivalence antérieur et affecte – dans une certaine mesure – la comparabilité entre les conseils régionaux du point de vue de la

⁸ S'élevant à 66,7 % des inscrits au premier tour (contre 50 % en 2015) et à 65,3 % au second tour (contre 41,6 % en 2015).

⁹ Parmi les conseils régionaux n'ayant pas fusionné, trois d'entre eux ont connu une alternance de gauche à droite en 2015 : Provence-Alpes-Côte d'Azur, Pays de la Loire et Île-de-France. La collectivité de Corse – devenue collectivité territoriale unique en 2015 – a, quant à elle, connu une alternance d'une majorité de gauche à une majorité nationaliste.

construction de l'action publique, elle-même inscrite dans des systèmes locaux toujours pour partie spécifiques.

À ces recompositions territoriales, administratives et politiques se sont également ajoutées des évolutions du champ de compétences sectorielles des conseils régionaux, dont un certain nombre concernent plus spécifiquement les jeunes. La loi NOTRe d'août 2015 a, tout d'abord, largement renforcé le rôle des conseils régionaux en matière de transports : déjà chargés de la gestion des trains express régionaux (TER) depuis 2002, ils ont acquis à cette occasion la gestion des lignes de cars interurbains et des transports scolaires, auparavant du ressort des conseils départementaux.

Par la suite, la loi « égalité et citoyenneté » de janvier 2017 a octroyé au conseil régional un rôle de collectivité cheffe de file en matière de « politique de la jeunesse ». Bien que de faible portée juridique malgré sa reconnaissance dans la Constitution, ce rôle vise, dans un domaine de compétence, à permettre à un niveau de collectivité donné de renforcer la coordination avec les autres niveaux de collectivités territoriales – en vue, dit le texte constitutionnel, d'« organiser les modalités de leur action commune ». Initialement accordé aux conseils départementaux en matière d'action sociale et aux conseils régionaux en matière de développement économique, le chef de filât a par la suite vu son champ être continuellement étendu à de nouveaux domaines, et ce principalement au bénéfice du conseil régional. La loi égalité et citoyenneté vient ainsi compléter ce mouvement continu d'extension en promouvant le développement d'une approche interterritoriale d'élaboration des politiques en direction des jeunes.

En complément à l'octroi de ce rôle de collectivité cheffe de file au conseil régional, la loi égalité et citoyenneté a également instauré à l'échelle régionale, sans préciser explicitement d'institution porteuse, l'organisation annuelle d'une démarche dite de « dialogue structuré ». Cette démarche, dont le principe est hérité des pratiques développées au niveau européen dans le cadre de l'élaboration des résolutions du conseil européen en matière de politique de jeunesse, consiste à associer les pouvoirs publics, les représentants de la société civile et les jeunes, dans le but de définir des orientations stratégiques partagées et d'aboutir à une meilleure articulation entre les stratégies portées par les différents niveaux de collectivité et l'État.

Enfin, en transférant à une agence nationale le pilotage de la formation par apprentissage, la loi « Avenir professionnel » de septembre 2018 a marqué un tournant historique pour les conseils régionaux, qui en avaient jusqu'alors la charge depuis leur création en 1986. Le retrait de cette compétence a, par prolongement, limité leur rôle, acquis en 2013, en matière de définition de la carte des formations professionnelles initiales qui n'intègrent plus désormais le champ des formations par apprentissage, alors même que celui-ci constituait la majorité des demandes d'ouverture de formation examinées chaque année.

En contrepartie, la loi a cependant conforté un mouvement d'extension des compétences des conseils régionaux en matière d'information des jeunes. Amorcée dès 2014 avec la création du service public régional de l'orientation (SPRO)¹⁰, puis renforcée, à travers la loi égalité et citoyenneté de janvier 2017, par une nouvelle répartition des rôles entre les services de l'État et le conseil régional en matière d'animation régionale du réseau Information jeunesse – la labellisation des structures restant du ressort de l'État –, cette extension s'est poursuivie avec l'octroi, en 2018, d'une compétence en matière d'information sur les formations et les métiers des jeunes scolarisés, par délégation des missions jusque-

¹⁰ Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

là exercées par les délégations régionales de l'ONISEP. Ces évolutions positionnent ainsi les conseils régionaux au cœur des enjeux d'orientation des jeunes, qui font désormais l'objet d'une mise à l'agenda politique régional.

Des services déconcentrés dans la nouvelle organisation régionale

Parallèlement, les fusions ont également affecté les services déconcentrés de l'État, en particulier au niveau des différentes directions régionales, qui ont été, elles aussi, amenées à faire évoluer leur organisation interne à l'aune du nouveau découpage régional.

De surcroît, la période 2015-2021 a également été marquée par un mouvement de réorganisation plus large des services territoriaux dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE) engagée par les circulaires du Premier ministre du 24 juillet 2018 et du 12 juin 2019¹¹. Mise en œuvre au 1^{er} janvier 2021, cette réorganisation s'est notamment traduite par la suppression des directions régionales de la jeunesse, du sport et de la cohésion sociale (DRJSCS) – alors rattachées au ministère des affaires sociales et de la santé – dont les compétences ont été redistribuées au sein de deux entités nouvellement créées : d'une part, les missions relatives à la jeunesse, à l'éducation populaire, à la vie associative et au sport, ainsi que celles relatives à la gestion des formations et certifications en ces domaines, sont désormais assurées par les délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES), elles-mêmes intégrées aux services des rectorats d'académie du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (MENJS) ; d'autre part, les missions relatives à la cohésion sociale sont, quant à elles, intégrées au sein des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS)¹², rattachées au ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion.

Le positionnement des DRAJES au sein des services académiques – opéré notamment à l'aune de la création, en 2019, du nouveau dispositif du service national universel (SNU)¹³ – s'effectue de surcroît dans un contexte de réorganisation des services territoriaux de l'éducation nationale visant à les adapter à la nouvelle carte régionale, et qui s'inscrit dans une réflexion plus large menée, au sein des inspections générales, sur les enjeux de la territorialisation du système éducatif (MEN, MESRI, 2016).

En effet, par un décret du 10 décembre 2015¹⁴, 17 régions académiques sont créées à partir du 1^{er} janvier 2016 sur la base du nouveau découpage régional regroupant l'ensemble des académies d'une même région, et à la tête desquelles sont placés des recteurs de régions académiques. Ceux-ci sont ainsi dotés « d'attributions spécifiques dans la définition des orientations stratégiques des politiques de la région académique requérant une coordination entre la région et le préfet de région » ; ils sont également chargés d'assurer seuls « la représentation des académies de la région dans les différentes instances régionales, sous réserve des dispositions spécifiques prévues pour le comité de l'administration

¹¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=44756>

¹² En remplacement des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

¹³ La circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019 précisait notamment : « Inscrit dans le cadre d'une démarche éducative, la mise en œuvre du SNU sera assurée par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, qui se voit transférer les missions aujourd'hui exercées au sein des DRJSCS et des DDCS en matière de sport, jeunesse, éducation populaire et vie associative, avec pour objectif de les revoir et de les positionner notamment au service de la mise en œuvre du SNU » (<https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=44756>).

¹⁴ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000031593224?r=YJEfhzzAoZ>

régionale¹⁵ présidé par le préfet de région ». En novembre 2017, entérinant une situation de fait en région Normandie, un décret a renforcé le rôle du recteur de région académique en lui ouvrant la possibilité d'administrer les autres académies de la même région¹⁶.

Au moment de leur création au 1^{er} janvier 2016, les régions académiques sont cependant apparues comme une solution *a minima* de renforcement de l'intégration régionale des académies suite à l'abandon, courant 2015, d'un projet initialement plus ambitieux de fusions de 10 académies pour les faire correspondre à la nouvelle carte régionale¹⁷. En juillet 2018, le gouvernement avait de nouveau annoncé travailler à un projet de fusion des académies¹⁸ – à la suite, notamment, de la publication en décembre 2017 d'un rapport de la Cour des comptes soulignant « la fragilité [des] régions académiques » (Cour des comptes, 2017) et, en mars 2018, d'un rapport préconisant les fusions, réalisé par la mission *ad hoc* chargée de proposer des scénarios d'organisation territoriale des services déconcentrés du ministère de l'éducation nationale (Weil *et al.*, 2018) – avant que celui-ci ne soit lui aussi abandonné en janvier 2019¹⁹. Entre-temps, seule la fusion des deux académies normandes de Caen et Rouen avait alors été engagée jusqu'à sa mise en œuvre effective le 1^{er} janvier 2020²⁰.

Des réseaux associatifs fédérés affectés par les fusions

Une dernière catégorie d'acteurs affectée par la nouvelle carte régionale est, enfin, celle des associations fédérées à cette échelle, qui occupent dans un certain nombre de domaines une place centrale dans la définition partenariale des politiques en direction des jeunes, ainsi que dans la mise en œuvre des actions et des services qui leur sont dédiés. Il en va ainsi des réseaux régionaux des missions locales (ARML), mais également de nombreuses fédérations de jeunesse et d'éducation populaire (JEP), ou encore des centres régionaux d'information jeunesse (CRIJ).

Dans les régions fusionnées, ces réseaux ont pour la plupart été amenés à fusionner leur représentation régionale, tant pour se positionner stratégiquement dans le système d'acteurs émergent, que, parfois, pour répondre à des injonctions plus directes. Cela a notamment été le cas pour les CRIJ, dont le principe de fusion a été entériné par l'État dans le cadre d'une instruction de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) du 12 juillet 2016 relative à la stratégie « information jeunesse », celle-ci fixant alors l'objectif que « d'ici à fin 2017, il y ait un seul CRIJ par région ». En pratique, ce processus a suscité, dans un certain nombre de régions, d'importantes tensions.

De surcroît, un certain nombre d'autres réseaux associatifs fédérés – à l'image, par exemple, des comités régionaux des associations, de jeunesse et d'éducation populaire (CRAJEP) – ont également fusionné, en rencontrant parfois des difficultés, notamment liées à la diversité des modèles de gouvernance internes qui pouvaient préexister d'une région à l'autre, parfois voisines entre elles. Dans certains cas, en effet, la structure fédérative était relativement autonome de ses associations membres en étant dotée de ressources propres, tandis que dans d'autres, la structure fédérative était seulement envisagée comme un espace de simple coordination entre les associations membres ne disposant pas de

¹⁵ Le comité de l'administration régionale (CAR) réunit, autour du préfet de région qui le préside, les préfets de départements ainsi que les chefs de services déconcentrés régionaux.

¹⁶ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000035986337/>

¹⁷ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000035986337/>

¹⁸ <https://www.acteurspublics.fr/articles/le-gouvernement-lance-le-chantier-de-la-fusion-des-academies>

¹⁹ <https://www.acteurspublics.fr/articles/le-gouvernement-renonce-a-la-fusion-des-rectorats>

²⁰ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000039229577?r=7HrXhklweD>

ressources propres. La nouvelle carte régionale a pu ainsi confronter ces entités à des reconfigurations pouvant toucher le principe même de leur organisation héritée. Si les données manquent pour disposer avec un recul suffisant d'une vision transversale des évolutions induites par ces fusions, il n'en reste pas moins que leurs effets apparaissent encore aujourd'hui présents.

Une étude sur les politiques de jeunesse des conseils régionaux

Dans ce contexte marqué par d'importantes reconfigurations des échelles de l'action publique territoriale en France, la présente étude s'intéresse plus spécifiquement à la façon dont les conseils régionaux se saisissent des enjeux relatifs à la jeunesse – ici envisagée comme la tranche d'âge des 15-30 ans – et les prennent en compte dans les politiques publiques qu'ils portent. Les autres acteurs précédemment évoqués, qu'il s'agisse des services déconcentrés de l'État ou des associations, n'entrent ainsi dans le champ de l'étude qu'au travers de leurs relations avec le conseil régional, elles-mêmes inscrites dans des systèmes territorialisés d'action publique.

Coproduite avec le laboratoire Arènes de l'université Rennes 2 et la chaire Territoires et mutations de l'action publique (TMAP) de Sciences Po Rennes, cette étude prend place dans un chantier de recherche sur les politiques territoriales de jeunesse initié depuis plusieurs années au sein de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP). Ce chantier poursuit un double objectif. Il vise à analyser, tout d'abord, comment se structurent les politiques de jeunesse à différentes échelles de territoire et, ce faisant, de comprendre comment elles se territorialisent. Cette étude sur les politiques des conseils régionaux complète les travaux déjà réalisés dans ce cadre sur le niveau communal ainsi que sur le niveau des intercommunalités (communautés de communes et communautés d'agglomération) et des groupements d'intercommunalité (pays et pôle d'équilibre territorial et rural (PETRI) en milieu rural et périurbain. Ensuite, ce chantier de recherche consiste, en sens inverse, à comprendre à travers le prisme des politiques de jeunesse les évolutions de la décentralisation en France. Il s'inscrit en cela dans un champ de recherche plus large sur l'action publique locale et ses enjeux.

Un questionnement à deux niveaux

Dans cette perspective, notre étude propose de saisir les politiques de jeunesse portées par les conseils régionaux à travers deux axes principaux de questionnement. Le premier vise à identifier comment les conseils régionaux prennent en compte les jeunes dans l'ensemble de leurs politiques publiques, tant à travers les compétences sectorielles obligatoires dont ils disposent de par la loi qu'à travers les interventions qu'ils mettent en œuvre de manière volontariste. Il s'agit ainsi de saisir comment se construisent ces politiques publiques au sein de chaque secteur – en identifiant à la fois leur émergence, leur gouvernance et leurs évolutions.

Notre second axe de questionnement vise, quant à lui, à identifier les mécanismes et instruments par lesquels se développe une prise en compte à la fois transversale, interterritoriale et partenariale des jeunes par le conseil régional, dans le cadre de stratégies institutionnelles et politiques spécifiques. Nous envisageons ici la transversalité sous deux formes principales : la trans-sectorialité d'une part, c'est-à-dire le fait, pour une collectivité publique, de prendre en compte les enjeux liés à un domaine donné au sein de chacun de ses politiques sectorielles ; l'inter-sectorialité, d'autre part, désigne le fait, pour

différents acteurs sectoriels (éducation, insertion, citoyenneté/engagement, etc.), de mettre en commun leurs ressources (humaines, logistiques et financières) et de collaborer autour de la construction de projets et/ou d'actions en direction d'un public donné.

Nous mobilisons parallèlement la notion d'inter-territorialité, ici considérée plutôt dans son sens vertical, qui renvoie au fait d'associer différents niveaux d'action publique à l'élaboration et/ou la mise en œuvre d'un projet ou d'une action. En intégrant ces trois dimensions dans l'analyse, il s'agit ainsi de mieux comprendre comment les stratégies transversales, interterritoriales et partenariales sont élaborées par les conseils régionaux et de voir les éventuels déplacements qu'elles entraînent sur l'organisation sectorielle de l'action publique. Il s'agit en outre d'identifier les modes de structuration et de fonctionnement des systèmes d'acteurs locaux dans lesquels ces stratégies prennent place, tout en identifiant également leurs limites.

Dispositif d'enquête

Afin d'étudier les politiques de jeunesse des conseils régionaux, nous avons mis en place un dispositif d'enquête à deux niveaux, dans le cadre duquel s'inscrit le présent rapport. Le premier niveau d'observation porte sur l'ensemble des conseils régionaux métropolitains. Nous avons ainsi dressé, à l'appui d'une analyse documentaire et d'une série d'entretiens réalisée avec les techniciens de chaque conseil régional, un panorama des politiques de jeunesse mises en place dans chacun d'eux et un panorama des enjeux liés aux réformes évoquées ci-dessus. Le second niveau d'observation, quant à lui, s'est centré, sous la forme de focus monographiques, sur la situation de trois conseils régionaux : le conseil régional de Bretagne, le conseil régional de Normandie et, enfin, le conseil régional Grand Est. Dans chacun d'eux, nous avons ainsi effectué une analyse documentaire approfondie, ainsi que des séries d'entretiens avec les élus et les responsables des différents services, mais également avec les acteurs institutionnels et associatifs du territoire : collectivités territoriales, EPCI, services déconcentrés de l'État, caisses d'allocations familiales, têtes de réseaux associatives, etc.

Cette enquête, d'une durée totale de 18 mois, repose sur deux types de sources. En premier lieu, une analyse documentaire approfondie a été réalisée à partir d'un corpus composé des documents produits par les 12 conseils régionaux métropolitains (rapports spécifiques, délibérations, budgets primitifs, brochures de présentation des dispositifs, bilans, etc.), ainsi que par d'autres institutions et associations. Cette étude documentaire a été complétée par l'analyse d'un corpus d'entretiens qualitatifs et d'observations in situ eux-mêmes réalisés en deux temps. Au cours d'une première phase exploratoire, nous avons rencontré des personnes-ressources au sein de 12 conseils régionaux métropolitains et DRJSCS ; dans un second temps, nous avons réalisé des focus monographiques portant plus spécifiquement sur trois régions : la Bretagne, la Normandie et le Grand Est. Au total, nous avons réalisé 89 entretiens avec les élus et techniciens des conseils régionaux, de différents niveaux de collectivités territoriales et leurs groupements (intercommunalités et pays), ainsi qu'avec les services de l'État et les partenaires institutionnels et associatifs. Nous avons également effectué un total de 12 observations *in situ* (événements partenariaux, ateliers thématiques, séance plénière de l'exécutif régional).

Plan du rapport

Le présent rapport se structure en trois parties. La première porte sur la diversité des compétences sectorielles mises en place par les conseils régionaux et leur évolution dans le temps, en analysant les processus de recomposition à l'œuvre dans le temps. L'analyse met ainsi en évidence la consolidation des politiques régionales en matière de gestion des lycées, qui tendent à positionner aujourd'hui la collectivité comme un acteur éducatif aux côtés des services de l'État. Il est ensuite souligné le renforcement, au cours des années 2010, d'une compétence régionale en matière d'orientation des jeunes, parallèlement à un mouvement d'affaiblissement de son rôle en matière de définition de l'offre de formation professionnelle, lié la perte de sa compétence en matière de pilotage des formations par apprentissage en 2018. La deuxième partie propose, quant à elle, d'analyser les modalités par lesquelles se déploie, au sein des politiques régionales, une approche transversale de la jeunesse, à travers le prisme de l'organisation politique et administrative, de la définition des orientations stratégiques, et de la mise en œuvre de dispositifs spécifiquement adressés aux jeunes. Enfin, la troisième partie analyse comment les enjeux relatifs à la jeunesse sont envisagés dans une perspective de gouvernance partenariale et multiniveau, en lien avec la structuration, depuis la loi égalité et citoyenneté, d'un nouveau cadre de formulation des politiques de jeunesse à l'échelle régionale.

Partie 1. Une recomposition des politiques sectorielles à l'épreuve des changements d'échelle

Les lois de décentralisation ont consacré l'affirmation administrative et politique de l'échelon régional auparavant amorcée par la création des circonscriptions d'action régionale (CAR) en 1964 puis des établissements publics régionaux (EPR) en 1972. En devenant, par la loi du 2 mars 1982, des collectivités territoriales de plein exercice, les conseils régionaux ont en effet été dotés de nouvelles capacités d'intervention (Pasquier, 2004 et 2012). Tout en étant alors renforcés dans leur fonction de planification, d'aménagement du territoire et de développement économique, ils se voient également confier de nouvelles compétences sectorielles relatives à la gestion et à l'entretien des lycées d'une part, ainsi qu'à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage d'autre part, deux champs qui concernent de manière directe les jeunes.

En opérant un changement d'échelle de l'action publique, les transferts de compétences vont ainsi produire un certain nombre de recompositions au sein de chacun des secteurs concernés (Faure *et al.*, 2007). Cette interdépendance entre les dimensions sectorielles et territoriales de l'action publique – notamment mise en évidence par les travaux du politiste Pierre Muller – constitue l'une des clés d'analyse des évolutions du cadre d'intervention qu'ont connues les conseils régionaux depuis leur installation officielle en 1986 (Muller, 1990). Ce cadre dépend en effet non seulement des compétences héritées à travers les transferts législatifs successifs, mais également de celles investies au fil du temps, par volontarisme politique, sur le fondement d'une légitimité électorale propre et de la mobilisation de la clause générale de compétences (jusqu'en 2015). La capacité politique des conseils régionaux tient ainsi pour une large part à l'exercice de compétences sectorielles dont ils ont hérité, mais qu'ils ont également contribué à façonner et à faire évoluer (Barone, 2011).

La prise en compte des jeunes par les conseils régionaux n'échappe pas à cette mise en échelle sectorialisée de l'action publique, dans laquelle la catégorie « jeunesse » tend ainsi à se diluer, directement ou non, dans l'ensemble des politiques *en direction* des jeunes (Labadie, 2001 ; Parisse, 2020). Ces différentes politiques publiques sectorielles s'adressent en effet moins aux jeunes en tant que classe d'âge qu'aux jeunes selon leur situation statutaire à un instant donné de leur trajectoire : les lycéens et lycéennes dans le cadre des compétences relatives à la gestion des lycées ; les jeunes scolarisés en filière professionnelle et les apprentis, pour la compétence relative à la définition de la carte des formations et au pilotage de la formation par apprentissage (jusqu'en 2019) ; les jeunes en recherche d'emploi ou de formation dans le cadre de la compétence relative à la mise en du service public régional de l'orientation (SPRO) ; etc. En d'autres termes, dans la sectorialisation de l'action publique, le statut prédomine sur la classe d'âge comme mode de régulation institutionnelle des trajectoires individuelles.

Le poids de ces régulations sectorielles nous invite dès lors à les explorer plus spécifiquement ici en étant attentifs à une double dimension. La première dimension concerne l'organisation interne de chacun des secteurs au sein desquels les jeunes, selon leur statut, occupent une place centrale dans l'action des conseils régionaux. Il s'agit, dans cette perspective, de comprendre comment se délimite leur champ, comment se structure leur système d'acteurs, mais également d'identifier le rôle joué par le

conseil régional en leur sein et les critères qui structurent les décisions publiques, ainsi que les espaces institutionnels où celles-ci s'opèrent.

La seconde dimension renvoie, quant à elle, aux dynamiques d'évolution du champ de compétence sectoriel des conseils régionaux vis-à-vis des jeunes, en identifiant non seulement les évolutions qui relèvent du niveau central, au gré de la répartition mouvante des compétences opérée par la loi, mais aussi celles qui sont davantage le produit d'une expansion amorcée par les conseils régionaux eux-mêmes, et qui peuvent avoir connu par la suite des formes d'institutionnalisation durable.

À cet égard, les changements opérés par la nouvelle délimitation des régions (effective depuis le 1^{er} janvier 2016), par les changements politiques issus des élections régionales de décembre 2015, ainsi que par la nouvelle répartition des compétences issue des lois « NOTRe » de 2015, « Égalité et citoyenneté » de 2017 et « Avenir professionnel » de 2018 (Parisse, 2019), ne sont pas sans conséquences sur la mise en œuvre des compétences sectorielles des conseils régionaux. En particulier, la création de nouvelles entités régionales par fusion de deux ou trois entités antérieures entraîne une forme d'éclatement du « fait régional », au sein duquel cohabitent désormais des régions réunissant quatre départements (Bretagne) et d'autres pouvant en réunir jusqu'à 12 (Nouvelle-Aquitaine) ou 13 (Occitanie, Auvergne-Rhône-Alpes). De par leur importance, ces écarts tendent aujourd'hui à limiter la pertinence de la comparaison entre les conseils régionaux, tant les processus de fusion constituent des ruptures à la fois organisationnelles et temporelles dans la trajectoire historique des entités institutionnelles concernées.

Dans le cadre de la présente étude, nous avons plus spécifiquement porté notre attention sur les champs de compétences sectoriels des conseils régionaux qui nous sont apparus comme les plus structurants dans la prise en compte des jeunes : le champ de l'éducation et de la formation (qui regroupe la gestion des lycées, le soutien aux projets pédagogiques, mais également la définition de la carte des formations professionnelles initiales ainsi que, jusqu'en 2019, le pilotage de la formation par apprentissage) ; le champ de la citoyenneté et de la mobilité européenne et internationale (qui regroupe les interventions visant à développer la participation des jeunes ainsi que le soutien à la mobilité européenne et internationale) ; et le champ de l'information et de l'orientation (qui regroupe notamment l'animation du service public régional de l'orientation, la coordination du réseau Information jeunesse, ainsi que la production et la valorisation de l'information sur l'orientation scolaire et professionnelle). La délimitation que nous proposons ici n'est cependant ni consommée ni exhaustive, et doit être envisagée comme une grille de lecture, certaines interventions observées pouvant se situer au carrefour de plusieurs champs (à l'image, par exemple, de la lutte contre le décrochage scolaire ou du soutien à la mobilité européenne et internationale des jeunes).

À partir de l'observation de ces différents champs sectoriels, nous avons repéré trois principaux mouvements dans l'évolution du périmètre d'intervention des conseils régionaux vis-à-vis des jeunes depuis leur création effective en 1986. Le premier est un mouvement de consolidation/extension, qui concerne l'ensemble des compétences relatives à l'intervention dans les lycées publics. Le second est un mouvement de structuration récente, qui concerne plusieurs champs, parmi lesquels celui de l'information et de l'orientation des jeunes, mais également celui des transports. Le troisième, enfin, est un mouvement d'affaiblissement qui limite la portée de la compétence relative à la définition de la carte des formations professionnelles initiales suite à la perte de la compétence relative au pilotage des formations par apprentissage en 2018. À travers l'analyse de ces différents mouvements, nous identifierons les enjeux liés aux conséquences des changements évoqués ci-dessus.

La gestion des lycées : un marqueur de la politique régionale en direction des jeunes

L'intervention dans les lycées est devenue, au fil du temps, l'un des marqueurs les plus symboliques de l'identité d'action publique des conseils régionaux. Cette compétence forme aujourd'hui un large champ qui comprend principalement trois domaines : le bâti scolaire (incluant la construction, la rénovation, l'adaptation et le fonctionnement des établissements), le financement des équipements et outils pédagogiques (manuels et outils numériques), et le soutien aux actions éducatives au sein des établissements. Plus récemment, les conseils régionaux ont également hérité d'une compétence en matière de gestion du transport scolaire, auparavant exercée par les conseils départementaux. Depuis les premiers transferts opérés lors de l'acte I de la décentralisation, ce champ de compétence n'a cessé de s'étendre, dans le cadre d'un mouvement plus large de recomposition des politiques éducatives en France, lui-même marqué par l'émergence d'un nouveau partage des rôles entre les échelles nationale et locale (Ben Ayed, 2009 ; Van Zanten, 2006). Nous reviendrons ici sur les enjeux propres à ces différents domaines d'intervention.

Construire, rénover et faire fonctionner les lycées : un marqueur institutionnel

La compétence relative à la construction des établissements scolaires – qu'il s'agisse des collèges et des lycées – était du ressort de l'État jusqu'en 1983. Des années 1950 aux années 1980, cette politique a ainsi fait l'objet d'un pilotage direct par l'administration centrale, dans le cadre d'une politique d'industrialisation et de standardisation des processus de production – en particulier à travers la technique de la « construction modulaire » – dans un contexte de fort accroissement de la population scolarisée dans l'enseignement secondaire (Prost, 2005). Si, comme le montre l'historien Antoine Prost, cette politique a permis d'accroître de manière importante les capacités de scolarisation et d'intégrer un certain nombre d'évolutions dans la conception des bâtiments (introduction d'une certaine modularité de l'organisation spatiale, création des centres de documentation et d'information, introduction de l'audiovisuel, etc.), elle reste associée à la réalité d'un patrimoine immobilier à l'architecture uniforme et à l'installation de nombreux bâtiments provisoires, dont la dégradation a été non seulement massive et rapide, mais aussi inégale d'une académie à l'autre (Dupuy, 2017).

De ce point de vue, le transfert de cette compétence aux conseils régionaux peut s'analyser, à la suite de la politiste Claire Dupuy, comme résultant historiquement d'une « logique de décentralisation de la pénurie » (Dupuy, 2017, p. 39), mais dont les effets n'en ont pas moins été largement positifs à long terme, tant s'agissant de l'amélioration de la qualité du bâti que de la réduction des inégalités entre les régions, du fait de l'investissement massif des conseils régionaux en ce domaine au cours des années 1990. Par la suite, le champ de l'intervention régionale s'est fortement accru avec la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui a octroyé aux conseils régionaux l'ensemble des missions d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien général et technique des lycées publics (dont ils sont désormais entièrement propriétaires) et qui leur a transféré, pour ce faire, l'ensemble des personnels techniciens et ouvriers de service (TOS).

L'intervention des conseils régionaux dans les lycées renvoie dès lors à des enjeux qui sont à la fois de l'ordre de la construction et la mise en place des infrastructures – les bâtiments, les réseaux, etc. – et de l'ordre du

fonctionnement au quotidien des établissements. La particularité de l'exercice de cette compétence tient, en outre, au fait que les usagers finaux des lieux – tant les élèves que les personnels pédagogiques et administratifs – dépendent hiérarchiquement et fonctionnellement des services du ministère de l'éducation nationale, à qui reviennent la définition des contenus pédagogiques et l'organisation de la vie scolaire, et qui disposent également des données concernant la population scolarisée.

L'un de nos interlocuteurs, au sein de la direction des lycées d'un conseil régional, compare cette situation à celle d'une relation entre un propriétaire (le conseil régional) et un locataire (les élèves et les personnels relevant des services académiques). Cela structure ainsi un système décisionnel liant intrinsèquement les deux entités, tant au niveau des décisions stratégiques de moyen et long termes qu'au niveau des relations d'ordre quotidien qui s'établissent entre les services des conseils régionaux et les chefs d'établissement. Les interlocuteurs que nous avons rencontrés dans les conseils régionaux insistent en ce sens, de manière unanime, sur les tensions induites par ces relations, qui peuvent être l'occasion de véritables « rapports de force », en particulier s'agissant des sollicitations adressées par les chefs d'établissement aux différents services des conseils régionaux chargés de les réguler – et qui sont elles-mêmes très diverses, par exemple la remise en fonction d'un chauffage défectueux, une demande de rénovation du foyer des élèves ou de réagencement des salles, etc.

De surcroît, la nature des relations entre les conseils régionaux et les chefs d'établissement tend également, comme nous avons pu l'observer, à varier d'une région à l'autre. Un premier type de variation tient à l'organisation administrative adoptée par chaque conseil régional pour gérer ces relations. Tandis que certains conseils régionaux font le choix d'une répartition territorialisée de leur personnel chargé du suivi des opérations, d'autres organisent plutôt cette répartition en champs techniques spécifiques (chauffage, gros œuvre, réseaux informatiques, etc.). Un second type de variation tient, ensuite à une dimension d'ordre plus spécifiquement politique liée, comme nous l'avons observé au sein d'un conseil régional, à la volonté de l'exécutif de développer une relation étroite, y compris de nature informelle, avec les chefs d'établissement. Dans ce cas, les élus régionaux et le cabinet de la présidence font régulièrement remonter des demandes de chefs d'établissement auprès des services du conseil régional.

Au-delà de cette dimension de gestion quotidienne, les opérations de construction, de rénovation et d'entretien du patrimoine bâti des établissements se confrontent, de manière plus structurelle, à des conflits de temporalités entre le temps de la construction d'une part, le temps des usages pédagogiques d'autre part et, enfin, le temps politique. Un premier niveau de tension existe ainsi entre la temporalité relativement longue dans laquelle s'inscrivent les processus de mise en œuvre des opérations immobilières – non seulement liée au respect des procédures régissant la maîtrise d'ouvrage publique (MOF), mais aussi aux nombreux ajustements à opérer tout au long de la chaîne de production – et la temporalité, plus courte, de l'évolution des usages pédagogiques dans les établissements. Ces derniers sont en effet marqués par un fort accroissement du recours au numérique dans les apprentissages, qui induit des investissements importants en termes d'équipements (ordinateurs, tableaux interactifs, etc.) et d'infrastructure réseau (acheminement du haut débit au sein des établissements, installation de serveurs adaptés et bornes wifi, etc.), ainsi que par une certaine diversification des pratiques d'enseignement impliquant davantage de modularité dans les usages des locaux. Dans cette perspective, la réforme du baccalauréat – qui engendre une multiplication des combinaisons de choix d'options possibles pour les lycéens de filière générale – est par exemple systématiquement convoquée par nos interlocuteurs pour illustrer la rapidité des changements de l'organisation pédagogique des enseignements et de l'adaptation en termes de gestion du patrimoine immobilier que cela nécessite.

Un second niveau de tension peut également être repéré au niveau des choix stratégiques de priorisation des opérations. Ces choix reposent en effet, au plan technique, sur un arbitrage à opérer entre au moins deux facteurs. Le facteur démographique d'une part, à savoir la prise en compte de l'état des scénarios prospectifs d'évolution de la population scolarisée à moyen et long termes sur le territoire – qui invite à anticiper le lancement d'opérations là où la croissance démographique attendue est la plus forte – ; et le facteur patrimonial d'autre part, c'est-à-dire la prise en compte de l'état constaté du patrimoine – qui invite, quant à lui, à mener prioritairement les opérations là où l'état du bâti est le plus dégradé et/ou le moins adapté. En pratique, cet arbitrage se révèle cependant particulièrement complexe à plusieurs égards.

Une première difficulté tient ainsi à la division de travail administratif interne aux conseils régionaux, au sein desquels la production d'analyses démographiques prospectives est le plus souvent pilotée par la direction des lycées et/ou de l'éducation – elle-même en lien avec les services statistiques des rectorats d'académie et l'INSEE –, tandis que la réalisation de l'inventaire de l'état du patrimoine relève des directions chargées de l'immobilier et des bâtiments. Or, la coopération entre ces services n'apparaît pas toujours fluide comme l'ont souligné nos interlocuteurs, dans la mesure où elle nécessite notamment un dialogue entre des corps de métiers très différents. Un autre type de difficulté souligné par nos interlocuteurs réside dans la différence de nature entre les deux types de données mobilisées dans l'arbitrage, entre des projections dans le temps d'une part (pour ce qui est des modélisations démographiques) et des données d'état à l'instant présent d'autre part (pour ce qui est des données d'inventaire du bâti). Autrement dit, à l'incertitude prévisionnelle des premières s'opposent les certitudes constatées des secondes, ce qui tend – d'après nos interlocuteurs – à faire prédominer le facteur patrimonial sur le facteur démographique.

À ces enjeux sociotechniques s'ajoute un facteur directement lié à la temporalité politique (Maillard, 2006). L'ensemble de nos interlocuteurs au sein des conseils régionaux soulignent en effet son importance dans la priorisation stratégique des opérations à mener. Ce facteur politique peut jouer de plusieurs manières. Il peut ainsi se traduire par des décisions de construction de nouveaux établissements qui, à travers le geste architectural qu'ils représentent, constituent des investissements propices à la mise en scène et à la valorisation de l'action politique. Mais, de manière plus ordinaire et, à bien des égards, moins visible, le facteur politique influe également à travers des décisions d'accélération des calendriers de réalisation des opérations, et ce de façon particulièrement marquée à mesure que les échéances électorales approchent.

De surcroît si l'ensemble des enjeux évoqués jusqu'ici sont communs à l'ensemble des conseils régionaux observés, d'autres se rapportent plus spécifiquement à ceux ayant connu un processus de fusion, et ce au moins à trois niveaux ici. Un premier niveau concerne l'enjeu d'harmonisation des pratiques, des modes organisationnels et des systèmes de gestion hérités au sein de la nouvelle entité. Nos interlocuteurs ont ainsi pu mettre en évidence d'importantes différences de mode de gestion entre les différentes entités ayant été amenées à fusionner, comme en matière de politiques d'achats, ou encore, en matière d'organisation territorialisée du suivi des opérations immobilières – comme nous l'avons évoqué plus haut. Dans certains cas, par exemple, les agents chargés de ce suivi étaient répartis sur une base territoriale (soit départementale soit selon un découpage spécifique), tandis que d'autres étaient répartis selon des champs techniques d'intervention, ce qui occasionne la mise en place de chantiers d'harmonisation internes particulièrement complexes dans le cadre d'un processus de fusion. En outre, au-delà de ces enjeux organisationnels, le processus de fusion peut également révéler d'importants écarts entre les ex-entités régionales s'agissant du niveau des investissements effectués

sur le long terme dans le patrimoine immobilier des lycées. Face à ces écarts, un certain nombre de conseils régionaux issus des fusions ont dès lors dû engager des politiques de « rattrapages » – selon le terme employé par l'un de nos interlocuteurs –, dans une logique de rééquilibrage.

Plus largement, la fusion a également introduit de nouveaux décalages institutionnels dans le domaine de la gestion des lycées, en particulier au regard du décalage entre des conseils régionaux nouvellement fusionnés et les services académiques qui restent, quant à eux, organisés sur la base de l'ancien découpage. En la matière, si nous avons pu constater un certain nombre d'adaptations des services de l'État en vue de réduire ce décalage, telles que le lancement de processus de fusion des académies (comme nous l'avons constaté en Normandie par exemple) ou la nomination d'un référent académique commun à plusieurs académies d'un même territoire régional – que ce soit de manière *ad hoc* ou à travers l'affirmation du rôle de coordination de la région académique –, il n'en reste pas moins que les systèmes de relations préexistants, souvent construits au fil du temps entre les entités régionale et académique, s'en sont trouvés profondément recomposés. De telles recompositions des systèmes d'acteurs dans un secteur d'action publique tel que la gestion des lycées – où le partenariat entre les conseils régionaux et les services académiques est inscrit dans le fonctionnement même du patrimoine bâti – sont ainsi de nature à modifier fortement les équilibres existants, et donc les politiques publiques mises en œuvre en ce domaine.

Le soutien aux activités pédagogiques : le conseil régional, acteur éducatif ?

Parallèlement à leur compétence de construction, de rénovation et fonctionnement des lycées, les conseils régionaux ont également investi depuis la fin des années 1990, le domaine du soutien aux activités pédagogiques au sein des établissements. Ce soutien se traduit par le financement des ressources et des équipements pédagogiques, dans un contexte aujourd'hui marqué par un processus de numérisation, mais également par la mise en place de dispositifs de soutien au développement de projets pédagogiques.

Les interventions des conseils régionaux en matière de financement des ressources pédagogiques ont historiquement pris la forme de politiques de gratuité des manuels scolaires. Comme le soulignent les travaux de Claire Dupuy, cette politique a été initiée par la démarche volontariste d'un certain nombre de conseils régionaux qui en ont fait un levier d'affirmation politique de la collectivité (Dupuy, 2017). Objet de l'un des rares types de clivage partisan observés historiquement entre les conseils régionaux, la mise en place de politiques de gratuité s'est par la suite généralisée au cours des années 2000, indépendamment de la coloration politique des exécutifs. Ces politiques ont alors pris une diversité de formes, soit l'achat direct d'ouvrages par la collectivité, soit un soutien financier (via des dispositifs de chèque-livre par exemple).

À partir des années 2000, les conseils régionaux ont également renforcé leurs interventions en matière de financement des équipements informatiques au sein des établissements, suivant en cela le développement des usages dans le cadre des activités pédagogiques. La loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école du 8 juillet 2013 a entériné ce nouveau rôle des conseils régionaux en faisant de ces derniers les responsables de « l'acquisition et [de] la maintenance des infrastructures et des équipements, dont les matériels informatiques, et les logiciels prévus pour la mise en service, nécessaires à l'enseignement et aux échanges entre les membres de la communauté éducative ».

Alors que ces deux champs d'intervention se sont structurés de manière parallèle à partir des années 2000, la période récente est quant à elle marquée par un rapprochement de ces deux domaines d'intervention à mesure que se développe la numérisation des ressources et des supports de l'activité pédagogique. Les manuels scolaires au format papier sont en effet progressivement remplacés par des ressources accessibles en ligne, et un certain nombre de conseils régionaux développent aujourd'hui des politiques visant à équiper chaque lycéen d'un ordinateur portable, dont l'usage est à vocation à la fois pédagogique et personnelle. Levier d'affichage institutionnel à forte portée pour le conseil régional – le logo de l'institution étant apposé sur chaque ordinateur –, ce processus de numérisation des activités pédagogiques implique de nouveaux investissements en matière d'achat de matériel informatique, mais également de développement, au sein des établissements, des réseaux d'accès en haut débit et des bornes d'accès sans-fil à internet.

Autrement dit, l'évolution des supports pédagogiques et des pratiques d'apprentissage qui leur sont liées nécessite une adaptation des infrastructures, dont la portée n'est pas uniquement d'ordre technique. En investissant de manière volontariste en ce domaine, les conseils régionaux accompagnent une tendance plus générale à la numérisation des pratiques pédagogiques, mais ils contribuent également à l'initier et la renforcer. Ce faisant, le levier matériel et des infrastructures tend à positionner la collectivité régionale comme un acteur éducatif, dans la mesure où il participe par ce biais à faire évoluer les pratiques d'apprentissage. Ce mouvement s'inscrit ainsi dans la recomposition plus large des rôles entre le niveau central et le niveau local en matière de politique éducative (Ben Ayed, 2009).

Le caractère structurel de l'évolution vers la numérisation laisse cependant apparaître un déploiement qui varie d'un conseil régional à l'autre, comme nous avons pu l'observer au moment de notre enquête. De ce point de vue, le conseil régional de Grand Est a positionné cet enjeu au cœur de son action, à travers l'adoption du plan « Lycée 4.0 »²¹. Initié dès la création de la nouvelle région en 2016, ce plan s'est tout d'abord structuré autour de plusieurs axes visant à organiser le transfert des ressources papier vers des ressources numériques, à généraliser le déploiement d'un espace numérique de travail (ENT), à développer les infrastructures d'accès à l'internet sans fil au sein des établissements et à soutenir l'acquisition de matériel informatique par les lycéens. Prenant initialement la forme d'un soutien financier à l'achat d'un ordinateur ou d'une tablette, cette politique a connu une importante évolution en 2019 avec la décision de mettre à disposition gratuitement, par vagues successives, un ordinateur portable à chaque lycéen de la région. À l'issue de la scolarité, l'ordinateur devient la propriété du lycéen. Ce dispositif est le premier à avoir été mis en place à l'échelle des conseils régionaux, avant d'être par la suite mis en œuvre – sous des formats pouvant varier – dans d'autres régions (notamment en Île-de-France²²). Depuis la réalisation de cette étude, le conseil régional de Normandie a mis en œuvre un dispositif de prêt d'ordinateur portable à chaque lycéen de la région, dénommé « Pack numérique lycéen »²³. À travers le dispositif du « Pass ressources pédagogiques » (PRP)²⁴, la politique mise en œuvre par le conseil régional de Bretagne repose, quant à elle, sur une logique d'hybridation des modalités d'aides : le volet « ressources pédagogiques » du PRP laisse la liberté aux établissements d'y adhérer ou non. Lorsqu'ils y adhèrent, les établissements disposent alors d'une dotation forfaitaire par élève grâce à laquelle ils peuvent opter pour l'achat de manuels papier et/ou de ressources numériques. Lorsqu'ils font le choix de ne pas y adhérer, le conseil régional octroie une aide directe aux lycéens, seulement si

²¹ <https://www.jeunest.fr/lycee-4-0/>

²² <https://www.iledefrance.fr/rentree-scolaire-2020-virage-numerique-dans-les-lycees>

²³ <https://www.normandie.fr/pack-numerique-lyceen>

²⁴ <https://www.bretagne.bzh/aides/fiches/copie-de-pass-ressources-pedagogiques/>

ces derniers bénéficient d'une bourse. Cette limite constitue ainsi une forte incitation à la transition vers des supports pédagogiques numériques.

L'appui des conseils régionaux aux activités pédagogiques des établissements se traduit, enfin, par la mise en place de dispositifs de soutien au développement de projets et/ou d'actions pédagogiques, à l'image du programme « Karta »²⁵ mis en œuvre par le conseil régional de Bretagne ou du programme d'actions éducatives du conseil régional de Normandie²⁶. Créé en 2005, le dispositif Karta vise à « faciliter le développement de projets éducatifs permettant de favoriser la citoyenneté et l'écocitoyenneté des lycéennes et lycéens bretons ». Doté d'un budget annuel d'un peu plus de 2 millions d'euros, le programme participe à hauteur de 20 % à 30 % à l'organisation de manifestations (expositions, colloques, spectacles, etc.), à la création de documents en lien avec le projet (ouvrage, livre, CD, etc.), aux frais de déplacement propres à la mise en œuvre du projet ainsi qu'aux interventions extérieures que celui-ci peut nécessiter. Initiés par les équipes éducatives et validés par les chefs d'établissements, les projets financés doivent en outre s'inscrire dans l'un des cinq axes définis dans le cadre du programme : la santé et la qualité de vie ; le développement durable ; l'ouverture des jeunes au monde ; l'éducation artistique, la sensibilisation à l'art, aux sciences et aux techniques ; l'égalité filles-garçons et la lutte contre les discriminations. De manière relativement similaire, le programme d'actions éducatives mis en place par le conseil de Normandie se structure autour de cinq axes thématiques : culture et sport ; mémoire et droits de l'Homme ; éducation aux médias ; esprit d'entreprendre ; éducation au développement durable. S'adressant également aux établissements relevant de la compétence du conseil régional, le dispositif normand propose dans chaque axe thématique une série d'actions construites en partenariat avec une multitude de structures (principalement des associations), que les équipes pédagogiques au sein des établissements peuvent ainsi solliciter.

Mobilisant des montants relativement limités à l'échelle du budget d'un conseil régional – ces programmes sont inférieurs à 3 millions d'euros annuels à comparer au budget global de l'ordre de 1,6 à 2 milliards d'euros pour les deux conseils régionaux ici concernés –, ces dispositifs positionnent cependant la collectivité régionale dans un rôle de contributeur au développement d'activités pédagogiques au sein des établissements, par la structuration de liens avec les équipes pédagogiques dont les missions ne relèvent pas de sa compétence. L'identification d'axes thématiques et la construction de partenariats avec des associations du territoire traduisent ainsi la volonté des conseils régionaux d'investir un rôle éducatif au-delà de sa compétence de gestion patrimoniale des établissements.

ENCADRÉ 1. LE SOUTIEN À LA MOBILITÉ EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE DES JEUNES

Depuis plus d'une dizaine d'années, les conseils régionaux ont mis en place des dispositifs d'aides individuelles et collectives afin de soutenir les projets de mobilité européenne et internationale des jeunes. Depuis 2015, leur rôle en la matière s'est accru avec l'installation des comités régionaux de la mobilité européenne et internationale des jeunes (COREMOB), qu'ils copilotent avec les services de l'État (DRJSCS et rectorat). De manière cependant inégale d'un conseil régional à l'autre, ceux-ci se chargent de diffuser des informations sur les mobilités et d'animer des rencontres partenariales visant à une meilleure prise en compte des besoins exprimés en la matière. Certains conseils régionaux animent également, de manière volontariste, un réseau des développeurs de la mobilité.

²⁵ <https://www.bretagne.bzh/aides/fiches/projets-educatifs-lycees-karta-bretagne/>

²⁶ <https://www.normandie.fr/actions-educatives>

Une régionalisation des politiques d'orientation des jeunes

En suivant la définition proposée en 2008 par le Conseil de l'Union européenne, l'orientation peut s'entendre, de manière large, comme le « processus continu qui permet aux citoyens, à tout âge et tout au long de leur vie, de déterminer leurs capacités, leurs compétences et leurs intérêts, de prendre des décisions en matière d'éducation, de formation et d'emploi et de gérer leurs parcours de vie personnelle dans l'éducation et la formation, au travail et dans d'autres cadres où il est possible d'acquérir et d'utiliser ces capacités et compétences »²⁷. La résolution adoptée par le Conseil sous présidence française précise, en outre, que ce processus « comprend des activités individuelles ou collectives d'information, de conseil, de bilan de compétences, d'accompagnement ainsi que d'enseignement des compétences nécessaires à la prise de décision et à la gestion de carrière ».

La construction d'une compétence régionale en matière d'orientation des jeunes

Lorsqu'il concerne plus spécifiquement les jeunes, envisagés ici comme l'ensemble des individus âgés de 15 à 30 ans, ce processus d'orientation est régulé par un ensemble de politiques publiques qui se structurent, en France, autour d'une ligne de partage entre celles relevant du champ scolaire d'une part, et celles relevant du champ de l'insertion socioprofessionnelle d'autre part. Cette ligne de partage est le produit d'une dynamique historique au cours de laquelle s'est progressivement construit, à partir des années 1920, le système français d'orientation (Berthet, 2014). Initialement piloté localement par les départements et par les communes, ce système prenait la forme d'offices d'orientation, de statut public ou privé, qui intervenaient en complément des offices publics de placements (ancêtres de Pôle emploi), selon un principe encore en vigueur actuellement : « les offices d'orientation n'effectuent pas directement le placement des individus, ils aident les offices de placement qui en assument la responsabilité » (Berthet, 2014, p. 52). Ceux-ci intégraient alors des publics aussi bien scolarisés que non scolarisés, avant que s'opère une segmentation de leurs prises en charge respectives à partir des années 1970 : d'un côté sont créés les centres d'information et d'orientation (CIO), qui développent essentiellement leur intervention auprès des publics scolaires, puis les services communs universitaires d'information, d'orientation et d'insertion professionnelle (SCUIO-IP) ; de l'autre sont créées les missions locales dans les années 1980, qui prennent en charge une mission d'accompagnement et d'orientation des publics non scolarisés âgés de 16 à 25 ans. Un réseau de bureaux et points information jeunesse (BIJ et PIJ), développant une approche généraliste de l'information s'adressant à tout public, s'est également constitué à partir des années 1970, et surtout depuis les années 1990 (cf. *infra*).

Parallèlement à cette segmentation par publics, le processus d'orientation se structure également autour de deux types de missions. La première mission concerne la décision d'orientation et son accompagnement individuel : dans le champ scolaire, cette compétence relève des services de l'éducation nationale qui conseillent les élèves, leurs familles et les chefs d'établissement, affectent les élèves dans une filière de formation et les accompagnent sur le plan pédagogique ; dans le champ de l'insertion professionnelle, ce sont notamment les missions locales, mais aussi Pôle emploi, qui

²⁷ http://media.education.gouv.fr/file/PFUE/59/7/orientation-pfue-2008_42597.pdf

positionnent et accompagnent les jeunes dans un dispositif d'insertion leur permettant ensuite d'accéder à un emploi ou une formation complémentaire.

La seconde mission concerne l'information des jeunes sur leur orientation qui a connu dans la période récente plusieurs évolutions. Dans le champ scolaire, cette mission était initialement exercée par l'État, en s'appuyant sur un opérateur national, l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP), et sur un réseau composé de délégations régionales au sein des rectorats d'académie (DRONISEP) et des CIO et SCUIO-IP. En s'inscrivant dans un contexte historique marqué, depuis le milieu des années 2000, par un mouvement de déscolarisation des enjeux liés à l'orientation (Berthet, Simon, 2013), la loi du 5 septembre 2018 sur la liberté de choisir son avenir professionnel (dite « Avenir professionnel ») amorce une évolution importante en transférant au conseil régional une double mission. D'une part, celle d'organiser « des actions d'information sur les métiers et les formations aux niveaux régional, national et européen ainsi que sur la mixité des métiers et l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes en direction des élèves et de leurs familles, des apprentis ainsi que des étudiants, notamment dans les établissements scolaire et universitaire²⁸ ». Les conseils régionaux sont ainsi amenés à intervenir, sous des formes diverses, dans le cadre des 54 heures dédiées à l'orientation au cours de la scolarité des élèves de la classe de 4^e à la classe de terminale. D'autre part, les conseils régionaux sont également chargés d'« [élaborer] [avec le concours de l'ONISEP] la documentation de portée régionale sur les enseignements et les professions et, en lien avec les services de l'État, [de diffuser] l'information et [de la mettre] à disposition des établissements de l'enseignement scolaire et supérieur²⁹ ». Ce faisant, la collectivité régionale se voit ainsi déléguer les missions auparavant assurées par les DRONISEP³⁰. Le partage des compétences entre l'État et les conseils régionaux en matière d'orientation du public scolaire a depuis été précisé par un cadre national de référence signé le 28 mai 2019³¹.

Ces nouvelles compétences des conseils régionaux dans le domaine de l'information à l'orientation à destination des jeunes scolarisés s'inscrivent dans un mouvement plus ancien qui a vu leur compétence s'accroître continuellement en matière d'information à l'orientation des jeunes en insertion (non scolarisés). Ce champ connaît en effet, depuis une vingtaine d'années, un processus de régionalisation. Celui-ci s'est notamment traduit par le transfert aux conseils régionaux, en 1993, d'une compétence en matière de formation professionnelle des jeunes qui leur avait donné un rôle dans le développement d'une politique d'information et d'orientation. Cette politique devait alors s'appuyer sur l'élaboration d'un plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes (PRDF), mais également sur les ressources produites par le réseau des CARIF-OREF³² mis en place à partir de la fin des années 1980 (Berthet, 2014 ; Healy, Verdier, 2010). D'abord peu investie au cours des années 1990, cette compétence s'est par la suite renforcée à partir du milieu des années 2000, en lien avec le volontarisme d'un certain nombre de conseils régionaux – dont Rhône-Alpes, l'Aquitaine et la Bretagne – souhaitant jouer un rôle accru de coordination des acteurs en matière d'accueil, d'information et d'orientation (AIO).

²⁸ Article L6111-3 du code du travail.

²⁹ Ibid.

³⁰ En 2003, un projet de transfert des conseillers d'orientation-psychologues (CO-PSY) avait été initié par le gouvernement, avant d'être abandonné du fait de la forte opposition de ces personnels relevant de l'éducation nationale. De ce point de vue, le transfert opéré par la loi du 5 septembre 2018 est plus restreint, dans la mesure où il ne concerne que les missions des DRONISEP.

³¹ <https://www.education.gouv.fr/media/16907/download>

³² Centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation et Observatoires régionaux emploi formation.

Dans le sillage de la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, cette dynamique se traduit en 2013 par le lancement, dans huit régions³³, d'une expérimentation d'un service public régional de l'orientation (SPRO), généralisée à l'ensemble du territoire (Berthet, 2014) par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. L'accord-cadre signé le 28 novembre 2014 entre l'État et l'Association des régions de France (ARF) en précise les termes :

« La Région organise le service public régional de l'orientation (SPRO) tout au long de la vie. Elle assure la mise en réseau de tous les services, structures et dispositifs qui concourent sur son territoire à sa mise en œuvre. Elle coordonne les actions des autres organismes participant au service public régional de l'orientation ainsi que la mise en place du conseil en évolution professionnelle, assure un rôle d'information et met en place un réseau de centres de conseil sur la validation des acquis de l'expérience. La région reconnaît les organismes participant au SPRO sur le fondement de normes de qualité à partir d'un cahier des charges qu'elle arrête³⁴ ».

De surcroît, au carrefour des champs scolaire et de l'insertion socioprofessionnelle, la loi du 5 mars 2014 intègre également dans le SPRO le rôle acquis par les conseils régionaux en matière de lutte contre le décrochage scolaire. Ce rôle se traduit dans une fonction de coordination, en lien avec les autorités académiques, des plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs (PSAD), dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de lutte contre le décrochage scolaire. Celle-ci résulte d'une mise à l'agenda qui s'est opérée dans le courant des années 2000 en France (Bernard, 2015), et qui a débouché sur la mise en place à partir de 2008-2009 d'un dispositif d'action publique visant, d'une part, à développer un système de repérage des jeunes en situation de décrochage et, d'autre part, à organiser les coopérations locales entre les acteurs de l'éducation et de l'insertion des jeunes. Une instruction interministérielle du 22 avril 2009³⁵ a ainsi posé les bases de ce dispositif d'action publique, notamment en lançant, à travers le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) alors nouvellement créé, 16 expérimentations locales de mise en œuvre de PSAD³⁶. Ces plateformes seront ensuite généralisées par la circulaire interministérielle du 9 février 2011³⁷, qui en précise également les contours :

« Concept d'organisation davantage que structure juridique, la plate-forme de suivi et d'appui aux décrocheurs est un mode de coordination des acteurs locaux de la formation, de l'orientation et de l'insertion des jeunes, adapté au contexte du territoire sur lequel elle est implantée, et dont la mission est à la fois de mettre en commun les informations dont ils disposent pour assurer le repérage des jeunes sortis sans diplôme et de rechercher les meilleures conditions pour accompagner de manière personnalisée leur retour dans une formation ou dans un processus de qualification et d'emploi ».

Fonctionnant sur une base départementale, ces plateformes sont alors coordonnées par les services de l'État. Au regard des logiques propres à la mise en œuvre de la politique de lutte contre le décrochage scolaire, qui prévoit notamment des actions de prévention ainsi que des interventions directes auprès des jeunes identifiés comme présentant un risque de décrochage – notamment portées par les missions de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS) au sein des établissements scolaires –, les PSAD interviennent quant à elle selon une logique dite de « remédiation », c'est-à-dire ciblée sur les jeunes en

³³ Aquitaine, Bretagne, Centre, Limousin, Pays de la Loire, Rhône-Alpes, Auvergne et Poitou-Charentes.

³⁴ https://cache.media.eduscol.education.fr/file/Orientation/52/7/DP-Permettre-a-chacun-de-bien-s-orienter-annexe-accord-cadre_371752_372527.pdf

³⁵ Instruction MEN-DGESCO n°09-060 du 22/04/2009 relative à la prévention du décrochage scolaire et à l'accompagnement des jeunes sortant sans diplôme du système scolaire.

³⁶ <https://www.experimentation-fei.injep.fr/76-decrochage-scolaire.html>

³⁷ Circulaire MEN-DGESCO n°2011-028 du 09/02/2011, relative à l'organisation et la mise en œuvre des articles L.313-7 et L. 131-8 du code de l'éducation.

situation effective de décrochage, au sens donné par le code de l'éducation, lui-même complété par le décret du 31 décembre 2010.

Parallèlement à la généralisation des PSAD, la circulaire du 9 février 2011 crée également un système informatisé de repérage des jeunes en situation de décrochage, dénommé système interministériel d'échange d'information (SIEI), qui organise « les échanges d'information [qui] ont lieu entre les bases de données des établissements de formation initiale, celles des centres de formation d'apprentis et celles des missions locales » et alimente le travail de dénombrement des élèves décrocheurs conduit par les PSAD. La mise à l'agenda de cette politique de lutte contre le décrochage scolaire a, par la suite, été réaffirmée par différents plans dédiés, en 2012 puis en 2014. Dans cette perspective, le transfert aux conseils régionaux de la fonction de coordination des PSAD constitue une évolution importante, qui prend place dans une dynamique de renforcement des compétences régionales incarnée plus particulièrement par la création du SPRO.

Des dynamiques différenciées de constitution et de mise en œuvre du service public régional de l'orientation

À l'échelle des trois régions ayant fait l'objet d'un focus dans le cadre de la présente étude, la mise en œuvre de ce champ de compétence en matière d'orientation tel qu'issu des lois de 2014 et de 2018 fait apparaître des situations relativement différenciées, s'agissant tant de la trajectoire historique propre à chaque conseil régional que des modalités de structuration du SPRO.

Du point de vue historique, la situation du conseil régional de Bretagne se caractérise par l'antériorité de son investissement sur les enjeux liés à l'orientation professionnelle. Dès 2005, le conseil régional a en effet initié la création d'un réseau de maisons de la formation professionnelle (MFP) à l'échelle de chacun des 21 pays bretons, en vue de coordonner les acteurs de l'orientation professionnelle. L'objectif affiché était de « développer un accueil, une information et une orientation de qualité, de tous les publics [en dehors des] publics scolaires qui n'entraient pas, à l'époque, dans le champ d'intervention régional, vers les dispositifs de formation³⁸ », en tenant compte des spécificités territoriales. Le modèle ici développé va ainsi préfigurer le rôle de coordinateur que sera amené à jouer le conseil régional lors de la mise en place du SPRO à partir de 2014 en matière d'orientation des publics non scolarisés, notamment le public des jeunes adultes. Dans cette dynamique, le conseil régional fera ainsi partie, en 2013, des huit régions ayant expérimenté le SPRO avant sa généralisation l'année suivante (cf. *supra*).

En s'inscrivant dans les objectifs stratégiques définis par le contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP), le SPRO breton mobilise les principaux réseaux d'acteurs concernés, et s'est attaché à construire un référentiel commun d'accueil de premier niveau – dénommé « accueil personnalisé et individualisé » – au sein des structures partenaires. Celui-ci vise à harmoniser les pratiques au sein du SPRO et à faciliter l'orientation des usagers vers les interlocuteurs pertinents. La construction de ce type de référentiel se trouve néanmoins confrontée à des difficultés pratiques de mise en œuvre opérationnelle, qui ne sont pas spécifiquement propres à la situation bretonne, comme le soulignent un certain nombre d'interlocuteurs que nous avons rencontrés dans d'autres régions. Par ailleurs, le SPRO s'est également développé dans une logique de renforcement de l'interconnaissance entre les partenaires – notamment à travers l'organisation de

³⁸ Conseil régional de Bretagne, « Les maisons de la formation professionnelle », non daté.

rencontres régionales – et des compétences des professionnels du réseau à travers la mise en place d'un programme d'actions de professionnalisation.

Cette dynamique de développement du SPRO a également bénéficié, en Bretagne, de la démarche volontariste engagée par le conseil régional en matière de structuration et d'animation des PSAD. Celle-ci s'est traduite par l'adoption, en 2017, d'un cadre de référence visant à la fois à harmoniser les pratiques entre les PSAD et à élargir leurs réseaux partenariaux, en vue d'accroître les possibilités offertes aux jeunes suivis dans ce cadre. Ce cadre de référence régional prévoit, en outre, de généraliser le co-mandat entre les CIO et les missions locales pour le pilotage des PSAD, dans une logique de rééquilibrage des rôles entre les deux structures, dont les approches peuvent diverger en termes d'orientation des jeunes repérés comme décrocheurs : d'un côté une approche à dominante scolaire (qui privilégiera une orientation vers une voie scolaire) et, de l'autre, une approche par l'insertion (qui favorisera plutôt une orientation vers un accompagnement hors cadre scolaire).

L'extension du champ de compétence du conseil régional à l'issue de la loi du 5 septembre 2018 a conduit la collectivité à adopter, en décembre 2018, une stratégie visant à délimiter le cadre d'exercice de cette compétence, dans un contexte alors marqué par la subsistance d'un certain nombre d'incertitudes, notamment quant aux conditions de la délégation des missions auparavant exercées par la DRONISEP. Ce cadre stratégique prévoyait en particulier d'inscrire cette compétence dans un partenariat étroit avec les services académiques et les établissements. La stratégie insistait également sur la nécessité de développer de nouvelles ressources à destination des jeunes scolarisés, entre autres pour alimenter les 54 heures dédiées à l'orientation dans le cadre du cursus scolaire au collègue et au lycée.

En termes de temporalité, le conseil régional de Grand Est a quant à lui été confronté, du fait de la fusion dont il est issu, à l'enjeu de développer un SPRO à une nouvelle d'échelle d'action publique. Si des initiatives propres à chaque ex-région ont pu constituer une ressource, l'enjeu pour la nouvelle collectivité a été de concevoir un modèle de SPRO pensé dès son origine à cette nouvelle échelle, plutôt que dans une logique d'agrégation des modèles initiaux existant au sein de chaque ex-région. Ce mécanisme opératoire s'est trouvé renforcé par l'arrivée d'une nouvelle majorité politique à la tête de l'exécutif régional et par l'enjeu de légitimer institutionnellement la nouvelle entité régionale. Les modèles antérieurs issus des trois ex-régions se caractérisaient en effet, selon nos interlocuteurs, par une grande disparité tant du point de vue des moyens accordés à cette politique d'information et d'orientation que du point de vue des modalités de fonctionnement et de gouvernance. Il a par exemple été décidé d'internaliser, à partir du 1^{er} janvier 2019, les fonctions de CARIF et d'OREF au sein des services du conseil régional, alors que celles-ci étaient, avant la fusion, exercées selon des modalités de portage très diverses entre chaque ex-région, rendant dès lors particulièrement complexes les possibilités d'agrégations entre elles à une nouvelle échelle.

Confronté à l'enjeu de définir les modalités de territorialisation de ses politiques publiques, le conseil régional de Grand Est a opté pour une organisation structurée autour de 12 maisons de région implantées sur le territoire, dont les périmètres de compétence ne s'alignent pas sur les découpages départementaux (voir encadré 2 ci-après). À l'image de l'ensemble des politiques portées par la collectivité régionale, la territorialisation du SPRO a ainsi été organisée à l'échelle de ce découpage infrarégional. Au moment de la réalisation de notre étude, cette territorialisation du SPRO avait été, dans un premier temps, déclinée à l'échelle de six maisons de région, autour d'une instance locale prenant la dénomination de concertations territoriales orientation (CTO). Cette organisation territorialisée complète un système de pilotage de niveau régional intégrant 13 réseaux d'acteurs. Celui-ci se structure autour

d'un conseil d'orientation – qui se veut l'instance de coordination et de définition stratégique – et de la mise en place de groupes de travail thématiques à ce niveau (représentation des métiers, évolution professionnelle, communication, écriture de la charte, etc.). Régie par une charte et un cahier des charges *ad hoc*, la stratégie régionale mise en œuvre en matière de SPRO s'attache, d'après nos interlocuteurs, à prioriser la construction des outils d'information et d'accompagnement du public (portail régional de l'orientation³⁹, agenda de l'orientation⁴⁰ et portefeuille de numérique de compétences), mais aussi des partenaires (*via* la création d'outils dédiés). En matière d'animation des PSAD, le choix de la région Grand Est s'est également orienté, comme en Bretagne, vers une généralisation du principe du co-mandatement entre CIO et mission locale, à laquelle a été associée une démarche visant à redéfinir les périmètres territoriaux de chaque PSAD en priorisant une approche par bassin d'emploi. La volonté de rééquilibrer le pilotage des PSAD entre les deux structures s'inscrit également dans une logique de renforcement du partenariat entre le conseil régional et les missions locales du territoire à travers l'adoption, en 2018, d'un accord-cadre pluriannuel.

ENCADRÉ 2. EN GRAND EST, UNE TERRITORIALISATION DE L'ACTION DU CONSEIL RÉGIONAL QUI S'ÉMANCEIPE DU CADRE DÉPARTEMENTAL

Au sein des nouvelles régions fusionnées, l'enjeu de la territorialisation de l'action se pose de manière prégnante, au regard non seulement des limites de l'organisation centralisée, mais également de l'hétérogénéité du territoire infrarégional. Alors que certaines régions fusionnées optent pour une territorialisation respectant le découpage départemental (à l'image, par exemple, des choix opérés en la matière en Occitanie), le conseil régional de Grand Est va, quant à lui, s'émanciper du cadre départemental au profit d'une territorialisation à l'échelle de douze circonscriptions d'intervention (alors que la région compte dix départements), au sein desquelles sont implantées des « maisons de régions ». Cinq de ces circonscriptions s'étendent ainsi sur plusieurs départements.

Chaque maison de région est organisée autour de quatre pôles : un pôle construction/maintenance du patrimoine régional, dont en particulier les lycées ; un pôle vie des lycées dédié à la gestion de proximité des agents techniques territoriaux dans les lycées en termes de ressources humaines (recrutement, remplacement, formation) ; un pôle développement territorial, pour la mise en œuvre au plus près des territoires des politiques régionales de formation continue, de développement économique, de transition énergétique, etc. ; un pôle transport chargé des transports scolaires et interurbains.

Également issu d'une fusion, le conseil régional de Normandie s'est, quant à lui, engagé dans la mise en place d'une agence régionale de l'orientation⁴¹, à l'image du choix également opéré en région Auvergne-Rhône-Alpes⁴². Cette nouvelle agence, formellement créée en décembre 2019, s'inscrit dans un contexte régional qui avait déjà vu se rapprocher les deux ex-régions de Basse et de Haute-Normandie à la faveur de la signature d'une charte commune du SPRO en 2014. Selon nos interlocuteurs, malgré des difficultés rencontrées en termes de mise en œuvre opérationnelle du SPRO auprès du public, l'adoption de cette charte commune a plutôt facilité la structuration du SPRO normand au moment de la fusion en 2016. De ce point de vue, la situation normande diffère de la situation de la région Grand Est par la moindre hétérogénéité a priori des systèmes de gouvernance existant dans les deux ex-régions. De surcroît, au

³⁹ <https://formation-orientation.grandest.fr/>

⁴⁰ <https://www.orientest.fr/>

⁴¹ <https://parcours-metier.normandie.fr/agence-orientation>

⁴² <https://www.auvergnerhonealpes-orientation.fr/>

niveau des services de l'État, la région Normandie se caractérise par le fait d'avoir été la seule à mener à son terme la fusion des académies de Caen et de Rouen, effective depuis le 1^{er} janvier 2020.

Par la suite, à la faveur de la fusion, du changement de majorité politique à la tête de l'exécutif régional, et de la réforme induite par la loi « Avenir professionnel » du 5 septembre 2018, le conseil régional s'est engagé dans la création d'une agence *ad hoc*. Composée de 48 équivalents temps plein, l'agence a été constituée par intégration de personnels issus du conseil régional, des équipes de la Cité des métiers de Normandie (structure issue de l'ex-région Haute-Normandie où elle avait été créée en 2009), de personnels issus du CARIF-OREF de Normandie ainsi que des services académiques auparavant localisés au sein de la DRONISEP. Les interlocuteurs que nous avons rencontrés justifient le choix de créer une agence – par rapport à l'option d'une internalisation de cette compétence au sein des services du conseil régional – par la volonté d'élargir la gouvernance à d'autres acteurs, en particulier au rectorat d'académie et aux organisations patronales, ainsi que de permettre une prise de décision qui soit, selon le vice-président en charge de la formation et de l'orientation que nous avons rencontré, à la fois « plus rapide et plus concertée ». De surcroît, la création de l'agence de l'orientation s'inscrit plus largement dans une stratégie visant à développer les possibilités d'immersion professionnelle des usagers, en particulier des jeunes, par le biais de stages en entreprise et/ou d'intervention d'acteurs issus des entreprises du territoire au sein des établissements scolaires et universitaires.

Des recompositions à l'œuvre en matière d'information jeunesse

Partie prenante du SPRO, le réseau des bureaux et points information jeunesse (BIJ et PIJ) – fédéré à l'échelle régionale par les centres régionaux d'information jeunesse (CRIJ) – a connu, au cours des dernières années, un certain nombre de recompositions, notamment dans ses relations avec les conseils régionaux. Celles-ci se traduisent de plusieurs manières à l'échelle des régions que nous avons étudiées.

En Bretagne, cette recomposition s'est traduite, en 2019, par un processus de scission des activités CRIJ. Installé à Rennes depuis 2005 dans un bâtiment construit par la ville et la métropole, le CRIJ exerçait à la fois une mission de portée régionale d'animation du réseau des PIJ/BIJ, ainsi qu'une mission de portée locale d'accueil, d'information et d'animation auprès des jeunes du territoire rennais. À partir de 2015, cette double nature des missions exercées par le CRIJ va être interrogée par plusieurs financeurs, dont le conseil régional, les services de l'État et plusieurs conseils départementaux, qui partagent alors le constat d'un affaiblissement des activités de coordination et d'animation régionale de l'IJ au profit des missions de portée rennaise soutenues par la ville et la métropole. Alimentant une situation de forte tension interne, cette divergence d'approche va conduire le conseil régional et la DRJSCS à défendre le principe d'une scission de la structure existante en deux entités distinctes : d'un côté, une structure locale financée par la ville et la métropole, bénéficiant d'une labellisation et poursuivant ses activités d'accueil et d'animation auprès du public rennais ; de l'autre, une structure nouvelle localisée dans de nouveaux locaux, gardant la dénomination « CRIJ », dédiée à l'activité de coordination du réseau régional et à la production d'information de portée régionale.

Suite à la mise en œuvre effective de la scission au début de l'année 2019, le conseil régional et la DRJSCS ont formalisé des propositions stratégiques et organisationnelles visant à redéfinir les nouvelles activités du CRIJ. Parallèlement, dans le cadre des réflexions engagées entre l'État et le conseil régional sur la mise en place de projets visant à expérimenter une logique de « différenciation » en matière d'action publique – dans le cadre de la préparation d'un projet de loi en ce sens et de la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE) – un contrat d'action publique pour la Bretagne

est signé en février 2019. Celui-ci prévoit alors une délégation de la compétence de labellisation des structures IJ au conseil régional. S'il n'a pas été mis en œuvre à ce jour⁴³, ce projet traduit néanmoins la possibilité d'une recombinaison plus large en matière de gouvernance du réseau des structures IJ, dans le sillage de la loi égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 qui avait positionné le conseil régional dans un rôle accru de coordination en matière d'information, à l'exception des missions de labellisation des structures restant du ressort de l'État.

La situation normande traduit, quant à elle, un processus de recombinaison du réseau IJ doublement affecté par la fusion entre Haute et Basse Normandie effective au 1^{er} janvier 2016, ainsi que par la décision du conseil régional de mettre fin, en 2018, au subventionnement du CRIJ Normandie tel qu'issu de la fusion des CRIJ de Basse et Haute Normandie intervenue au 1^{er} juillet 2017. Alors premier financeur du CRIJ – à hauteur de 36 % de son budget, soit un montant équivalent à 450 000 euros en 2017 – l'exécutif du conseil régional présente cette décision comme résultant d'une volonté d'exprimer politiquement un désaccord vis-à-vis de l'évolution des dotations budgétaires allouées par l'État au conseil régional⁴⁴. La décision est également justifiée, toujours selon l'exécutif régional, par le souhait de concentrer son action sur les dispositifs directement pilotés par le conseil régional en direction des jeunes. Auparavant constitué d'une équipe de 26 salariés, le CRIJ de Normandie a dès lors été amené à mettre en œuvre un plan social intégrant la suppression de 12 équivalents temps plein. Son financement repose désormais principalement sur les ressources octroyées par l'État, par les conseils départementaux, par la CAF, par plusieurs communes et métropoles ainsi que par des fonds européens.

En région Grand Est, enfin, le processus de fusion du CRIJ s'est opéré par le biais d'un appel à manifestation d'intérêts pour la constitution du nouveau CRIJ Grand Est, auquel ont répondu les CRIJ de Lorraine et de Champagne-Ardenne – le CRIJ d'Alsace ne s'étant pas positionné. Le projet porté par le CRIJ de Champagne-Ardenne a finalement été retenu pour constituer le nouveau CRIJ Grand Est. Plus largement, les entretiens que nous avons conduits au sein de l'ensemble des régions nouvellement délimitées au 1^{er} janvier 2016 font apparaître de manière récurrente les tensions qui ont affecté les processus de fusion des CRIJ antérieurement existants. Ces tensions se sont concentrées sur les modalités de gouvernance et d'organisation des CRIJ nouvellement constitués – et les enjeux afférents en termes de ressources humaines – mais également sur les dimensions stratégiques des projets portés par les nouvelles entités régionales.

* * *

La prise en compte des jeunes dans les politiques des conseils régionaux s'opère, comme nous l'avons exploré, à travers une diversité de domaines sectoriels d'intervention qui ont connu, au fil du temps, un certain nombre de recombinaisons. La compétence des conseils régionaux en matière de gestion des lycées acquise lors de l'acte I de la décentralisation dans les années 1980 s'est ainsi continuellement renforcée par la suite jusqu'à positionner la collectivité comme un acteur éducatif complémentaire des politiques éducatives mises en œuvre par l'État.

⁴³ Depuis la finalisation de la rédaction du présent rapport, le décret n°2021-1697 du 17 décembre 2021 est venu confirmé le mouvement ici évoqué, en déléguant de l'État vers le conseil régional de Bretagne les compétences de labellisation des structures d'Information jeunesse. Le décret précise que « le conseil régional s'engage à respecter la procédure de labellisation telle que prévue dans les textes réglementaires susmentionnés afin de préserver une unité d'action au sein du réseau Information jeunesse et de garantir une qualité de service rendu aux usagers ».

⁴⁴ « Coup dur pour l'information jeunesse en Normandie », *Paris-Normandie*, 19/12/2017.

Parallèlement à ce renforcement des compétences en matière éducative, les conseils régionaux ont progressivement acquis, de manière plus récente, une compétence en matière d'orientation des jeunes qui concerne, depuis 2018, l'ensemble des publics, scolarisés et non scolarisés. Consacrant un processus historique allant dans le sens d'une « déscolarisation » des enjeux d'orientation des jeunes, il conviendra d'observer si ce nouveau périmètre conduit à l'émergence de nouvelles modalités d'approche des enjeux d'orientations. Ainsi que nous avons pu l'observer, cette structuration d'une compétence plus intégrée en matière d'orientation des jeunes s'opère dans le sillage de la perte, en 2018, de la compétence auparavant exercée sur le pilotage de la formation par apprentissage, qui constituait une compétence historique des conseils régionaux au même titre que la compétence de gestion des lycées. Ainsi, alors que le conseil régional s'est progressivement positionné comme un acteur éducatif vis-à-vis des établissements scolaires, son périmètre d'intervention dans la définition de la carte des formations s'est quant à lui fortement réduit, dans la mesure où la majorité des demandes d'ouverture de formations concernait, avant 2018, la voie de l'apprentissage. En perdant ce levier, le conseil a ainsi perdu une capacité à influencer sur l'offre de formation professionnelle des jeunes.

Enfin, le conseil régional a vu s'étendre, depuis la loi NOTRe, son champ de compétence dans la gestion des transports publics. Responsables de la gestion des trains express régionaux depuis 2002, les conseils régionaux sont désormais également chargés de la gestion des lignes de car interurbaines, ainsi que du transport scolaire (auparavant du ressort des conseils départementaux). Cette nouvelle compétence, correspondant aujourd'hui au premier poste budgétaire de la collectivité régionale, constitue désormais également un levier inédit de prise en compte des enjeux de mobilité des jeunes.

Partie 2. L'émergence d'une approche transversale de la jeunesse

Les conseils régionaux disposent, on l'a vu précédemment, d'un champ de compétence au sein duquel les jeunes occupent une place centrale. Au gré des transferts de compétences opérés par les lois successives ou les interventions de nature volontariste, la présence de ce public dans les politiques régionales s'est renforcée au fil du temps, selon des dynamiques variables d'un champ sectoriel à l'autre. Néanmoins, au-delà de ces régulations sectorielles, les conseils régionaux ont également développé des approches transversales de prise en compte les jeunes dans une logique visant non seulement à articuler les différentes interventions sectorielles à travers le prisme de cette classe d'âge, mais aussi à la faire advenir comme catégorie de l'action, tant dans les politiques publiques elles-mêmes (au sens des *policies*) que dans leur mise en discours et leur légitimation politique (au sens des *politics*).

À travers ce prisme, il s'agit dès lors de mieux comprendre comment la notion de « politique de jeunesse » est mobilisée dans l'action des conseils régionaux, tant dans une perspective d'affichage politique que de formulation des politiques publiques. Il s'agit d'identifier dans quelle mesure cette notion de « politique de jeunesse » constitue un cadre de représentation structurant des politiques publiques portées par les conseils régionaux à destination de ce public, notamment dans la perspective de renforcer la coordination entre les politiques publiques. En ce sens, nous nous demanderons jusqu'où la pluralité des interventions sectorielles en direction des jeunes est envisagée par les conseils régionaux comme un ensemble cohérent du point de vue de la classe d'âge. Pour un certain nombre de conseils régionaux, en effet, la politique de jeunesse ne se réduit pas à une juxtaposition de politiques sectorielles ciblant les jeunes, mais s'affirme dans une volonté de faire de la jeunesse un enjeu transversal.

Encouragée par le processus d'eupéanisation de l'action publique, la transversalité constitue un enjeu désormais au cœur de la construction territorialisée des politiques publiques. Il nous importe d'explorer comment les conseils régionaux s'en saisissent. La science politique a, en effet, documenté une diversité d'approches de la transversalité (Douillet *et al.*, 2019), en distinguant notamment l'intersectorialité – qui renvoie à la mobilisation de différents secteurs autour d'un objet commun – de la transsectorialité – qui renvoie à l'intégration d'un enjeu donné au sein de chaque politique sectorielle. Appliquée aux politiques de jeunesse, la mise en place d'une logique intersectorielle consisterait à mieux articuler entre elles les différentes interventions en direction de la jeunesse dans une perspective de cohérence et d'évitement des doublons. Une approche trans-sectorielle consisterait plutôt à promouvoir cet enjeu afin qu'il soit intégré par l'ensemble des domaines d'action publique de la collectivité.

Faire de la jeunesse une priorité transversale d'action publique implique dès lors un processus qui fait advenir la classe d'âge – en tant que telle – comme une catégorie d'intervention politiquement légitime. Or, au regard de la prédominance des régulations sectorielles dans la prise en compte des jeunes – tantôt envisagés selon leurs statuts de lycéens ou d'étudiants, de « décrocheurs scolaires », d'usagers des transports, ou encore de chercheurs d'emploi ou de formation –, mais aussi de la diversité, et *a fortiori* de l'inégalité, des situations dans lesquelles ils se trouvent – au regard de leur âge, de leur classe sociale, de leur appartenance ethnique ou encore de leur lieu de résidence, etc. –, envisager conceptuellement la jeunesse comme une catégorie de l'action publique n'a rien d'une évidence *a priori*. Il s'agit donc ici d'analyser comment s'opère, à l'échelle des conseils régionaux, ce processus de construction, de mise en sens et de mise à l'agenda d'une catégorie – la jeunesse – de l'action publique.

Nous analyserons dans cette seconde partie comment la jeunesse se situe, en tant que catégorie, dans l'organisation interne des conseils régionaux observés, tant du point de vue administratif que politique. Puis nous identifierons comment les conseils régionaux construisent, à l'égard de cet enjeu, des stratégies d'action transversales, avant d'étudier plus spécifiquement les dispositifs qui incarnent cette approche transversale de la jeunesse.

La place de la jeunesse dans l'organisation politique et administrative des conseils régionaux

Indépendamment des régulations sectorielles que nous avons pu observer dans la partie précédente, la prise en compte des jeunes dans l'action du conseil régional se matérialise, tout d'abord, par la place qu'occupe la jeunesse dans l'organisation politique et administrative de la collectivité.

La jeunesse dans les exécutifs des conseils régionaux

L'affirmation de l'enjeu jeunesse dans les politiques d'un conseil régional trouve tout d'abord à s'exprimer dans son positionnement au sein de l'exécutif. Tant à l'issue des élections régionales de 2010 que de 2015, la jeunesse est présente – à de très rares exceptions souvent limitées dans le temps – au sein d'une délégation de l'exécutif, selon des modalités néanmoins variables d'un conseil régional à l'autre.

Le plus souvent, elle fait l'objet d'une délégation en association à d'autres thématiques, en particulier celles du sport, de l'éducation et/ou de la vie associative. Si la jeunesse se trouve parfois reléguée à la dernière place dans l'ordre de distribution des portefeuilles de compétence – comme cela était notamment le cas des vice-présidences « Jeunesse, sport et vie associative » en Normandie et en Auvergne-Rhône-Alpes – elle est le plus souvent placée à un niveau intermédiaire. Par exemple, durant la mandature 2015-2021, la vice-présidence « sport, loisirs, jeunesse, citoyenneté et vie associative » du conseil régional d'Île-de-France se trouvait au 7^e rang sur 15, de même que la vice-présidence « éducation, jeunesse et sport » en Occitanie.

De ce point de vue, l'exécutif du conseil régional de Bretagne mis en place en 2010 se distingue à l'échelle des autres conseils régionaux en faisant de la jeunesse le périmètre unique de la première vice-présidence exécutive, traduisant ainsi l'une de priorités affichées lors de la campagne électorale. Ce positionnement de la jeunesse au sein de l'exécutif marque la volonté politique d'en faire un enjeu central de l'action régionale au cours de la mandature, en lui donnant une forte visibilité. En outre, en ce qu'elle n'inclut ni la politique sportive ni la politique associative contrairement à la majorité des situations observées par ailleurs, la délimitation du périmètre de cette délégation se fait l'expression d'une approche visant non seulement à extraire l'enjeu jeunesse de son ancrage sectoriel traditionnel, mais également à le réinscrire dans une perspective transversale à l'ensemble des politiques publiques portées par le conseil régional. Ce positionnement singulier sera néanmoins remis en cause lors la mandature suivante. Dans l'exécutif issu des élections régionales de 2015 – lors desquelles la majorité sortante est reconduite – la thématique jeunesse est de nouveau intégrée dans un périmètre incluant le sport et la vie associative tel qu'on peut l'observer plus communément⁴⁵.

⁴⁵ En cours de mandature, en 2017, la délégation va être restreinte aux thématiques de la jeunesse et du sport.

Durant la mandature 2015-2021, on repère le même découpage de délégation au sein du conseil régional des Hauts-de-France, ainsi qu'en Normandie et en Auvergne-Rhône-Alpes. Ce type de périmètre peut également intégrer, selon les cas, la politique culturelle – comme en Nouvelle-Aquitaine, qui dispose alors d'une vice-présidence « Jeunesse, culture, sport et patrimoine ». Ces différentes configurations traduisent la prédominance d'une représentation qui tend à associer politiquement la jeunesse aux enjeux du loisir et du temps libre, alors même que l'observation large des compétences des conseils régionaux tend à montrer qu'elle est au cœur de nombreuses autres politiques structurantes (gestion des lycées, formation professionnelle, transports, etc.). Cette dominante est cependant parfois nuancée lorsque la thématique jeunesse s'inscrit dans le même périmètre que celle de l'éducation, à l'image de ce que nous pouvions observer au sein des conseils régionaux de Provence-Alpes-Côte d'Azur et d'Occitanie, où les deux domaines étaient rattachés à une même vice-présidence⁴⁶.

On peut également observer des tentatives visant à organiser, au sein des exécutifs, une logique transversale d'approche des enjeux relatifs à la jeunesse, sans pour autant que celles-ci aient pu s'inscrire véritablement dans la durée, au-delà d'une mandature. Ainsi, l'ex-conseil régional de Bourgogne avait mis en place, au cours de la mandature 2010-2015, un comité de pilotage jeunesse animé par la délégation jeunesse et réunissant un large panel de délégations⁴⁷ en vue d'impulser une approche transversale, comité qui n'a pas été reconduit au sein du nouveau conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté suite à la fusion en 2016. De manière analogue, si les vice-présidents bretons à la jeunesse, au sport et à la vie associative, aux lycées, et à la formation et l'apprentissage évoquent des échanges réguliers menés dans le cadre d'un dialogue informel autour des questions de jeunesse, l'expérience d'un « groupe de pilotage jeunesse » réunissant l'ensemble des vice-présidents mis en place au début des années 2010 n'a pas été prolongée après 2014.

Dans cette perspective, le conseil régional de Grand Est se distingue à travers la création, aux côtés de la vice-présidence à la jeunesse et au sport, d'une commission jeunesse composée de 21 élus et élues suivant les équilibres entre les différents groupes politiques. À l'instar des 14 autres commissions thématiques mises en place au sein de l'exécutif au cours de la mandature 2015-2021, la commission jeunesse organise une collégialité autour de cet enjeu, envisagée ici de manière transversale. Cette transversalité dans l'approche des questions de jeunesse par le conseil régional Grand Est se traduit, comme nous le verrons, dans une stratégie régionale structurée autour de quatre « défis » (insertion et orientation ; mobilité ; entrepreneuriat ; engagement et citoyenneté).

La jeunesse dans l'organisation administrative des conseils régionaux

La tendance globale au rattachement de la jeunesse aux thématiques du sport et de la vie associative dans la distribution des délégations exécutives tend à se confirmer au niveau de l'organisation administrative, avec néanmoins des variations. On retrouve ainsi, au moment de l'enquête, une direction de la jeunesse, de la culture et du sport en Bourgogne-Franche-Comté, une direction de la jeunesse, du sport et du vivre ensemble en Corse, une direction de la jeunesse, du sport et de l'engagement en Grand

⁴⁶ Une vice-présidence « éducation, enseignement supérieur, santé et bien-être », accompagnée d'une commission « lycée, apprentissage, formation professionnelle, emploi et jeunesse » en région PACA ; une vice-présidence « éducation, jeunesse et sport » en Occitanie.

⁴⁷ Lycées ; formation professionnelle et à apprentissage ; emploi et développement économique ; finances et personnel ; culture ; développement international ; sports ; lutte contre les discriminations ; santé ; aménagement du territoire ; cohésion sociale, politique de la ville et rénovation urbaine.

Est, ou encore une direction aux sports, aux loisirs et à la jeunesse en Île-de-France. Ce type d'organisation tend ainsi à reproduire au niveau administratif – dans une forme de « résistance du secteur » (Douillet *et al.*, 2019) – l'organisation sectorielle relativement classique de prise en compte des enjeux jeunesse, telle que nous avons pu l'observer précédemment au niveau des exécutifs régionaux.

Ce type de découpage administratif peut néanmoins prendre d'autres formes, en particulier autour d'un rapprochement entre les thématiques de la jeunesse et de l'éducation, dans le cadre de directions regroupant les deux domaines. Nous avons par exemple repéré ce type de configuration en Centre-Val de Loire et en Occitanie. Cette logique de regroupement peut également se matérialiser à l'échelle plus large d'une direction générale adjointe (DGA). Nous l'avons par exemple observé en Bourgogne-Franche-Comté à travers une DGA chargée de « l'éducation et du vivre-ensemble », mais aussi en Grand Est, à travers une DGA chargée du « développement et à la valorisation des potentiels ». Ce type d'organisation peut ainsi témoigner d'une volonté d'organiser une transversalité intersectorielle entre ces deux domaines d'intervention au cœur des compétences du conseil régional.

En revanche, rares sont les configurations organisationnelles traduisant formellement une approche transsectorielle des enjeux relatifs à la jeunesse. Le travail exploratoire que nous avons mené à l'échelle de l'ensemble des conseils régionaux métropolitains ne nous permet pas de repérer de missions, de services et/ou de postes spécifiquement dédiés à une fonction d'articulation transversale en matière de jeunesse, qui seraient par exemple positionnés au niveau de la direction générale des services (DGS).

En la matière, le conseil régional de Bretagne est de nouveau apparu comme une exception au regard de la façon dont a été localisée la thématique jeunesse dans l'organigramme. Celle-ci est en effet intégrée à une direction de l'aménagement et de l'égalité, notamment chargée de la politique d'aménagement et de développement du territoire. Cette direction se compose, en outre, d'un service dédié à la mise en œuvre de deux politiques que sont, d'une part, la politique d'égalité femmes-hommes et, d'autre part, le volet transversal de la politique en direction des jeunes. Elle se structure, au sein du conseil régional, autour d'une entrée par le territoire plutôt que par le secteur, ce qui la place dans une approche transversale par rapport aux autres services. Ce positionnement va ainsi largement contribuer au développement, en Bretagne, d'une approche transsectorielle des enjeux relatifs à la jeunesse, comme peuvent en témoigner la charte d'engagement pour les jeunes adoptée en 2010 ou, plus récemment, le plan de mobilisation pour les jeunes, issu de la démarche de dialogue structuré territorial mis en place en 2018-2020 (cf. partie 3).

Aussi transversale soit-elle par comparaison avec l'ensemble des conseils régionaux, la dynamique bretonne ne se heurte pas moins, cependant, aux difficultés de faire vivre dans le temps une approche interservices. Ainsi, si un comité technique interservices avait été mis en place au début des années 2010, dans le sillage des travaux sur l'élaboration de la charte jeunesse, celui-ci n'est plus en place aujourd'hui. Plus récemment, un certain nombre de services que nous avons rencontrés au cours de notre enquête nous ont indiqué n'avoir qu'une connaissance limitée de la politique de jeunesse portée par le conseil régional, que certains ont véritablement découvert lors des conférences jeunesse organisées dans le cadre de la démarche de dialogue structurée. En ce sens, malgré une organisation administrative, une volonté politique et une « structure informelle » d'échanges – au sens du politiste américain Peter Blau (Blau, 1955) – propices à l'émergence d'une dynamique transversale, celle-ci reste inégale en termes d'implication des différents services. En ce sens, le déploiement d'une dynamique transversale dépend au moins autant de l'organisation mise en place que de la présence de structures informelles d'échanges favorisant le dialogue intersectoriel.

La limite des cadres formels d'organisation peut également s'illustrer à partir du cas de la Normandie. En effet, si la création au sein du conseil régional d'une direction générale adjointe (DGA) regroupant les directions des lycées, de la jeunesse et du sport, de la culture et du patrimoine, de l'apprentissage, et de la formation tout au long de la vie, traduit une volonté de créer de nouvelles transversalités dans l'organisation administrative autour des enjeux relatifs à la jeunesse, il est apparu, au moment de notre enquête, qu'un fonctionnement sectorialisé pouvait perdurer en pratique. Cette situation apparaît ici étroitement liée au processus de fusion entre la Haute et la Basse-Normandie, qui a notamment entraîné un certain nombre de tensions liées à la redistribution des postes à responsabilité au sein de la nouvelle entité. Le choix d'une organisation implantée sur deux sites (Caen et Rouen) et l'éloignement géographique des services qui en découle – malgré le développement d'outils numériques de visioconférences – n'ont pas facilité, au moins jusqu'au moment de notre enquête, le rapprochement des différentes directions. Cette situation se traduit dans la façon dont certains acteurs en relation avec l'ensemble des directions évoquent leur rôle. L'un d'entre eux nous indique ainsi que sa fonction s'apparente à celle d'un « essuie-glace », qui consiste, précise-t-il, à « s'assurer que les actions menées par chaque direction incluent bien les autres ». Cette image souligne, en creux, une difficulté à faire émerger un dialogue véritablement transversal entre directions.

Dans la grande majorité des cas, l'étude des organigrammes politiques et administratifs des conseils régionaux montre l'affichage institutionnel d'un intérêt marqué pour ce domaine d'intervention que sont les questions de jeunesse. Cependant, la localisation de la jeunesse dans les organigrammes révèle le plus souvent une définition relativement restrictive de ce champ d'action publique, rendant difficile l'émergence d'une approche transversale ancrée dans la durée.

La formalisation de stratégies transversales en direction des jeunes

Parallèlement aux enjeux d'organisation et de fonctionnement politique et administratif, la place de la jeunesse dans l'action des conseils régionaux se traduit également par l'élaboration de documents d'orientation stratégique. Au cours de notre enquête, nous avons dénombré six conseils régionaux ayant adopté ce type document-cadre à travers lequel ils structurent et rendent visibles leurs priorités d'action en direction des jeunes – en tant que catégorie transversale d'action publique. Ces documents d'orientation stratégique ont ainsi *a minima* une double fonction de mise en sens transversale, mais aussi de valorisation de l'action portée par le conseil régional en direction des jeunes. Ils leur donnent l'occasion de mettre en avant des axes d'intervention relevant d'une action volontariste, qui s'inscrit au-delà de leur strict champ de compétences sectorielles obligatoires comme, par exemple, en matière de logement ou de santé.

Au cours des années 2010, plusieurs conseils régionaux vont ainsi adopter des documents d'orientation stratégique. Le conseil régional de Bretagne adopte une charte d'engagement pour la jeunesse en 2011, le conseil régional de Bourgogne élabore un plan régional pour la jeunesse en 2014, et celui des Hauts-de-France adopte une délibération-cadre en mars 2017. Le conseil régional de PACA fait de même en 2018. En Occitanie, une feuille de route des politiques de jeunesse est débattue et adoptée en 2018.

Au-delà de leur fonction d'affichage, les documents d'orientation stratégique adoptés par certains conseils régionaux sont également l'occasion pour eux de réfléchir à la manière dont leur politique de

jeunesse s'articule avec les interventions d'autres acteurs, dans une logique partenariale et ou interterritoriale (cf. partie 3), selon une approche en termes de classe d'âge. Dans chacun des cas, ces documents donnent également à voir la place octroyée à la jeunesse dans l'architecture globale des interventions du conseil régional. Ils permettent d'inventorier l'ensemble des interventions sectorielles du conseil régional en direction des jeunes du territoire *via*, par exemple, l'énumération des actions menées dans différents domaines : lycées, enseignement supérieur, apprentissage, mobilité, logement, santé, insertion, etc. Ces documents sont aussi l'occasion pour les conseils régionaux de réfléchir à l'articulation des différentes actions liées à la jeunesse qu'ils mettent déjà en œuvre ou qu'ils prévoient de mettre en œuvre. Chaque action sectorielle est ainsi envisagée comme un élément d'un projet global en faveur de la jeunesse. En ce sens, ces documents ont pour fonction de mobiliser l'ensemble des services du conseil régional intervenant en direction de la jeunesse au service d'un ou plusieurs objectifs qui croisent leurs différents champs d'action.

Certains conseils régionaux vont plus loin que le seul inventaire, en regroupant les différentes actions du conseil régional dans des axes stratégiques intermédiaires. Ainsi dans la charte d'engagement pour la jeunesse du conseil régional de Bretagne de 2011, il est non seulement fait l'inventaire des différentes interventions en direction des jeunes, mais celles-ci sont regroupées en quatre axes donnant des objectifs communs aux actions des services concernés : « améliorer les conditions de vie des jeunes » (axe 1), « créer les conditions de la réussite pour tous dans le système éducatif [et] à faciliter l'insertion des jeunes dans la vie professionnelle » (axe 2), « développer les facultés d'initiative, la citoyenneté et l'engagement des jeunes » (axe 3) et, mettre en place « un contrat vivant avec les jeunes de Bretagne » (axe 4).

Une logique similaire est perceptible dans le plan régional adopté par l'ex-conseil régional de Bourgogne. Les actions existantes ou à mettre en place sont organisées en deux grands « axes stratégiques » : « La Bourgogne qui prépare l'avenir, l'autonomie au service de l'égalité des chances » (axe 1) et « La Bourgogne qu'on aime, susciter l'engagement des jeunes et promouvoir l'accès à la citoyenneté » (axe 2). En région Grand Est, ce sont quatre « défis » qui sont donnés à voir : « une région qui donne les clefs de l'insertion professionnelle » (défi 1), « encourager et soutenir l'entrepreneuriat des jeunes » (défi 2), « se mobiliser pour l'engagement et la citoyenneté des jeunes » (défi 3), « élargir les horizons des jeunes » (défi 4).

D'un point de vue cognitif, des articulations sont établies entre les interventions sectorielles et des collaborations plus étroites sont attendues entre les services concernés. En ce sens, les documents établis par les conseils régionaux révèlent, le cas échéant, une approche intersectorielle des politiques de jeunesse et appellent à une mise en œuvre concrète d'une telle perspective *via* une collaboration plus étroite des services du conseil régional agissant en faveur de la jeunesse.

Par ailleurs, ces documents stratégiques peuvent également servir de marqueur politique de l'enjeu jeunesse, en le positionnant comme l'un des axes centraux de la valorisation de l'action régionale. Le préambule du document stratégique du conseil régional de Grand Est signale ainsi : « C'est au travers de sa jeunesse que la Région Grand Est saura se construire un avenir ! » Le document promeut une intégration des questions de jeunesse dans l'ensemble des politiques du conseil régional. Cette représentation transsectorielle est également perceptible dans la formulation d'objectifs ou d'axes impliquant des secteurs d'action publique qui ne sont pas traditionnellement rattachés aux politiques de jeunesse. Ainsi, en formulant l'objectif de « faire partager l'identité maritime » à la jeunesse du territoire par-delà ses aspects ludiques et sportifs, la charte d'engagement pour la jeunesse du conseil régional de

Bretagne incite à une intégration de l'enjeu jeunesse dans les programmes pilotés par la direction de la mer ou la direction des ports. De manière analogue, le plan pour la jeunesse de l'ex-conseil régional de Bourgogne énumère une série d'ambitions pour la jeunesse parmi lesquelles le développement de l'esprit d'entreprise et l'accompagnement des démarches allant dans ce sens. Ce faisant, le plan stratégique en appelle à l'intégration de l'enjeu jeunesse par les services du conseil régional chargés du développement économique. En faisant ainsi l'inventaire de toutes les démarches envisageables en direction de la jeunesse, ces documents cherchent à attirer l'attention de l'ensemble des acteurs du conseil régional dans la perspective d'une intégration transsectorielle des questions de jeunesse.

En ce qu'ils proposent des articulations renforcées et renouvelées des actions menées en direction de la jeunesse et/ou en ce qu'ils s'efforcent d'intégrer l'enjeu jeunesse à l'ensemble des politiques du conseil régional, ces documents stratégiques révèlent le dépassement, d'un point de vue cognitif, d'une approche des politiques de jeunesse envisagée seulement comme secteur d'action publique spécifique ou comme ensemble des interventions en direction de la jeunesse, au profit d'une approche par la classe d'âge. Comment cette affirmation d'une politique de jeunesse transversale se traduit-elle en termes de dispositifs et d'instruments d'action publique ?

Des dispositifs incarnant une approche de la jeunesse en termes de classe d'âge

Tandis que les documents d'orientation stratégique adoptés par les conseils régionaux matérialisent l'affirmation d'une approche par l'âge – et non plus seulement statutaire – de la jeunesse, celle-ci trouve également à s'exprimer dans un certain nombre de dispositifs d'action publique. Ceux-ci peuvent, à l'image des conseils régionaux de jeunes, s'inscrire dans une logique de développement de la citoyenneté et d'implication des jeunes dans la définition de l'action de la collectivité, mais peuvent également se rattacher à une offre de services et/ou de prestations spécifiquement dédiée à ce public.

Le conseil régional des jeunes : développer la citoyenneté et impliquer les jeunes dans la définition des politiques publiques

Dans un contexte marqué, depuis une vingtaine d'années, par l'émergence d'une multitude de dispositifs de démocratie participative à différentes échelles, les conseils de jeunes ont, dans le même mouvement, connu un fort développement tant au sein des collectivités territoriales que des établissements scolaires, notamment les collèges et les lycées (Becquet, 2005). Envisagés à la fois comme des dispositifs de développement de la citoyenneté des jeunes et de socialisation politique, mais aussi comme dispositifs d'implication dans la définition de l'action publique, les conseils de jeunes se caractérisent par leur importante diversité de configuration et de fonctionnement. Dans cette perspective, les conseils régionaux ont directement contribué à l'essor de cette forme de participation, comme l'a montré le sociologue Laurent Lardeux dans une étude menée en 2015 (Lardeux, 2015), à l'occasion de laquelle une vingtaine d'instances régionales en activité avaient pu être recensées.

La création, en 2016, des nouvelles régions s'est traduite par la mise à l'arrêt d'un certain nombre de conseils régionaux de jeunes (CRJ), en particulier au sein des conseils régionaux issus d'une fusion. Plusieurs instances de participation ont été relancées depuis, rejoignant celles existant sans discontinuité depuis le milieu des années 2000. Au moment de la réalisation de notre enquête, nous avons ainsi pu dénombrer

sept instances en activité (cf. tableau page suivante) : sous la forme de CRJ en Bretagne, en Grand Est, en Normandie, en Occitanie et en Île-de-France ; sous la forme d'un parlement des jeunes en Provence-Alpes-Côte d'Azur ; sous la forme d'une assemblée de la jeunesse en Corse.

La recension des instances en activité au moment de la réalisation de l'enquête fait apparaître des variations importantes entre elles. Celles-ci portent tout d'abord sur leur composition, tant en termes de tranche d'âge que de statuts représentés. Certains CRJ sont ainsi composés selon une entrée par la tranche d'âge, qui peut varier d'une région à l'autre, avec un spectre plus ou moins large : 15-25 ans en Normandie, 16-26 ans en Île-de-France, 15-29 ans en Grand Est et en Occitanie, 16-29 ans en Corse.

D'autres CRJ sont, quant à eux, composés selon une entrée statutaire, en fonction du public concerné par les compétences régionales, là encore avec des situations variables qui parfois croisent le critère d'âge : dans certains cas, seuls les lycéens et apprentis sont représentés au sein du CRJ, tandis que la majorité des CRJ se compose d'un public ouvert également aux étudiants (parfois seulement à ceux inscrits en filière sanitaire et sociale), aux jeunes en insertion ou aux jeunes en emploi. À la différence de ce qui peut être observé dans les conseils communaux et départementaux de jeunes, les collégiens ne sont pas éligibles ; une distinction qu'il convient de relier aux compétences obligatoires des collectivités. En outre, l'assemblée des jeunes de Corse intègre, quant à elle, une représentation liée à une appartenance syndicale.

Un second type de variation tient ensuite au mode de désignation. Certains membres des CRJ sont désignés à la suite d'un processus électif, comme en Bretagne, où des élections ont été organisées dans les lycées et les CFA. D'autres membres des CRJ sont, quant à eux, désignés par tirage au sort parmi l'ensemble des jeunes ayant fait acte de candidature : cette modalité a été choisie pour désigner les membres du conseil régional des jeunes en région Centre-Val de Loire. Élections et tirages au sort sont les modes classiques de désignation des membres des conseils de jeunes (Tucci *et al.*, 2021). Enfin, dans d'autres cas, les membres sont désignés par le biais d'une commission ou d'un jury à l'issue d'un appel à candidatures. Cette modalité de désignation est privilégiée dans l'immense majorité des cas. C'est de cette manière que les membres des CRJ de Normandie et de Grand Est sont sélectionnés. La durée du mandat des jeunes élus est variable d'une région à l'autre. Une mandature de deux ans est la plus courante. En région Occitanie, les membres du CRJ sont désignés pour trois ans.

TABLEAU 1. CARACTÉRISTIQUES DES CONSEILS RÉGIONAUX DE JEUNES RECENSÉS⁴⁸

	Nbre de membres	Composition	Modalités de désignation	Organisation des travaux	Fonctionnement
CRJ de Bretagne [en ligne]	166 jeunes (83 binômes)	Lycéens et apprentis	Élections au sein des lycées et des CFA	- Mandat de 2 ans - 14 sessions - Session plénière et commissions lors de chaque rencontre	Les membres du CRJ sont sollicités par les élus du conseil régional pour apporter un avis sur des questions qu'ils se posent.
CRJ de Centre-Val de Loire [en ligne]	77 jeunes	Jeunes de 15 à 27 ans : - 1/3 de lycéens ou apprentis - 1/3 d'étudiants - 1/3 de jeunes actifs	Tirage au sort après un appel à candidatures	- Mandat de 2 ans - Sessions plénières mensuelles - Travail en groupes-projets une à deux fois par mois	Les élus du conseil régional participent ponctuellement aux débats. Les élus du conseil régional demandent des avis et des contributions sur des thématiques dans la perspective d'une « co-construction des politiques régionales ». Possibilité d'autosaisine.
Assemblée des jeunes de Corse [en ligne]	62 membres	Jeunes de 16 à 29 ans répartis en 4 collèges : - syndicats étudiants - syndicats professionnels - lycéens - candidatures individuelles	-Les membres des collèges syndicats étudiants et syndicats professionnels sont désignés par les syndicats. -Les membres du collège lycéen sont désignés parmi les membres du CAVL. -Les membres du collège « candidatures individuelles » sont sélectionnés par un jury après un appel à candidatures.	- Mandature de 2 ans - 7 séances plénières publiques par mandature - 25 réunions de commission	Les membres du CRJ sont « en charge d'apporter un éclairage supplémentaire aux élus de l'assemblée de Corse dans les décisions qu'ils devront prendre ». L'assemblée peut adresser des propositions au président, poser des questions orales ou émettre des avis sur les rapports présentés à l'assemblée.
CRJ du Grand Est [en ligne]	72 jeunes	Jeunes de 15 à 29 ans (quotas prévus pour assurer la représentation des lycéens, des étudiants, des jeunes en milieu professionnel)	Tirage au sort après un appel à candidatures par catégories	- Mandat de 2 ans - 3 séances plénières par an - 1 séance de travail territorialisée par mois	Les membres du CRJ sont amenés à formuler des propositions « pour améliorer le quotidien des jeunes et des habitants du territoire ».
CRJ d'Île-de-France [en ligne]	128 jeunes	Jeunes de 16 à 26 ans répartis en 4 collèges (lycéens, apprentis, étudiants, actifs)	Sélection par le les services du conseil régional après envoi de lettres de motivation	- Mandat de 2 ans - 3 séances plénières par an - Répartition dans 6 commissions thématiques	Portage de projets après accord de l'exécutif du conseil régional. L'exécutif du conseil régional peut saisir le CRJ pour qu'il émette un avis ou formule des propositions sur des politiques relevant des compétences régionales.

⁴⁸ Les données ici présentées correspondent aux informations collectées au moment de la réalisation de l'enquête en 2020. Des évolutions ultérieures ont ainsi pu avoir lieu depuis.

	Nbre de membres	Composition	Modalités de désignation	Organisation des travaux	Fonctionnement
CRJ de Normandie [en ligne]	30 jeunes	Jeunes de 15 à 25 ans	Candidature puis sélection par les services du conseil régional. Un tirage au sort intervient ensuite.	- Mandat de 2 ans - Réunions plénières une fois par mois.	Les membres du CRJ peuvent être sollicités par des élus du conseil régional pour émettre des avis sur les politiques publiques. Les élus du conseil régional doivent valider les actions proposées par le CRJ.
CRJ d'Occitanie [en ligne]	158 jeunes	Jeunes de 15 à 29 ans : jeunes en formation et jeunes en situation de vie active.	Appel à candidatures puis sélection par un jury.	- Mandat de 3 ans - Séances plénières et 11 commissions de travail thématiques	Les membres du CRJ sont invités à émettre des avis sur les dispositifs préexistants. Les jeunes du CRJ sont également invités à impulser des dynamiques en direction de la jeunesse.
Parlement régional de la jeunesse de la Région PACA-Sud [en ligne]	104 jeunes	Jeunes de 15 à 25 ans : lycéens, apprentis, jeunes en formations sanitaires et sociales	Appel à candidatures et sélection par un jury	- Mandat d'1 an renouvelable 1 fois. - 3 commissions thématiques dénommées « fabriques »	Le parlement régional de la jeunesse est saisi pour apporter son avis sur les orientations proposées par le Président du conseil régional.

Enfin, un troisième type de variation est lié au mode de fonctionnement du CRJ. Dans l'immense majorité des cas, on note une alternance entre sessions plénières et sessions plus régulières ne réunissant qu'une partie des jeunes. Dans certains cas, ces séances plus fréquentes correspondent à des commissions thématiques. C'est ce que l'on observe en région Centre Val de Loire ou en région PACA. En revanche, en région Grand Est, les rencontres mensuelles correspondent à des rencontres territorialisées : les jeunes élus relevant d'un même territoire se réunissent de manière régulière. C'est également ce que l'on observe en région Occitanie. Le caractère élargi des territoires régionaux issus de processus de fusion peut expliquer cette tendance à privilégier les rencontres entre jeunes élus sur une base infrarégionale.

Concernant les liens entre les CRJ et les assemblées régionales, une diversité de situations peut également être repérée. La majorité des CRJ peuvent, tout d'abord, être saisis par les élus régionaux pour avis sur des dispositions et/ou des actions amenées à être adoptées par le conseil régional. Dans ce cas, il est demandé aux membres du CRJ d'apporter leur regard sur une politique publique. Parallèlement, certains CRJ disposent également d'une possibilité d'autosaisine : leurs membres peuvent se saisir d'une thématique et ont la possibilité de développer un projet ou une action spécifique dans ce cadre, y compris dans des domaines qui ne sont pas de la compétence du conseil régional. On retrouve ici une finalité classiquement octroyée aux conseils de jeunes (Tucci *et al.*, 2021). Néanmoins, cette forme de liberté accordée aux membres du CRJ tend de plus en plus à être encadrée par la nécessité de disposer d'un accord préalable de l'exécutif régional, ou par une obligation à s'inscrire dans un certain nombre d'axes thématiques prédéterminés par les élus régionaux – parfois décidés avec les membres du CRJ.

S'agissant plus spécifiquement de la contribution des CRJ aux politiques régionales, il est possible d'identifier différents types de mandats octroyés à ces instances, que l'on peut notamment repérer à travers la présentation qu'en font les conseils régionaux. Tandis que, par exemple, les membres du CRJ

de Normandie sont appelés à « participer à l'élaboration des politiques publiques régionales, en particulier celles concernant les jeunes⁴⁹ », les membres du CRJ de Bretagne sont, quant à eux, « consultés par les élus régionaux afin de recueillir leur expertise d'usage sur des sujets particuliers concernant le patrimoine, la culture, le tourisme, le climat, la jeunesse, l'Europe⁵⁰ ». Le CRJ est alors envisagé comme une assemblée consultative. De son côté, le CRJ de Grand Est est « chargé de faire des propositions concrètes et novatrices en matière de politiques régionales⁵¹ », et de « [mener] des réflexions autour des thématiques qui touchent aux compétences régionales, telles que les questions environnementales [...] ». En Île-de-France, il est attendu des jeunes du CRJ qu'ils « [défendent des idées] pour améliorer le quotidien des jeunes⁵² ».

La contribution des membres du CRJ aux politiques régionales constitue l'objectif le plus souvent mis en valeur dans la communication des collectivités régionales. Il ne s'agit que de l'un des buts poursuivis par la mise en place des conseils de jeunes à l'échelle régionale. L'étude approfondie de certains cas montre que ces dispositifs sont aussi pensés comme des espaces d'éducation à la citoyenneté. On repère ici un point commun avec les conseils de jeunes communaux, dont l'une des raisons d'être est de « permettre aux jeunes de faire un apprentissage de la vie citoyenne » (Tucci *et al.*, 2021). Enfin, le développement d'une communication institutionnelle portée par les jeunes apparaît également comme l'un des objectifs poursuivis. En Normandie, il est attendu des jeunes du CRJ qu'ils « représentent la Région lors de spectacles sportifs et culturels⁵³ ».

L'activité des membres peut néanmoins être, dans certains cas, fortement encadrée. Ainsi lors de l'une des séances d'un CRJ que nous avons eu l'occasion d'observer, un certain nombre de règles ont été rappelées par le chargé d'animation de l'instance :

« Quand vous êtes contactés par la presse, il n'y a pas de souci, vous jouez tous le jeu. Mais comme vous le faites, vous m'en faites part. Moi je contacte le service presse et je vous fais un retour après [...] Ne vous engagez pas auprès des journalistes parce qu'il peut y avoir parfois un peu de temps de réponse. [...] On doit absolument suivre cette procédure notamment parce qu'on va rentrer dans une période préélectorale quoi. Vous savez les régionales c'est dans un an. Donc du coup, c'est important de ne pas s'exprimer en dehors d'un cadre légal [...] donc on va essayer de préparer un temps sur la presse avec un temps sur les éléments de langage. »

Si la prise de parole des jeunes élus est encouragée, elle peut donc être également très étroitement encadrée, comme le révèle l'extrait précédemment cité.

Au-delà des différentes modalités de contribution à la définition de l'action publique du conseil régional – propositions, projets, avis, etc. – dans quelle mesure les CRJ participent-ils à l'émergence d'une approche transversale des enjeux relatifs à la jeunesse au sein de la collectivité ? Dans cette perspective, il apparaît que les difficultés rencontrées par les collectivités à faire émerger une approche intersectorielle tendent également à s'observer au niveau du fonctionnement du CRJ, dans la mesure où les travaux s'organisent, à côté des séances plénières, au sein de commissions dont le périmètre obéit à un découpage thématique. De nombreuses commissions thématiques sont ainsi dédiées aux enjeux environnementaux et au développement durable, tandis que d'autres portent sur les enjeux de mobilité et de transports, sur l'égalité femmes-hommes, sur l'alimentation, sur la culture, sur les enjeux de mobilité européenne et internationale, mais également sur l'engagement citoyen, ou encore sur

⁴⁹ <https://www.normandie.fr/conseil-regional-des-jeunes-crj>

⁵⁰ <https://www.bretagne.bzh/region/assemblees-consultatives/crj>

⁵¹ <https://www.jeunest.fr/mise-en-place-du-conseil-regional-des-jeunes-du-grand-est>

⁵² <https://www.iledefrance.fr/presentation-du-conseil-regional-des-jeunes>

⁵³ <https://www.normandie.fr/conseil-regional-des-jeunes-crj>

l'orientation. Ces thématiques recoupent, de manière logique, un certain nombre de champs de compétences sectoriels des conseils régionaux.

Ce faisant, le CRJ tend plutôt, dans une perspective de transversalité, à favoriser le développement d'une approche transsectorielle de prise en compte des enjeux jeunesse par la collectivité. Cette logique apparaît de surcroît renforcée lorsque le fonctionnement du CRJ est configuré de manière à organiser une relation plus étroite entre l'organisation des commissions et le découpage thématique des délégations de l'exécutif régional. Au sein du CRJ de Bretagne, ce renforcement du lien entre les élus régionaux et les travaux des membres du CRJ a été souhaité à l'occasion de la nouvelle mandature de l'instance pour la période 2020-2022. Alors qu'auparavant, le CRJ fonctionnait sous forme d'espace relativement autonome de propositions et de projets portés en autosaisine par ses membres, les thématiques de travail sont désormais co-élaborées entre les élus régionaux et les membres du CRJ à l'occasion d'une session de travail dédié. On peut faire l'hypothèse que cette nouvelle configuration est de nature à renforcer la capacité du CRJ à influencer sur la définition des politiques régionales, avec néanmoins pour contrepartie une moindre liberté accordée à ses membres dans le choix des thématiques de travail. Si les thématiques sont coconstruites avec les élus du conseil régional, une certaine marge de manœuvre est laissée aux membres du CRJ. Réunis en commissions, ces derniers développent et gèrent les projets.

La logique est quelque peu différente au sein du CRJ de Normandie. Il n'est pas attendu de ses membres qu'ils fonctionnent en « mode projet » autour de thématiques coconstruites avec les élus de l'exécutif régional. Il est plutôt envisagé que les membres du CRJ soient force de proposition en matière de dispositifs à mettre en œuvre pour la jeunesse. Les propositions d'action, qui doivent s'inscrire en phase avec les compétences du conseil régional, sont ainsi élaborées par les jeunes avant d'être ensuite présentées aux élus régionaux qui peuvent ou non les retenir. Lorsqu'une proposition d'action est retenue, sa mise en œuvre revient aux services du conseil régional.

Le CRJ – et les instances assimilées – contribue à faire exister, dans l'action du conseil régional, une approche de la jeunesse en termes d'âge, plus ou moins marquée cependant selon le mode de composition dont dépend sa représentativité. Au-delà de l'enjeu d'affichage que représente sa mise en place – au sens où il permet de donner à voir une participation institutionnalisée des jeunes, dont la portée symbolique est loin d'apparaître négligeable – le CRJ offre la possibilité de solliciter les élus régionaux sur des sujets dont se saisissent ses membres et d'apporter, dans les différents champs thématiques de l'action régionale, un regard, mais aussi des propositions portées par des jeunes, dont l'implication au sein de l'instance – telle que nous avons pu l'observer – est forte. Parallèlement aux instances de participation, différents instruments d'action publique incarnent également l'affirmation d'une prise en compte transversale de la jeunesse.

Des instruments d'action publique qui structurent l'offre de service en direction des jeunes

En parallèle ou en complémentarité de leurs compétences obligatoires, et en s'inscrivant dans objectifs énoncés par les documents d'orientation stratégique, un certain nombre de conseils régionaux – nous en avons dénombré onze au moment de notre enquête – ont développé des offres de services spécifiquement dédiées aux jeunes. Les directions comprenant les services jeunesse en assurent généralement le pilotage.

L'outil le plus développé en la matière prend la forme d'une carte intégrant une diversité de services et de prestations. Depuis plusieurs années, certains conseils régionaux développent – en parallèle ou en remplacement – des applications mobiles intégrant les mêmes services. Ce format tend à se généraliser. Le public concerné par ces dispositifs est différencié. Certains conseils régionaux restreignent l'accès au dispositif selon des critères d'âge (les « 15-25 ans » en Normandie) ; la plupart définissent le public susceptible d'accéder au dispositif en fonction de critères de statut. En Occitanie seuls les lycéens sont concernés par la « carte jeune région ». Dans la plupart des régions, les cartes jeunes sont accessibles aux lycéens et apprentis. Dans certains cas, les jeunes poursuivant des études supérieures sont également concernés (Pays de la Loire). Il est en outre fréquent que l'offre soit ouverte au-delà du seul public des jeunes en formation ; elles permettent aux jeunes travailleurs (Corse) ou aux jeunes inscrits en mission locale ou à Pôle emploi (Centre-Val de Loire) d'accéder aux avantages contenus dans cette carte. Il est également à noter qu'à l'exception du cas corse, les collégiens ne peuvent pas accéder à ces dispositifs. Cette situation tend à attester un lien étroit entre ces dispositifs et les compétences obligatoires des conseils régionaux.

En général, l'inscription se fait en ligne. Le cas échéant, fournir un certificat de scolarité ou d'inscription dans une structure d'insertion s'avère nécessaire. Dans la plupart des cas, l'accès au dispositif est gratuit. Une participation financière de 7 à 10 euros est parfois demandée (Pays de la Loire, Bourgogne-Franche-Comté, Normandie). L'accès à certains avantages contenus dans ces cartes implique parfois une logique de contrepartie et notamment un engagement citoyen dans une association (Auvergne-Rhône-Alpes).

Le contenu du dispositif est très variable d'un conseil régional à l'autre. Dans le cas corse, le dispositif se limite à des avantages culturels. Le plus souvent, les offres sont diverses et concernent plusieurs aspects de la vie des jeunes : aide à l'achat de manuels scolaires ou d'équipement pédagogique, accès à la restauration scolaire, accès à des tarifs réduits pour les spectacles, les livres, les licences sportives, etc. La carte des Pays de la Loire se distingue en intégrant des avantages en matière d'accès à la santé.

Le développement de ces outils est antérieur à la mise en place des nouvelles régions en 2015. Dans le cas des régions fusionnées, la prolongation de l'expérience a impliqué la réalisation d'états des lieux de l'existant au sein des entités territoriales constitutives de la nouvelle région, qui ont débouché, comme le soulignent les acteurs que nous avons rencontrés, sur une logique de sélection et de combinaison des offres préexistantes, tant au regard d'un critère de contenu des offres que de financement (dans la mesure où l'extension d'une offre à une zone géographique plus étendue implique un coût supplémentaire). La fusion des régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon a par exemple entraîné un élargissement de l'accès à la carte jeune qui existait en région Midi-Pyrénées à l'ensemble des jeunes de la région Occitanie (Giband, Barniaudy, 2021). Néanmoins, dans un certain nombre de conseils régionaux, des arbitrages ont été opérés, qui ont parfois abouti à limiter le périmètre du public concerné par une offre de service. Par exemple, le « Pass Région » mis en place par le conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes vise le public des lycéens et des apprentis, alors que le dispositif auparavant développé par l'ex-conseil régional d'Auvergne s'adressait également aux étudiants sous conditions de ressources. Ce type d'arbitrage, qui a concerné l'ensemble des conseils régionaux issus des fusions, a pu ainsi entraîner des pertes d'avantages pour un certain nombre de jeunes. Par exemple, en Normandie, l'accès au volet loisirs de la carte Atout Normandie implique désormais une participation de dix euros, alors même que l'accès aux avantages culturels et de loisirs de la « carte région » de l'ex-région Haute Normandie était gratuit.

TABLEAU 2. L'OFFRE DE SERVICE PROPOSÉE AUX JEUNES PAR LES CONSEILS REGIONAUX⁵⁴

Région	Dénomination	Format	Pilotage	Contenu	Public	Conditions d'accès
Auvergne-Rhône-Alpes	Pass Région	Carte et application associée	<ul style="list-style-type: none"> - Copilotage par la direction des lycées et la direction de la jeunesse - Mise en place d'un comité de pilotage 	<ul style="list-style-type: none"> - Pack formation permettant la gratuité des manuels scolaires ; le Pass région sert parfois de carte d'accès aux lycées et à la restauration scolaire - Pack épanouissement (« Bons plan » en termes de loisirs culturels et sportifs) - Pack droits et devoirs (aide au permis de conduire, aide pour passer le BAFA, BAFA, BNSSA...) 	Lycéens et apprentis sans condition d'âge	<ul style="list-style-type: none"> - Commande en ligne - Logique de contrepartie pour le « pack droits et devoirs », qui nécessite de réaliser des heures d'engagement au sein d'une association ou d'une institution publique
Bourgogne-Franche-Comté	Carte avantage jeune	E-carte	<ul style="list-style-type: none"> - Dispositif du conseil régional opérationnalisé par le CRIJ - Pilotage par le service jeunesse du conseil régional 	Avantages de 3 types : <ul style="list-style-type: none"> - culture et découverte - citoyenneté et solidarité - commerce et vie pratique Les « bons plans » sont différenciés selon les territoires. La carte contient également des avantages financés par les conseils départementaux.	Jeunes de moins de 30 ans	Téléchargement de l'application + 8 euros (7 euros pour l'achat de 3 cartes/famille)
Centre-Val de Loire	YEPS	Site internet et application mobile	Direction de l'éducation et de la jeunesse du CR	Accès à divers avantages dans différents domaines (culture, formation, logement, santé, mobilité internationale, etc.)	Scolaires, étudiants et jeunes travailleurs	L'inscription se fait en ligne
Corse	Chéquier pass cultura	Chéquier avec coupons avantages à détacher	Direction de la culture	Avantages en matière de loisirs culturels et lors de l'achat de livres	12-25 ans scolarisés ou étudiants ou inscrits à Pôle emploi ou dans une mission locale	Formulaire à remplir et à faire valider par l'établissement d'appartenance
Grand Est	Jeun'Est	Carte et application -mobile	Direction de la jeunesse des sports et de l'engagement	Avantages en matière de sport, culture, aide pour l'équipement en matériel informatique.	Application pour les 15-29 ans ; carte réservée aux lycéens	Téléchargement de l'application en ligne. Un justificatif de scolarité doit être fourni pour rendre l'inscription effective.

⁵⁴ Les données ici présentées correspondent aux informations collectées au moment de la réalisation de l'enquête en 2020. Des évolutions ultérieures ont ainsi pu avoir lieu depuis.

Région	Dénomination	Format	Pilotage	Contenu	Public	Conditions d'accès
Hauts-de-France	Carte Génération Hauts-de-France	Carte	Service jeunesse et vie associative de la direction sport et vie associative	Aide pour l'achat des manuels et l'équipement scolaire avantages culturels, sportifs. La carte sert également de badge d'accès au lycée et à la restauration scolaire.	Lycéens et apprentis	L'inscription se déroule en ligne. Les établissements scolaires sont ensuite sollicités pour valider les inscriptions.
Normandie	Atouts Normandie	QR code	Direction jeunesse et sport	Avantages pour l'accès aux loisirs, aide à la réalisation de projets collectifs, aide à l'achat des manuels scolaires et équipements professionnels	Jeunes de 15 à 25 ans	L'inscription se déroule en ligne. Une participation de 10 euros est demandée pour l'adhésion au dispositif
Occitanie	Carte Jeunes Région	Carte et application mobile	Direction de l'éducation et de la jeunesse	Aide à l'acquisition de la licence sportive, avantages cultures et lecture et aide à l'acquisition d'un équipement informatique, et prêt de manuels scolaire	Lycéens, élèves des Écoles de la deuxième chance	L'inscription se déroule en ligne.
PACA Sud	E-pass Jeunes	Carte et application	Direction jeunesse, sports et citoyenneté	Culture, loisirs et sports : avantages pour la participation à des activités sportives, aide à l'achat de livres, de places de cinéma, de places de spectacles.	Lycéens, apprentis, étudiants en BTS, formations sanitaires et sociales et jeunes inscrits en mission locale 15-25 ans	L'inscription se déroule en ligne. Les jeunes doivent fournir un certificat de l'établissement scolaire ou de la mission locale.
Pays de la Loire	E-pass Jeunes	Application. Coupons de réduction à utiliser via un smartphone	Service vie associative, citoyenneté et bénévolat jeunesse	Avantages financiers pour l'accès à des loisirs culturels et sportifs. Coupons de consultations médicales, analyses, contraceptifs	Jeunes de 15 à 19 ans scolarisés en Pays de la Loire (lycées, CFA, BTS, MFR...) ainsi que tous jeunes scolarisés dans le supérieur (sans limite d'âge)	Une participation de 8 euros est demandée pour l'adhésion au dispositif.

En ce qu'elles permettent de rassembler en un seul outil une diversité de dispositifs ou d'offres de services auparavant mis en place par l'une ou l'autre des entités constitutives de la nouvelle région, ces cartes et applications peuvent s'apparenter à première vue à des méta-instruments (Verdier, Vion, 2005). Ce type d'instrument permet en effet d'apporter une solution technique à l'enjeu de développer un accès plus lisible et opérationnel à l'offre dédiée aux jeunes, mais aussi une réponse au constat, souvent formulé dans les documents d'orientation stratégique, d'une trop grande dispersion et/ou complexité des dispositifs existants. En Grand Est, par exemple, l'application mobile « Jeun'Est » donne accès à un certain nombre d'avantages culturels et sportifs, ainsi qu'à de « bons plans », et permet aussi aux lycéens d'accéder à leur établissement scolaire et aux services de restauration. Dans ce cas, l'instrument incarne techniquement une forme de coordination transversale de l'offre de services proposés aux jeunes. S'ils favorisent ainsi le développement d'une offre de services intégrée, ces dispositifs techniques restent néanmoins dépendants d'un découpage sectoriel de l'action publique, qui peut parfois limiter le périmètre de l'offre proposée, à l'image, par exemple, de l'offre en matière de transports – y compris en matière de transport scolaire – qui s'intègre le plus souvent dans un dispositif technique *ad hoc* plus large visant à favoriser les logiques d'intermodalité. Parallèlement à cette logique de facilitation de l'accès à l'offre de service, les cartes et applications constituent aussi, plus largement, un instrument de nature communicationnelle en ce qu'elles permettent renforcer la visibilité de l'action régionale auprès des jeunes.

Au niveau du fonctionnement interne du conseil régional, la mise en place de ce type de dispositif implique un travail transversal entre les différents services concernés par les offres de service intégrés dans l'outil (carte ou application mobile), ce qui implique une forme de « transgression des frontières bureaucratiques » (Douillet *et al.*, 2019). Le plus souvent, le dispositif est coordonné par le service chargé de la jeunesse, à l'image de ce que nous avons pu observer en Grand Est et en Normandie. Parfois, comme c'est le cas en Auvergne-Rhône-Alpes, le dispositif est copiloté par la direction chargée de la jeunesse et par la direction chargée de la gestion des lycées.

De surcroît, la gouvernance du dispositif fait de nouveau apparaître différents cas de figure. Le partenariat entre les directions concernées par le dispositif peut être institutionnalisé dans le cadre d'un comité de pilotage. C'est le cas en Auvergne-Rhône-Alpes, où la mise en place du dispositif suscite, en interne, une dynamique intersectorielle institutionnalisée qui concerne non seulement le lancement du dispositif, mais également son suivi et son actualisation. Cela favorise, ici, le développement d'une transversalité intersectorielle autour de l'instrument, susceptible de s'inscrire dans la durée.

Pour autant, cette situation apparaît néanmoins comme une exception au regard de la plupart des conseils régionaux, au sein desquels les dynamiques de coopération initiées autour de ce type de dispositifs apparaissent éphémères et se limitent le plus souvent à du partage d'informations en amont du lancement des dispositifs. Les dynamiques partenariales entre les services ne sont, dans ce cas, ni institutionnalisées ni durables. Les échanges internes interservices induits par la mise en place de la carte jeune n'apparaissent dès lors pas toujours de nature à favoriser l'émergence d'une dynamique transversale inscrite dans le temps.

La prise en charge de la jeunesse par-delà les compétences obligatoires des conseils régionaux s'incarne dans les faits par l'élaboration de documents programmatiques en matière de politiques de jeunesse. Le développement d'une approche transversale peut être décelée dans un grand nombre de cas, contribuant à l'affirmation d'une approche par l'âge autour de dispositifs tels que les CRJ ou les cartes jeunes. Néanmoins à la différence des méta-instruments qui, en réunissant plusieurs dispositifs, permettent une meilleure coordination de l'action, il apparaît que ces dispositifs n'aboutissent que de manière limitée au développement de dynamiques intersectorielles sur le temps long entre les différents services des conseils régionaux. L'absence de services et/ou de postes spécifiquement dédiés à une fonction d'articulation transversale en matière de jeunesse révélée par l'étude des organigrammes constitue dans de nombreux cas un facteur explicatif majeur.

Partie 3. Travailler en partenariat : vers l'émergence d'une gouvernance régionale des politiques de jeunesse ?

À la fois positionnée au cœur des compétences sectorielles, mais aussi objet de dynamiques transversales – tant en termes d'organisation et de stratégie que de dispositifs –, la jeunesse est également au cœur des relations partenariales du conseil régional. Sans être formellement identifiée en tant que telle comme une compétence partagée dans le code général des collectivités territoriales, à l'instar des domaines du sport, du tourisme, de la culture, des langues régionales ou de l'éducation populaire, la jeunesse est placée néanmoins à l'articulation des compétences de chaque niveau de collectivité territoriale, et plus largement de l'ensemble des acteurs institutionnels et associatifs. Parallèlement, alors que des espaces de coconstruction des politiques publiques en direction des jeunes se structurent au sein de différents secteurs au niveau régional, notamment en matière de formation professionnelle, de mobilité européenne et internationale ou encore de lutte contre le décrochage scolaire, la loi égalité-citoyenneté du 27 janvier 2017 ouvre une perspective plus large.

En octroyant au conseil régional un rôle de collectivité dite cheffe de file de la « politique de la jeunesse », et en instaurant l'organisation au niveau régional d'un mécanisme de dialogue structuré impliquant les pouvoirs publics, les acteurs associatifs et les jeunes dans la définition d'orientations stratégiques partagées en matière de politique de jeunesse, l'article 54 de la loi invite à faire de la jeunesse, ici explicitement envisagée dans sa dimension générationnelle et transversale, l'objet d'un processus institué de coconstruction de l'action publique. La loi égalité-citoyenneté fait, en ce sens, de la jeunesse un objet de gouvernance territoriale, c'est-à-dire une situation « de coopération entre des autorités publiques, acteurs privés, associations, porteurs de projets et citoyens, qui [n'est] pas totalement [ordonnée] par la hiérarchie » (Pasquier *et al.*, 2007).

Nous analyserons, dans cette troisième partie, ce que recouvre dans l'ordre juridique la notion de collectivité « cheffe de file », en identifiant à la fois ses enjeux et sa portée qui, s'ils se révèlent relativement limités, tendent néanmoins à ouvrir de nouveaux espaces de relations institutionnelles que les acteurs peuvent être amenés à investir. Puis nous explorerons ensuite, à partir de nos observations de terrain et de notre analyse documentaire, les modalités par lesquelles les conseils régionaux se sont saisis, à leur échelle, de ce nouveau cadre de définition des politiques de jeunesse.

Une redéfinition incertaine de la gouvernance régionale des politiques de jeunesse par la loi égalité-citoyenneté

Le rôle de « chef de file » : une portée juridique historiquement limitée

La loi égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 octroie au conseil régional un rôle de collectivité « cheffe de file » en matière de « politique de la jeunesse » (article 54). Cette notion est apparue dans la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995. Elle a, par la suite, été inscrite dans la constitution – à l'article 72, alinéa 5 – à l'occasion de la révision du 28 mars 2003, puis précisée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Le texte constitutionnel précise, en ce sens, que « lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou l'un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ». La loi du 13 août 2004 vient, quant à elle, préciser le champ d'application du chef de file en l'octroyant aux conseils régionaux en matière de développement économique et aux conseils départementaux – à l'époque les conseils généraux – en matière d'action sociale, et en l'associant à l'élaboration de schémas stratégiques dans chacun de ces domaines : le schéma régional de développement économique d'un côté, le schéma départemental de l'action sociale de l'autre.

Malgré son inscription juridique dans le texte constitutionnel, le rôle de collectivité cheffe de file a cependant vu sa portée largement neutralisée par le rappel – en forme de sanctuarisation – du principe de libre administration des collectivités locales, dont découle un principe d'interdiction de toute forme de tutelle de l'une sur une autre. Dans l'article 72 de la constitution, ce rappel – « aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre » – est en effet explicitement placé à l'alinéa précédant celui qui institue le chef de file. Autrement dit, si la notion de « chef » – en portant en elle, étymologiquement, « l'idée d'un commandement » – a pu introduire l'espoir d'une recomposition de l'exercice des compétences des collectivités à travers l'introduction d'une forme de hiérarchisation entre elles, c'est une interprétation restrictive et limitative qui a prévalu depuis, notamment du point de vue de la jurisprudence.

Le rôle de chef de file ne renvoie, en effet, ni à un pouvoir de décision propre ni à un pouvoir de contrôle. Autrement dit, il ne s'agit pas d'un pouvoir de contrainte, et ce rôle est dépourvu de dimension prescriptive. En ce sens, la sanction de l'inaction n'est pas prévue par la loi. De ce point de vue, l'image du « chef d'orchestre », souvent employée à l'endroit du rôle de chef de file, apparaît elle-même trompeuse dans la mesure où il renvoie davantage à un pouvoir d'incitation, qui recouvre lui-même plusieurs déclinaisons conceptuelles : un pouvoir d'initiative, d'impulsion, de proposition, un pouvoir d'animation ou d'orientation (lorsque la notion est associée à la mise en œuvre d'un schéma régional ou départemental), ou encore un pouvoir de coordination. Dans le sillage des travaux de Romain Pasquier (Pasquier, 2004), certains auteurs insistent, en ce sens, sur les trois « capacités » constitutives du chef de file : une « capacité d'expertise » par laquelle la collectivité contribue à la caractérisation territorialisée des problématiques liées au domaine concerné par le chef de file ; « une capacité d'ingénierie » par laquelle la collectivité énonce des stratégies d'intervention ; et « une capacité d'animation partenariale qui vise, au service des lignes stratégiques définies, à intéresser, enrôler et aligner des acteurs hétérogènes au sein de coalitions cohérentes » (Rouzeau, 2019).

Un rôle inscrit dans un nouveau cadre institutionnel et territorial

En dépit de sa portée limitée, le rôle de chef de file se voit réaffirmer par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014. Son champ d'application est en effet étendu principalement au profit du conseil régional, qui devient chef de file dans les domaines suivants : aménagement et développement durable du territoire ; protection de la biodiversité ; développement économique ; soutien à l'innovation ; soutien à l'internationalisation des entreprises ; climat, qualité de l'air et énergie ; intermodalité et complémentarité entre les modes de transports ; et soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche. Par la suite, la loi égalité et citoyenneté vient, en 2017, y adjoindre le champ de la « politique de la jeunesse ».

Tout en étendant le champ d'application du chef de filât, la loi MAPTAM crée parallèlement une nouvelle instance de dialogue interterritorial – la conférence territoriale de l'action publique (CTAP)⁵⁵ – à laquelle est associé un instrument contractuel de relation entre les différents niveaux de collectivités : la convention territoriale d'exercice concerté des compétences. Ces deux évolutions instaurent ainsi un nouveau cadre institutionnel à l'exercice du chef de filât, mais dont la portée apparaît, de nouveau, relativement limitée. La CTAP se veut en effet un cadre de formalisation des relations entre les différents niveaux de collectivités représentées au sein duquel les échanges peuvent porter sur des sujets très divers, et qui, selon le politiste Thomas Frinault, « tient davantage de la grande messe que d'une scène réellement féconde » (Frinault, 2019).

En outre, la convention territoriale d'exercice concerté des compétences est elle-même de faible portée juridique, dans la mesure où les parties n'ont vocation à s'engager que sur des objectifs relativement généraux : l'article L 1111-9-1 du CGCT précise, en ce sens, que « les conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence *fixent les objectifs de rationalisation et les modalités de l'action commune pour chacune des compétences concernées* ». Ce faisant, la capacité de l'engagement contractuel à mieux coordonner les compétences des uns et des autres dépend principalement, comme le soulignent plus largement les travaux sur la contractualisation dans l'action publique (Gaudin, 2007), de la bonne entente préalable entre les acteurs.

Dans ce contexte, la juriste Laurence Gélina-Racinoux considère ainsi que « la réussite des objectifs attachés à la fonction de chef de file reste une affaire de volonté et notamment de celle des collectivités impliquées dans une action commune d'accepter la prééminence du chef de file » (Gélina-Racinoux, 2007). Au regard de cet enjeu, la nouvelle carte régionale issue de la loi du 16 janvier 2015 et les fusions qu'elle a engendrées, sont venues, concomitamment aux changements de majorités politiques issues des élections régionales de décembre 2015, modifier les équilibres préexistants des relations interterritoriales et, *a fortiori*, la capacité d'endossement par le conseil régional de son rôle de chef de file.

Ce processus contribue, en ce sens, à limiter la capacité du chef de filât à entraîner une véritable redistribution des compétences et une mise en cohérence de l'action des différents niveaux de collectivités, en lien avec l'État et les acteurs institutionnels et associatifs. Cela tient, tout d'abord, aux difficultés organisationnelles liées au processus de fusion lui-même – qui peut s'analyser comme la construction d'une nouvelle entité institutionnelle – que la Cour des comptes a mis en évidence dans un

⁵⁵ La CTAP réunit le président du conseil régional, les présidents des conseils départementaux, les présidents des EPCI de plus de 30 000 habitants ; un représentant des EPCI de moins de 30 000 habitants ayant leur siège dans chaque département ; un représentant pour chaque catégorie de communes (plus de 30 000 habitants, entre 3 500 et 30 000 habitants, moins de 3 500 habitants) dans chaque département.

rapport publié en septembre 2019 (Cour des comptes, 2019). Ensuite, la recomposition des systèmes d'acteurs entraînée par ce processus, tant au niveau des collectivités régionales elles-mêmes – mais aussi au niveau des intercommunalités⁵⁶ – que des services de l'État ou des fédérations associatives, ne peut s'opérer que sur un temps relativement long, notamment au regard de la diversité des dynamiques politiques et partenariales propres à chaque entité fusionnée. En outre, la réorganisation des services déconcentrés de l'État, notamment au niveau des DRJSCS ou des rectorats (lorsqu'ils fusionnent), fait également évoluer le fonctionnement des systèmes d'acteurs au niveau régional.

L'exploration de l'endossement du rôle de chef de file ne peut, de surcroît, éluder le contexte de concurrence entre collectivités territoriales. Si la remise en cause des conseils départementaux ne semble actuellement plus à l'ordre du jour dans le débat public en comparaison du début des années 2010, la crainte de les voir évidés de leurs compétences demeure néanmoins présente chez leurs représentants (Frinault, 2019) même si, parallèlement, la création des nouvelles régions au périmètre particulièrement étendu peut également contribuer à une re-légitimation du niveau départemental en tant qu'échelon de la proximité. La manière dont cette concurrence latente pèse sur la prise du rôle du conseil régional constitue, du point de vue du chef de filât, un facteur déterminant. Par ailleurs, de nombreuses analyses envisagent le binôme région-intercommunalité comme le plus adapté aux réalités contemporaines (Pasquier, 2017), ce qui invite à porter le regard sur les liens établis avec les EPCI dans le cadre de l'exercice de ce chef de filât.

La « politique de la jeunesse » : un domaine spécifique du chef de filât ?

Parallèlement à ces limites liées à la faible portée juridique du chef de filât et à son contexte de mise en œuvre, le champ des « politiques de la jeunesse » apparaît, de surcroît, relativement spécifique par rapport à ses autres champs d'application, dans la mesure où celui-ci repose sur une catégorie populationnelle – la « jeunesse » – dont la prise en charge par l'action publique ne se rattache pas – ou seulement partiellement – à un secteur en particulier.

En effet, s'ils impliquent une prise en compte transversale d'une multitude enjeux, les autres champs du chef de filât concernent, quant à eux, des domaines de l'action publique davantage caractérisés par leur sectorialité et auxquels sont associés des instruments relativement délimités. Dans le champ du développement économique, par exemple, les conseils régionaux sont chargés de la conception d'un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internalisation (SRDEII) ; de même, dans le domaine de l'aménagement du territoire, ils sont chargés de la conception d'un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

Or, de ce point de vue, le domaine de la « politique de la jeunesse » ne peut, en tant que tel, être saisi autrement que par son éclatement sectoriel, au regard du fait que les jeunes – en tant que catégorie d'âge – sont, tout au long de leur parcours, successivement pris en charge par une multitude de politiques sectorielles : les politiques éducatives, les politiques d'insertion, les politiques de citoyenneté, les politiques sanitaires, les politiques de transports, les politiques du loisir, de la culture, du sport ou encore des vacances, etc. En d'autres termes, être « chef de file » en matière de « politique de la

⁵⁶ En abaissant à 15 000 habitants le seuil démographique minimal de constitution d'un établissement public à fiscalité propre (EPCI), la loi NOTRe du 7 août 2015 a amorcé un mouvement de recomposition de l'intercommunalité. Le nombre d'EPCI a été ainsi fortement réduit entre 2016 et 2017 (passant de 2 062 à 1 266), principalement par le biais de fusions.

jeunesse » implique, pour le conseil régional, de développer une approche intrinsèquement intersectorielle impliquant une grande diversité d'acteurs, parmi lesquels les acteurs associatifs ont une place historiquement centrale.

En effet, comme le soulignent les travaux de Patricia Loncle (Loncle, 2010 et 2011), ce domaine des « politiques de la jeunesse » s'est historiquement construit dans une interaction forte entre le secteur éducatif et para-éducatif – incarné notamment par les acteurs de l'éducation populaire – et les collectivités locales, en particulier les communes, sans donner lieu à une forte intégration politique et institutionnelle au niveau ministériel, malgré la structuration progressive, à partir des années 1930, d'un secteur de la jeunesse, lui-même inscrit dans une interaction forte avec celui du sport (Lassus, 2017).

Dans cette perspective, la loi égalité-citoyenneté tient compte de cette spécificité du champ en organisant la mise en place, chaque année, d'un mécanisme de dialogue structuré territorial à l'échelle régionale – par la transposition de ce qui s'opère depuis plusieurs années au niveau européen (Bertrand, Lopez, 2015) –, précisé dans l'article 54 de la loi :

« Les politiques publiques en faveur de la jeunesse menées par l'État, les régions, les départements, les communes et les collectivités territoriales à statut particulier font l'objet d'un processus annuel de dialogue structuré entre les jeunes, les représentants de la société civile et les pouvoirs publics. Ce débat porte notamment sur l'établissement d'orientations stratégiques et sur l'articulation et la coordination de ces stratégies entre les différents niveaux de collectivités territoriales et l'État. »

Ce mécanisme consacre ainsi une forme d'ouverture du processus de définition des priorités d'action publique en direction des jeunes au niveau régional, en organisant, comme l'indique l'article 54 précédemment cité, une triangulation entre « les jeunes, les représentants de la société civile et les pouvoirs publics ». La loi égalité-citoyenneté n'impute cependant pas l'initiative du dialogue structuré territorial ni la responsabilité de sa mise en œuvre au conseil régional sur le modèle des schémas régionaux (SRADDET ou SRDEII par exemple) – ce qui peut, à certains égards, apparaître paradoxal avec l'octroi d'un rôle de chef de file à ce dernier. Elle reste silencieuse sur ce point. Les enjeux relatifs au chef de filât et à l'organisation du dialogue structuré territorial ne peuvent cependant être dissociés, dans la mesure où ce dernier doit, en suivant l'article 54, porter tant sur « l'établissement d'orientations stratégiques » que « sur l'articulation et la coordination de ces stratégies entre les différents niveaux de collectivités territoriales et l'État ». Nous nous proposerons dès lors d'analyser les modalités par lesquelles s'opèrent, en pratique, les articulations entre la façon dont les conseils régionaux se saisissent de leur rôle de chef de file, et le type de démarche partenariale qu'ils peuvent être amenés à déployer dans ce cadre, en prenant appui sur le mécanisme de dialogue structuré tel qu'introduit par la loi.

Des modes de gouvernance des politiques de jeunesse diversifiés : quelle incarnation du chef de filât ?

L'évolution de la gouvernance territoriale des politiques de jeunesse dans le sillage de la loi égalité-citoyenneté connaît d'importantes variations d'une région à l'autre, et les possibilités ouvertes par l'article 54 en termes de réorganisation de l'action publique sont inégalement saisies par les conseils régionaux. De même, comme nous le verrons, l'invitation à impliquer les jeunes et les associations dans le cadre du mécanisme de dialogue structuré connaît également un destin différencié selon les régions. En effet, le

plus souvent articulées l'une à l'autre, ces deux dispositions – chef de filât et dialogue structuré – ont fait l'objet, selon les régions, d'au moins trois types de réception différenciés.

Une gouvernance reposant sur une démarche de co-élaboration

Le premier type de réception que nous pouvons observer se traduit par la mise en place de démarches de co-élaboration des orientations stratégiques en matière de politique de jeunesse. Ce type de démarche implique une multitude d'acteurs : le conseil régional, les autres niveaux de collectivités territoriales, les services déconcentrés de l'État, ainsi que de nombreux partenaires institutionnels ou associatifs. Cette situation peut notamment être observée, au moment de notre enquête, en Bretagne, en Nouvelle-Aquitaine, en Occitanie, en Nouvelle-Aquitaine et dans les Hauts-de-France.

Dans ces régions, la loi égalité-citoyenneté va ainsi être saisie comme une fenêtre d'opportunité pour amorcer, ou pour relancer, une dynamique de concertation partenariale en matière de politique de jeunesse. Cela se traduit notamment par l'organisation de temps de rencontre et d'échanges associant les acteurs associatifs, les collectivités territoriales et les acteurs institutionnels. L'implication des jeunes dans ces démarches, si elle constitue une priorité partagée par les acteurs, reste néanmoins inégale. Des variations d'une région à l'autre tant dans le pilotage et la composition que dans l'organisation de ce type de démarche peuvent être observées.

■ **Un dialogue structuré sous forme de « conférence jeunesse »**

En Bretagne comme en Nouvelle-Aquitaine⁵⁷, le dialogue structuré jeunesse va s'incarner dans la mise en place d'un cycle de rencontres – dénommé « conférence jeunesse » en Bretagne et « conférence territoriale de la jeunesse » en Nouvelle-Aquitaine – qui réunissent une pluralité d'acteurs institutionnels et associatifs et qui associent, selon des modalités différenciées, des jeunes du territoire.

Ces deux démarches ont tout d'abord en commun d'être copilotées par le conseil régional et les services de l'État. En Nouvelle-Aquitaine, la direction régionale de la jeunesse, du sport et de la cohésion sociale (DRJSCS⁵⁸) et le rectorat sont conjointement associés au conseil régional, dans le cadre d'un comité de pilotage chargé d'assurer l'articulation et le suivi des travaux⁵⁹. En Bretagne, ce copilotage se structure quant à lui, courant 2017, dans un partenariat étroit entre le conseil régional et les services de la DRJSCS, aboutissant, en octobre 2017, au lancement de la démarche de dialogue structuré, qui va conduire à l'organisation d'une première réunion de la conférence jeunesse (cf. *infra*) au mois de janvier 2018. Puis, après plusieurs mois de latence au cours desquels le conseil régional a dégagé des moyens techniques dédiés au pilotage de la démarche (*via* notamment le recrutement d'une chargée de mission), un comité technique partenarial a été mis en place à l'automne 2018.

⁵⁷ Les analyses que nous développons ici reposent, dans le cas breton, sur des données issues des observations que nous avons effectuées *in situ* et des entretiens que nous avons réalisés avec les services et les élus du conseil régional, les services de la DRJSCS, ainsi qu'avec plusieurs autres participants institutionnels et associatifs. Dans le cas de la Nouvelle-Aquitaine, nos données sont issues d'une analyse documentaire, complétée par plusieurs entretiens réalisés avec les services du conseil régional et les services de la DRJSCS. Malgré cette différence en termes de statut des matériaux d'analyses utilisés, nous proposons ici une analyse croisée au regard de la proximité des formats mis en place dans ces deux régions.

⁵⁸ Au 1^{er} janvier 2021, la DRJSCS a été scindée en deux entités dans le cadre de réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE). Les missions relatives à la jeunesse, à l'engagement et au sport ont intégré les services du rectorat d'académie dans le cadre d'une délégation académique régionale à la jeunesse, à l'engagement et au sport (DRAJES). Les missions relatives à la cohésion sociale ont, quant à elles, rejoint les nouvelles directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) créées en remplacement des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

⁵⁹ Voir [en ligne](#).

Outre le conseil régional et les services de la DRJSCS, ce comité est également composé de plusieurs membres de la chaire de recherche sur la jeunesse de l'École des hautes études en santé publique (EHESP), de plusieurs membres du comité régional des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CRAJEP), d'un représentant d'un bureau d'études breton spécialisé sur la jeunesse (Jeudevi), ainsi que d'un représentant de l'INJEP⁶⁰. Ce comité technique a ainsi constitué un espace d'échanges sur les enjeux de la démarche, au sein duquel s'est préparée sa déclinaison opérationnelle. Au cours de la démarche bretonne, ce partenariat s'est traduit par l'organisation conjointe de chacune des étapes du processus de dialogue structuré. L'ouverture des réunions de la conférence jeunesse s'est systématiquement effectuée à deux voix, et ce en dépit d'un partage parfois inégal des tâches organisationnelles et de l'animation entre les entités copilotes.

En termes de composition, ces deux démarches se caractérisent également par leur degré relativement large d'ouverture, même si leur structuration interne varie. Réunie pour la première fois en janvier 2018, la conférence jeunesse bretonne se compose officiellement de l'ensemble des collectivités territoriales membres de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) élargie à l'ensemble des 59 intercommunalités du territoire, des services déconcentrés de l'État (aux niveaux régional et départemental), ainsi que de 64 partenaires institutionnels et associatifs. Plusieurs membres du conseil régional des jeunes y participent aussi. L'assemblée plénière de la conférence territoriale jeunesse de Nouvelle-Aquitaine s'est, quant à elle, réunie pour la première fois en novembre 2017. Elle se compose de 120 membres répartis en trois collèges : les jeunes, les acteurs institutionnels, les mouvements de jeunesse et d'éducation populaire, et les acteurs économiques et sociaux. La composition de ces instances laisse entrevoir une forte articulation entre ces démarches de dialogue structuré et ce qui relève d'un processus de définition du rôle de collectivité cheffe de file que pourrait jouer le conseil régional.

En Nouvelle-Aquitaine, quatre rencontres de la « conférence territoriale de la jeunesse » vont se dérouler entre l'automne 2017 et l'automne 2018 : une assemblée plénière ainsi que trois commissions thématiques. De son côté, la conférence jeunesse bretonne a été réunie quatre fois : une première fois en janvier 2018 en forme de lancement de la démarche, puis deux fois au cours de l'année 2019 (en février et en juillet). Parallèlement, une journée spécifiquement dédiée aux enjeux relatifs à la jeunesse s'est également tenue en juin 2019, à l'occasion d'une semaine de rencontres et d'ateliers organisée dans le cadre de la démarche. La conférence jeunesse s'est enfin réunie une quatrième fois en janvier 2020. Cette fréquence correspond à la mise en œuvre opérationnelle du processus de concertation, comme initialement envisagé par les services du conseil régional, en relation avec la DRJSCS.

▪ **La conférence jeunesse comme dispositif d'animation partenariale**

L'analyse de l'organisation et du déroulement des cycles de conférences organisés en Bretagne et en Nouvelle-Aquitaine permet d'identifier différents types d'enjeux auxquels répondent ces dispositifs d'animation partenariale. En effet, ces cycles alternent, selon des configurations propres à chaque territoire – tant en termes de format que de temporalité –, des temps de rencontres en format plénier et des temps organisés sous forme d'ateliers ou de rencontres thématiques. À travers chacun de ces temps, nous pouvons mettre en évidence trois de leurs principales fonctions. Ce sont ainsi, à la fois, des temps d'information sur le déroulement du processus lui-même et de partage de connaissances, des temps de

⁶⁰ Précision : lors de la constitution de ce comité technique, l'INJEP a été sollicité pour participer au titre de son expertise, et Jordan Parisse, chargé d'études et de recherche, co-auteur du présent rapport, y a participé deux fois, lors des séances du 3 octobre et du 7 décembre 2018. Tout en contribuant à la réflexion sur le processus de dialogue structuré engagée au sein du comité technique, nous avons pu saisir, à cette occasion, les enjeux d'organisation d'une telle démarche.

mise en relation des acteurs entre eux et de développement de l'interconnaissance et, enfin, des temps de réflexion collective entre les acteurs présents.

Les événements de lancement de la démarche de dialogue structuré sont l'occasion de présenter aux participants le déroulement du processus, son calendrier ainsi que les enjeux stratégiques envisagés par les institutions qui le copilotent. Il s'agit, ce faisant, d'explicitier le cadre d'échanges proposé et de l'inscrire dans une temporalité de moyen terme, qui doit permettre aux participants de considérer leur rôle dans le cadre de la démarche. De surcroît, lors de ces événements, des temps sont spécifiquement consacrés à la présentation de données quantitatives et qualitatives visant à caractériser la situation des jeunes à l'échelle du territoire. Lors de la conférence jeunesse organisée en Bretagne en février 2019 à laquelle nous avons assisté, une séquence a ainsi été consacrée à la présentation d'un portrait sociodémographique des jeunes du territoire réalisé par un bureau d'étude spécialisé, puis à la présentation, par le CRAJEP, d'une analyse des données qualitatives issues de la démarche de recueil de la parole des jeunes mise en place par ce dernier (cf. *infra*). En Nouvelle-Aquitaine, un atelier dénommé « Portraits de la jeunesse en Nouvelle-Aquitaine » a également été organisé lors de la première conférence territoriale de la jeunesse, dans le cadre duquel l'INSEE de Nouvelle-Aquitaine a présenté des données quantitatives sur la situation des jeunes.

La place occupée par la présentation d'éléments de connaissance renvoie plus largement au rôle que joue l'expertise dans la constitution du cadre de relation partenariale tel que celui d'une conférence jeunesse. La présentation de données – principalement quantitatives, mais aussi qualitatives – est en effet mobilisée afin de situer les enjeux sur lesquels sont amenés à porter les travaux menés au sein de l'espace partenarial. En sens inverse, l'organisation des démarches de dialogue structuré, comme le montrent ces deux exemples, est également l'occasion de formaliser une analyse actualisée des données qui rencontre, dans ce cadre, une dynamique de réflexion sur l'action, ses objets et ses finalités. Cela positionne ainsi la démarche partenariale comme un cadre de partage de connaissances. Ce dispositif d'expertise est, de surcroît, au cœur de l'ingénierie développée par les institutions qui organisent le processus, en particulier les services des conseils régionaux, et qui constitue l'un des aspects de l'incarnation d'un rôle de chef de file (Rouzeau, 2019).

Espace de partage de connaissances, la démarche partenariale initiée dans le cadre du dialogue structuré se veut également un dispositif de développement des relations entre les participants, en vue de favoriser les logiques d'interconnaissance. Au-delà des moments d'accueil autour de boissons chaudes et viennoiseries et des temps de restauration sous forme de buffets, des temps spécifiquement dédiés à la sociabilité et aux rencontres sont également organisés lors des événements. Ils occupent une place importante aux yeux des acteurs que nous avons rencontrés. En Bretagne, par exemple, le « tour de table » au cours duquel chaque participant s'est présenté et a présenté sa structure a occupé – ainsi que cela nous a été restitué – la majeure partie de la première conférence jeunesse organisée en janvier 2018, laquelle réunissait alors près de 80 personnes. Si certains des acteurs que nous avons rencontrés ont souligné son aspect « chronophage », plusieurs autres l'ont quant à eux valorisé comme une occasion rare de découvrir l'étendue du réseau d'acteurs présents à l'échelle du territoire. Ces temps d'interconnaissance sont également investis par les acteurs pour mettre en valeur leurs actions. En suivant une logique similaire, des ateliers intitulés « Faisons connaissance » ont été proposés aux participants à la première conférence territoriale de la jeunesse en Nouvelle-Aquitaine. Ces ateliers ont pu prendre la forme d'activités « brise-glace » par exemple, dont l'objectif était « d'apprendre à se

connaître et de renforcer l'esprit de groupe »⁶¹. Par l'organisation de ces temps, les copilotes de la démarche de dialogue structuré jouent un rôle de mise en lien des acteurs, au sens des « courtiers » de l'action publique territoriale décrits par Olivier Nay et Andy Smith (Nay, Smith, 2002). Cela contribue, de surcroît, à développer les relations entre les différents niveaux de territoires, notamment entre les acteurs régionaux et les acteurs départementaux, mais également entre les acteurs régionaux et les acteurs locaux (intercommunalités, communes, associations, etc.).

L'attention portée au développement de l'interconnaissance des acteurs s'inscrit également dans une volonté d'installer un cadre collectif d'échanges, de réflexivité et de travail entre les participants, en vue de formuler des propositions pour l'action publique. L'enjeu consiste, en suivant Philippe Lyet, à construire à la fois des « collaborations formalisées et des dynamiques institutionnelles » (Lyet, 2008). Aux côtés du format des réunions plénières organisées lors des conférences jeunesse, une grande partie des travaux s'effectue sous la forme d'ateliers thématiques.

En Nouvelle-Aquitaine, les participants sont par exemple invités à s'engager pour un an dans l'une des six « commissions » mises en place dans le cadre de la conférence territoriale de la jeunesse, et dont les différentes thématiques ont été identifiées par le comité de pilotage comme suit : « 1. Quelle stratégie régionale en matière d'information jeunesse ? ; 2. Comment faciliter et valoriser l'engagement des jeunes (à travers notamment le service civique et la démocratie lycéenne) ? ; 3. Comment favoriser l'accès à la mobilité internationale et infra régionale ? ; 4. Comment favoriser l'accès des jeunes à un logement ? ; 5. Quelles actions peuvent contribuer à l'épanouissement et au bien-être des jeunes ? ; 6. L'orientation et les jeunes, comment mettre en cohérence les acteurs ? ».

En Bretagne, ce sont huit ateliers thématiques qui ont été organisés lors de la deuxième conférence jeunesse de février 2019, chaque participant étant invité à suivre l'un d'entre eux. Les différentes thématiques identifiées étaient les suivantes : « observer et prévoir » ; « accéder aux droits et aux services » ; « se déplacer/bouger » ; « construire des politiques publiques avec des méthodes » ; « accompagner les fragilités sociales » ; « s'engager et expérimenter » ; « se former et travailler dans les territoires » ; et, enfin, « promouvoir la santé et le bien-être des jeunes ». Il ne s'agissait cependant pas ici pour les participants de s'engager de manière pérenne dans un groupe de réflexion autour d'une thématique, mais plutôt d'alimenter ponctuellement la réflexion du comité de pilotage en vue de structurer les étapes suivantes du processus. Par la suite, lors de la journée dédiée à la jeunesse organisée dans le cadre d'une démarche de concertation partenariale sur la construction du SRADDET⁶², les participants ont été invités à se répartir dans les 18 ateliers thématiques qui conduiront, à l'identification de 17 chantiers prioritaires dans le Plan de mobilisation pour les jeunes, adopté en octobre 2019⁶³. Dans le cadre de la continuation de la démarche, ces 17 chantiers vont être adossés à des commissions thématiques, au sein desquelles les acteurs volontaires seront amenés à s'investir de manière plus durable. Ils auront, dans ce cadre, à établir des constats, à identifier des pistes d'amélioration et à faire des propositions d'action.

⁶¹ https://www.nouvelle-aquitaine.fr/sites/default/files/2020-06/conference_territoriale_jeunesse_13_novembre_2017.pdf

⁶² Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire.

⁶³ https://www.bretagne.bzh/app/uploads/plan_mobilisation_jeunes.pdf

ENCADRÉ 3. EN OCCITANIE : UN MÉCANISME DE CONCERTATION MOBILISANT L'ÉCHELON DÉPARTEMENTAL

Le mécanisme mis en place par le conseil régional d'Occitanie articule, quant à lui, trois niveaux de mobilisation des acteurs, dont une des caractéristiques principales est de s'appuyer sur l'échelon départemental. Le cadre de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) est également mobilisé.

Dès juin 2017, il est décidé d'organiser quatre « réunions territoriales des acteurs jeunesse ». Les acteurs de l'Hérault, du Gard et de la Lozère sont tout d'abord invités à se retrouver lors d'une première journée, puis ceux du Tarn, de l'Aveyron, du Lot et du Tarn-et-Garonne à l'occasion d'une seconde journée. Deux rencontres similaires seront également organisées. La démarche de concertation est ensuite présentée aux membres de la CTAP en octobre 2017, puis une réunion institutionnelle avec le conseil régional, la DRJSCS et les conseils départementaux sera organisée en décembre 2017.

Les acteurs régionaux vont également aller à la rencontre des jeunes dans le cadre de « visites de terrain » au sein de lycéens, associations, MJC, etc. On retrouve donc, comme en Bretagne, le principe d'une dissociation entre les temps d'échanges avec les institutions et associations et les temps dédiés au dialogue avec les jeunes. Enfin, une « réunion régionale de travail » est organisée en mars 2018 avec l'ensemble des jeunes et partenaires rencontrés durant le processus de concertation. On retrouve, à travers cette troisième étape, un format de rencontre élargie assez proche de ceux observés en Bretagne et en Nouvelle-Aquitaine.

Cette démarche va notamment déboucher sur l'écriture d'une feuille de route des politiques de jeunesse, qui a fait l'objet d'une délibération adoptée en assemblée plénière en mars 2018*. Une nouvelle gouvernance est mise en place en lien avec la DRJSCS, les collectivités locales (conseils départementaux) et le tissu associatif. La création d'un nouveau conseil régional des jeunes, composé de 158 membres et installé le 9 juin 2018, s'inscrit également dans cette dynamique.

* <https://deliberations.laregion.fr/Docs/AssembleePleniere/2018/03/23/DELIBERATION/D04IE.pdf>

■ **Une association des jeunes à la démarche partenariale différenciée selon les cas**

Le mécanisme de dialogue structuré territorial promu par la loi égalité-citoyenneté – mais également aux niveaux national et européen – prévoit explicitement la participation des jeunes en tant qu'acteurs à part entière de la démarche aux côtés des pouvoirs publics et des acteurs associatifs⁶⁴. Dans les deux régions ici considérées, qui ont mis en place une dynamique partenariale de coconstruction des orientations stratégiques de la politique de jeunesse, la place des jeunes s'avère inégale.

En Nouvelle-Aquitaine, une cinquantaine de jeunes ont participé à la première conférence territoriale de la jeunesse en novembre 2017, pour la plupart impliqués dans différents espaces de participation plus ou moins institutionnalisés (service civique, conseil académique de la vie lycéenne, centres sociaux, associations portées par des jeunes) ou accompagnés dans le cadre d'un dispositif porté par la mission locale⁶⁵. Au sein de la conférence territoriale de la jeunesse, les jeunes sont regroupés dans un collège dédié, numériquement moins important que le collège regroupant les acteurs institutionnels et que celui regroupant les acteurs de la jeunesse, de l'éducation populaire ainsi que les acteurs économiques et sociaux. Le collège des jeunes a désigné en son sein deux représentants qui ont pris la parole lors de l'événement.

En Bretagne, les jeunes n'ont été impliqués dans le processus du dialogue structuré que de manière indirecte, à travers la mise en place d'une démarche de recueil de la parole des jeunes dont l'organisation

⁶⁴ CNAJEP, ANACEJ et ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, « Le dialogue structuré territorial - Kit d'action », 2017, URL : <https://www.cnajep.asso.fr/wp-content/uploads/2018/08/Kit-DS-Territorial.pdf>

⁶⁵ https://www.nouvelle-aquitaine.fr/sites/default/files/2020-06/conference_territoriale_jeunesse_13_novembre_2017.pdf

a été confiée, par le conseil régional et la DRJSCS, au CRAJEP. La conception de la démarche de « recueil de la parole des jeunes » a été confiée, par le conseil régional et la DRJSCS, au CRAJEP de Bretagne. Le CRAJEP a sollicité, pour ce faire, un financement spécifique. En pratique, la subvention d'un montant de 15 000 euros a permis au CRAJEP de recruter un chargé de mission à mi-temps sur une période de six mois pour concevoir, piloter et organiser la démarche. Le CRAJEP a souhaité orienter plus spécifiquement le recueil de la parole vers les thèmes du rapport à la politique et des conditions de vie des jeunes.

La mise en œuvre de la démarche s'est ensuite opérée en plusieurs étapes. En premier lieu, le CRAJEP s'est attaché à concevoir un guide méthodologique décrivant l'ensemble d'une séquence type d'animation d'un temps de recueil de la parole des jeunes, en s'ouvrant à une large tranche d'âge allant de 13 à 30 ans. D'après nos interlocuteurs, l'élaboration de ce guide a suscité, en interne, de nombreux échanges tant s'agissant des questions posées aux jeunes que des outils d'animation à déployer. Le guide réalisé par le CRAJEP propose ainsi une trame organisée autour de cinq séquences distinctes, reposant sur différents outils d'animation issus des pratiques d'éducation populaire.

La première séquence est un jeu « brise-glace », dont l'objectif est de « favoriser la confiance et l'expression au sein du groupe »⁶⁶. La seconde consiste en une activité dite de « photo-langage », consistant à permettre « à des individus ou à un groupe de s'exprimer oralement en s'aidant d'images ou de photos », dans le but de faire émerger les représentations des participants sur un thème donné. La troisième séquence repose sur la mise en place d'un « débat mouvant », dont l'objectif consiste à faire en sorte que les participants « prennent position sur des sujets politiques et argumentent leurs choix ». Suite au débat mouvant, la quatrième séquence, dénommée « échelle de participation » vise à ce que les participants se positionnent sur une échelle de participation – allant du « rejet » à la « codécision » en passant successivement par « l'indifférence », « l'information », « la consultation » et la « concertation et la négociation » – en fonction de différents espaces et territoires : les associations, le quartier, la commune, l'intercommunalité, le département et la région. Enfin, une dernière séquence consiste à faire remplir aux participants un questionnaire individuel.

Le CRAJEP s'est ensuite attaché à déployer la démarche en mobilisant différents types de structures de jeunesse (centres sociaux, maisons des jeunes et de la culture [MJC], missions locales, points information jeunesse [PIJ], etc.) implantées sur l'ensemble du territoire breton, qui se sont elles-mêmes chargées de solliciter et de réunir un groupe de jeunes d'une part, et d'animer les temps de recueil de la parole d'autre part, avec pour consigne de suivre de manière relativement stricte la trame d'animation précisée dans le guide. Un temps a également été organisé avec les membres du conseil régional des jeunes de Bretagne, et le dispositif a été complété par la mise en place d'une « boîte à son » lors de deux festivals de musique à Rennes (festival des Trans musicales) et à Brest (festival Astropolis). À l'occasion de la conférence jeunesse de février 2019, les éléments d'analyse issus de ces temps de recueil de la parole ont été présentés par le CRAJEP, sous la forme d'une dichotomie entre « rêves » et « colères » reprenant les thèmes abordés par le guide méthodologique. La question du rapport à la politique, à la démocratie et à la citoyenneté des jeunes y a été plus spécifiquement abordée.

Parallèlement à la mise en place de cette démarche de recueil de la parole des jeunes dissociée de l'organisation des conférences jeunesse, plusieurs membres du conseil régional des jeunes ont également participé à ces dernières. À travers ce dispositif, il s'agit moins d'impliquer les jeunes en tant que parties prenantes au processus que de prendre en compte leurs aspirations. Cette caractéristique du mode de

⁶⁶ CRAJEP Bretagne, « Faire vivre le dialogue structuré régional », guide d'animation.

recueil de la parole des jeunes tel qu'il a été mis en place en Bretagne constitue l'un des aspects qui tendent à distinguer la forme du dialogue structuré mis en œuvre sur ce territoire du modèle de dialogue structuré promu par la loi égalité-citoyenneté. De ce point de vue, l'événement organisé dans le cadre de la démarche de concertation sur les enjeux du SRADDET – dénommée « Breizh Cop » – se singularise néanmoins par la place qu'y ont pris les jeunes présents (encadré ci-après).

ENCADRÉ 4. RETOUR SUR LA JOURNÉE DÉDIÉE À LA JEUNESSE DANS LE CADRE DE LA « BREIZH COP »

La journée se déroule à Saint-Brieuc le 5 juin 2019. Les membres institutionnels et associatifs de la conférence jeunesse y participent ainsi que de nombreux jeunes. Ceux-ci ont été conviés directement par le conseil régional ou par d'autres collectivités territoriales présentes, ou encore par des partenaires associatifs.

Le programme de cette journée s'est ainsi structuré autour de quatre moments principaux : une mise en scène humoristique animée par une troupe de théâtre ; une série de prises de paroles institutionnelles du vice-président à la jeunesse du conseil régional et du DRJSCS ; une table ronde consacrée aux travaux engagés dans le cadre de la démarche de dialogue structuré (portrait statistique et recueil de la parole des jeunes) ainsi qu'à des retours d'expérience sur des expérimentations menées en Bretagne en vue de construire des politiques intégrées de jeunesse ; un temps, lui-même décomposé en deux sous-temps, consacré à une série de 18 ateliers thématiques au sein desquels les participants ont été invités à se répartir et à travailler collectivement autour de fiches-actions à compléter ; et enfin, une plénière entièrement réorganisée au cours de la journée par rapport à la programmation initiale.

En effet, la table ronde matinale a suscité d'emblée de vives réactions de la part des jeunes présents. Les prises de parole des jeunes insistent notamment sur la nécessité de laisser davantage de place aux jeunes. Lors de sa prise de parole, l'un des jeunes a ainsi exprimé sa frustration : « *Les adultes souvent prennent la parole à notre place et ça c'est une erreur parce que justement, on n'a pas besoin de prendre les décisions pour nous. C'est à nous de prendre les décisions. Il y en a marre que ce soit les personnes plus âgées qui les prennent pour nous. Voilà. Merci.* »

Le format institutionnel de la table ronde organisée au cours de la matinée a été ainsi directement mis en cause. En conséquence, les organisateurs de la journée ont décidé de modifier le format initialement prévu pour la session plénière de l'après-midi. La table ronde qui devait initialement réunir le président du conseil régional et des intervenants associatifs et institutionnels a ainsi été ouverte aux jeunes qui, jusque-là installés dans le public, ont été invités à rejoindre les intervenants sur la scène. Une trentaine de jeunes ont répondu à cette invitation. Cela a ainsi donné lieu à un temps d'échange direct entre les jeunes présents sur la scène et le président du conseil régional.

Plusieurs éléments explicatifs peuvent être mobilisés, de manière croisée, pour comprendre les ressorts facilitant la mise en place d'une démarche de coconstruction dans le cadre de l'organisation du dialogue structuré territorial. L'analyse montre que l'absence de fusion en Bretagne et le caractère dual et « équilibré » de la fusion en Occitanie (Négrier, Simoulin, 2018) peuvent être des points d'appui à de telles démarches. Le système d'acteurs y apparaît relativement stable. Le cas de la Nouvelle-Aquitaine montre néanmoins que cette condition n'est pas indispensable, et cette dimension ne peut apparaître comme un facteur suffisant en lui-même (cf. *infra*). L'existence de démarches préalables de coconstruction des politiques de jeunesse au sein de la région ou de l'une de ses entités constitutives apparaît néanmoins être un atout conséquent à l'heure d'enclencher une démarche de dialogue structuré, au sens où il existe, dans ce cadre, une mémoire institutionnelle qui trouve à se réactiver lorsque s'ouvrent des fenêtres d'opportunités dans l'agenda de l'action publique. Ces démarches, à l'image de l'expérience du

« B16 jeunesse » en Bretagne entre 2011 et 2013⁶⁷ ou de la forte collaboration qui a pu exister entre les services du conseil régional et de l'État sur les enjeux de mobilité internationale des jeunes au sein de l'ex-région Aquitaine⁶⁸, sont en effet de nature à susciter des habitudes de travail qui favorisent la mise en place de dynamiques de coconstruction dans le cadre d'un dialogue structuré territorial.

Une gouvernance reposant sur une logique d'affirmation institutionnelle

Un second type de réception de la loi égalité-citoyenneté que nous avons pu repérer renvoie, quant à lui, à une logique d'affirmation institutionnelle et politique. Ici, l'endossement du rôle de chef de file se traduit par la construction d'un cadre stratégique d'action par le conseil régional qui, s'il développe des liens partenariaux avec les acteurs de la jeunesse à l'échelle du territoire, se caractérise par une volonté de définir et de rendre visibles les priorités d'action de la collectivité en direction des jeunes. Dans ce type de réception que nous avons notamment pu observer en région Grand Est, la relation partenariale avec les acteurs locaux s'inscrit également dans une recomposition plus large de la territorialisation des politiques publiques de la collectivité et renvoie à une logique d'intervention que l'on peut qualifier de plus descendante dans son mode opératoire – par rapport au premier type de réception observé –, mais dont les déclinaisons opérationnelles en termes d'action publique apparaissent aussi plus marquées.

■ Une logique d'affirmation du rôle du conseil régional dans un contexte de fusion

Résultat de la fusion de trois conseils régionaux – Champagne-Ardenne (gouverné jusqu'en 2015 par une majorité socialiste), Lorraine (également gouverné par une majorité socialiste) et Alsace (gouverné quant à lui par une majorité UMP) –, le conseil régional de Grand Est s'est attaché, dans un contexte de réorganisation administrative, à définir son propre cadre d'intervention en matière de politique de jeunesse. Sur la base d'un inventaire des politiques menées au sein des trois ex-régions au cours de l'année 2016, le conseil régional du Grand Est a ainsi défini, en 2017, sa stratégie d'intervention transversale en matière de politique de jeunesse – dénommée « 4 Défis »⁶⁹ –, comme nous l'avons vu précédemment (cf. partie 2).

Cette stratégie se fonde sur l'affirmation de plusieurs principes directeurs – « placer les jeunes au cœur des politiques régionales », « accompagner les parcours de chacun dans un esprit de responsabilisation », « offrir aux jeunes du Grand Est toutes les clés de l'épanouissement » – et se structure autour de quatre axes prioritaires d'intervention présentés sous forme de « défis » : l'insertion professionnelle, l'entrepreneuriat, la citoyenneté et la mobilité. Son élaboration illustre la capacité d'ingénierie dont dispose le conseil régional, laquelle peut être envisagée, au sens où l'entend Marc Rouzeau (2009), comme l'une des composantes de l'endossement d'un rôle de chef de file. Dans ce cadre, la mise à l'agenda d'une stratégie en direction des jeunes traduit la volonté de faire de la jeunesse un marqueur institutionnel et politique de l'action de la collectivité régionale, dans une logique

⁶⁷ À la fin 2010, répondant à l'ambition de se positionner comme un « assemblée » des politiques de jeunesse, le conseil régional de Bretagne met en place une instance de dialogue interterritorial spécifiquement consacrée à ces enjeux, connue sous le nom de « Bretagne 16 Jeunesse » ou « B16 ». Réunissant ainsi les élus délégués à la jeunesse des conseils départementaux, ainsi que ceux des 11 agglomérations du territoire breton, cette instance a vocation, pour le conseil régional, à devenir « un espace d'échanges, de concertation et d'identification de perspectives de réflexion communes ». Cette instance va se réunir régulièrement à partir de 2010, et ce jusqu'à 2013.

⁶⁸ Entretien, DRJSCS Nouvelle-Aquitaine.

⁶⁹ <https://www.grandest.fr/competences/jeunesse/>

d'affirmation transversale dont les quatre défis identifiés sont les marqueurs. Parallèlement, l'élaboration de ce cadre stratégique renvoie également à l'enjeu pour le conseil régional, de disposer de lignes directrices pour avancer dans le processus d'harmonisation des politiques de jeunesse issues des trois ex-entités régionales.

Cette situation distingue ici le cas du Grand Est par rapport à la situation que nous avons pu observer en Bretagne, dans la mesure où le processus de fusion peut s'analyser comme la construction d'une nouvelle institution dont la légitimité repose, pour partie, sur sa capacité à définir un cadre d'action lui permettant de se positionner dans un système d'action publique plus large. Cela apparaît d'autant plus important dans le cas d'une région comme le Grand Est qui intègre des entités préexistantes relativement asymétriques entre elles, par rapport à d'autres cas de fusion dans lesquels les entités préexistantes apparaissent plus équilibrées comme, par exemple, en Occitanie (Négrier, Simoulin, 2018). Or, en suivant l'analyse d'Emmanuel Négrier et Vincent Simoulin (2018), la difficulté à faire émerger une politique régionale à partir de deux politiques existantes dans un conseil régional résultant d'une fusion entre entités relativement « équilibrées » révèle, par contraste, l'enjeu que cela constitue pour un conseil régional dont la fusion repose, comme en Grand Est, sur des entités plutôt déséquilibrées.

De surcroît, l'option stratégique suivie en Grand Est diffère également de celle du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine qui, s'il est lui aussi issu d'une fusion, s'est quant à lui appuyé sur un processus de co-élaboration de la politique en direction des jeunes dans le cadre de la conférence territoriale de la jeunesse précédemment évoquée. De ce point de vue, et sans que nous puissions le retenir comme un facteur de causalité explicative, il convient également d'observer que la situation de fusion de la Nouvelle-Aquitaine se distingue de celle du Grand Est par une configuration politique différente. Contrairement au Grand Est, la Nouvelle-Aquitaine est en effet marquée par une forme de continuité politique malgré la fusion, dans la mesure où les trois ex-entités régionales qu'étaient l'Aquitaine, le Limousin et Poitou-Charentes étaient gouvernées par des majorités socialistes jusqu'à leur disparition, et que celles-ci se sont recomposées de manière victorieuse suite au scrutin de décembre 2015 au sein du nouveau conseil régional de Nouvelle-Aquitaine, également gouverné depuis lors par une majorité socialiste.

Par rapport à d'autres conseils régionaux, l'option suivie par le conseil régional de Grand Est a ainsi fait prévaloir, dans un contexte spécifique, une approche centrée sur la capacité de la collectivité à s'affirmer institutionnellement plutôt que sur l'ouverture d'un cadre d'échange partenarial mobilisant l'ensemble des acteurs institutionnels et associatifs régionaux, eux-mêmes fortement affectés, dans leur capacité d'action, par le processus de fusion (Parisse, 2019). Ces tensions liées au processus de fusion du CRIJ ne sont pas cependant spécifiques au cas de la région Grand Est, comme en a par exemple attesté la situation en région Auvergne-Rhône-Alpes ou en Hauts-de-France, où la fusion a engendré d'importantes tensions.

La prévalence de cette logique d'affirmation institutionnelle n'exclut cependant pas le développement de relations partenariales, tant au niveau sectoriel – à l'image des partenariats noués par le conseil régional dans le SPRO (cf. *supra*) – que dans une logique de territorialisation de l'action de la collectivité, elle-même alors en pleine recomposition suite à la fusion (voir encadré 5 *infra*). En parallèle de l'élaboration de son cadre stratégique en matière de politique de jeunesse, le conseil régional va en outre organiser plusieurs temps partenariaux de rencontre au niveau régional ainsi que dans plusieurs territoires.

■ **Un dialogue partenarial reposant sur des temps ponctuels à l'échelle des territoires**

Au moment d'élaborer son cadre d'intervention stratégique en direction des jeunes le conseil régional a ainsi réuni, en avril 2017, près de 80 élus à la jeunesse issus des communes, des intercommunalités et des conseils départementaux du territoire. Cette rencontre a été l'occasion, pour les participants, de présenter les projets menés par les différentes collectivités en direction des jeunes et d'organiser un temps d'interconnaissance et d'échanges entre les acteurs⁷⁰. À cette occasion, le conseil régional a également présenté les principaux axes et dispositifs de sa stratégie en matière de politique de jeunesse, en particulier les « 4 Défis », le conseil régional des jeunes ainsi que le projet d'application mobile porté par la collectivité – dénommé « Jeun'Est ».

Ce format de rencontre partenariale ne sera pas reconduit par la suite. Le risque identifié par nos interlocuteurs est celui de la difficulté à s'accorder, dans une scène regroupant autant d'acteurs, sur ce que pourrait recouvrir une politique de jeunesse partagée :

« On est chef de file, mais sur une thématique qui n'a pas la même définition sur les territoires dans lequel on se trouve. Dans les intercommunalités, dans les mairies, etc., ce n'est pas la même définition de la tranche d'âge, donc parfois ça empiète. Quand vous parlez de jeunesse, pour certains on parle des enfants, pour d'autres on parle des collégiens, etc. » (Entretien avec les services du conseil régional de Grand Est.)

L'option retenue va dès lors consister à privilégier une approche territoire par territoire, à travers l'organisation d'un « Tour régional de la jeunesse », qui consiste en l'organisation d'un cycle de rencontres territorialisées animées par les élus du conseil régional avec l'appui des services. Les périmètres des territoires où sont organisés ces temps de rencontre peuvent varier d'une étape à l'autre selon le type de territoire, comme le souligne un responsable du conseil régional de Grand Est rencontré : « Si on est sur Strasbourg, ça va être plus sur l'agglomération, si on est dans un territoire rural, ça va être plus sur le département. »

Lors de l'une des étapes du Tour régional de la jeunesse à laquelle nous avons assisté en mars 2020, l'élu chargé de la présidence de la commission jeunesse du conseil régional a d'abord présenté, lors de la séquence organisée le matin dans une maison familiale et rurale (MFR), les quatre défis de la stratégie régionale d'action en direction des jeunes. Plusieurs acteurs du territoire repérés en amont par les services du conseil régional ont ensuite présenté les projets qu'ils ont développés localement avec l'aide des dispositifs régionaux : de jeunes entrepreneurs ont ainsi évoqué l'aide financière et l'accompagnement dont ils ont pu bénéficier au lancement de leur structure dans le cadre d'un dispositif dénommé « Be Est Entreprendre »⁷¹, et des enseignants ont témoigné de la façon dont ils ont mobilisé le dispositif régional d'aide aux projets scolaires. Si certaines limites et suggestions d'amélioration ont pu s'exprimer à cette occasion, ces témoignages ont permis de mettre en valeur auprès des participants, dans une logique de promotion par l'exemple, les dispositifs de soutien portés par le conseil régional. Par la suite, la séquence organisée l'après-midi dans une association d'accompagnement des jeunes à l'accès au logement a été l'occasion de présenter aux participants le dispositif « Loj'Toit Jeunes », mis

⁷⁰ <https://www.grandest.fr/wp-content/uploads/2017/08/04-06-17-CPressé-La-R%C3%A9gion-r%C3%A9unit-les-%C3%Aglus-en-charge-de-la-Jeunesse-du-Grand-Est.pdf>

⁷¹ <https://www.grandest.fr/be-est-entreprendre-2/>

en œuvre à partir de 2012, dont le portage a été repris par le conseil régional⁷² et qui soutient le développement de plateformes locales du même nom sur le territoire.

Ces rencontres organisées au niveau local sont donc l'occasion, pour le conseil régional, de présenter et de valoriser son action auprès des acteurs locaux, tout en permettant aux élus régionaux de se prévaloir d'une proximité avec le terrain. Mais ces rencontres permettent également de susciter des échanges au cours desquels les participants peuvent témoigner des différentes problématiques auxquelles eux ou leur public sont confrontés au quotidien. Elles organisent, de surcroît, un espace propice à l'interconnaissance entre les participants, dans un contexte de fusion qui tend à accroître la distance entre le niveau régional et le niveau local. Les responsables du conseil régional que nous avons rencontrés insistent sur le fait que ces rencontres sont des « invitations au dialogue » et des temps de rencontres, qui apparaissent comme l'une des formes d'endossement d'un rôle de chef de file :

« Quand nous allons sur un territoire, c'est l'occasion, souvent pour les acteurs eux-mêmes de se rencontrer. [...] La région Grand Est a vraiment, d'abord, cette aspiration, en tant que chef de file, de faire se rencontrer, de faire dialoguer et de faire évoluer les choses par [ce biais]. » (Entretien avec les services du conseil régional de Grand Est.)

Ce faisant, l'organisation des étapes du Tour régional de la jeunesse est aussi l'occasion de donner à voir l'action de la collectivité auprès des acteurs locaux, tout en permettant aux élus régionaux de se prévaloir d'une proximité avec le terrain. En ce sens, si les retours d'expérience et/ou les idées exprimés à l'occasion de ces événements locaux peuvent contribuer à alimenter la construction de la politique régionale, les différentes étapes de ce cycle de rencontres ne peuvent néanmoins pas être assimilées à un mécanisme de dialogue structuré au sens où celui-ci a pu être déployé en Bretagne ou en Nouvelle-Aquitaine. Parallèlement, ce type d'organisation des échanges tend à structurer un mécanisme de relation directe entre le conseil régional et les participants. Ces rencontres n'intègrent pas, par exemple, de temps d'ateliers de travail collectif entre les participants autour d'un ou de plusieurs thèmes donnés sur le temps long, à l'image par exemple de la démarche antérieurement mise en place à l'échelle de l'ex-région Lorraine, dénommée « Lor'Jeunes » (cf. encadré ci-dessous).

ENCADRÉ 5. « LOR'JEUNES », UNE DÉMARCHE DE COOPÉRATION IMPULSÉE PAR LE CONSEIL RÉGIONAL DE LORRAINE

En 2011, le conseil régional de Lorraine met en place la démarche « Lor'Jeunes », qui se présente comme « un outil d'aide à la décision et à la prospective afin de mieux agir en faveur des jeunes aux services des acteurs publics, privés et de tous les jeunes lorrains ». Un dialogue étroit est alors établi avec les services de l'État et les autres niveaux de collectivité, qui amorce la constitution d'un réseau plus large. Cette entité se donne pour premier objectif la création d'un observatoire de la jeunesse pour identifier des besoins et établir des priorités d'action. Il s'agit ensuite de définir des stratégies et de coconstruire des réponses adaptées. À travers le dispositif « Lor'Jeunes », le conseil régional de Lorraine a pu préfigurer un rôle de chef de file en matière politique de jeunesse, à l'image de ce qui avait pu être également développé à la même période en Bretagne (Moalic et Parisse, 2021).

⁷² Initialement porté par l'Union régionale Habitat Jeunes (URHAJ) dans le cadre d'un partenariat avec le conseil régional de Lorraine, le dispositif « Loj'Toit Jeunes » a été repris par le conseil régional Grand Est, qui a fait du logement des jeunes un axe prioritaire de sa stratégie régionale, qui prévoit le développement du nombre de plateformes « Loj'Toit » à l'échelle de l'ensemble du territoire régional. Voir : <https://www.jeunest.fr/dispositif-lojtoit/>.

L'endossement du rôle de chef de file par le conseil régional du Grand Est apparaît donc relativement spécifique. Dans le double contexte de l'émergence d'une nouvelle entité régionale et de prise de fonction d'un nouvel exécutif régional, le chef de filât inscrit dans la loi égalité-citoyenneté a incité la collectivité à préciser et à consolider sa propre stratégie en matière de politique de jeunesse, laquelle a bénéficié d'un portage politique et d'une ingénierie technique en propre. L'action régionale est ensuite valorisée auprès des partenaires dans les territoires : il s'agit alors moins d'initier une logique de coconstruction que de faire connaître les dispositifs régionaux et d'impulser des dynamiques centrées sur les priorités d'action publique du conseil régional. Le rôle de chef de file en matière de politique de jeunesse est endossé dans une logique d'affirmation institutionnelle et politique. Cette approche conduit ainsi le conseil régional à se positionner de manière volontariste sur des enjeux ne relevant pas a priori de son champ de compétence, à l'image de celui du logement des jeunes.

Un endossement évité du chef de filât

Enfin, dans un certain nombre de régions, l'enjeu relatif à l'endossement d'un rôle de chef de file apparaît largement évité. Dans les situations que nous avons plus spécifiquement observées, à l'image de la Normandie, cette absence d'appropriation d'un rôle de chef de file renvoie cependant moins à l'expression d'une défiance qu'au fait que le domaine de la jeunesse n'a pas été d'emblée positionné comme un axe prioritaire de l'action régionale, indépendamment de la mise en œuvre des compétences obligatoires. Ainsi, ne pas investir ce rôle ne signifie pas que le conseil régional est inactif en matière de politique de jeunesse (comme nous l'avons vu précédemment), mais plutôt qu'il ne fait pas de cette politique un enjeu central d'animation du partenariat à l'échelle du territoire et/ou qu'il ne formalise pas spécifiquement de stratégie d'action transversale en ce domaine. Cette stratégie que nous qualifions d'évitement révèle plus largement la difficulté, pour une institution comme un conseil régional, à appréhender ce que pourrait être son rôle de chef de file, dont nous avons également souligné, plus haut, le flou définitionnel qui l'entoure d'un point de vue juridique.

De manière assez proche avec l'argument évoqué par les acteurs rencontrés au sein du conseil régional de Grand Est, l'une des raisons qui amène le conseil régional, en Normandie, à ne pas saisir ce rôle de chef de file renvoie à une forme de scepticisme vis-à-vis de la capacité des espaces partenariaux élargis – tels que peuvent l'être les conférences jeunesse mises en place en Bretagne ou en Nouvelle-Aquitaine – à produire des réponses opérationnelles d'action publique. Un second type d'argument mis en avant pour expliquer cet évitement tient également à la difficulté à faire émerger des coordinations interservices et interinstitutionnelles sur les enjeux de politiques de jeunesse, entendus au sens large, notamment dans un contexte de réorganisation induit par la fusion. De surcroît, un certain nombre d'acteurs rencontrés au sein du conseil régional ont souligné la difficulté à coordonner une action publique avec d'autres niveaux de collectivité dont les champs de compétence diffèrent autant que les publics pris en charge. Se superposent ainsi, entre les institutions, différentes tranches d'âge associées à la mise en œuvre de compétences chaque fois spécifiques, comme le souligne un acteur :

« S'organiser avec les départements, avec les métropoles, ça demande quand même un investissement important. Et parfois, on n'est pas sur les mêmes tranches d'âge. La région, c'est 15-25 ans. Le département, c'est avant. Les autres, c'est encore avant. Avoir vraiment une stratégie globale, ça va prendre du temps pour mettre en place des choses en commun. » (Entretien avec les services du conseil régional de Normandie.)

Un dernier type d'argument mobilisé insiste enfin sur le fait que l'octroi d'un rôle de chef de file n'est pas associé à l'allocation de ressources financières supplémentaires.

La réception « évitée » du dialogue structuré et du chef de filât contenus dans la loi égalité et citoyenneté doit être mise en lien avec le contexte de réforme territoriale. La fusion des conseils régionaux ainsi que les recompositions du système d'acteurs qu'elle induit peuvent avoir une incidence sur l'absence de mise en place d'un mécanisme de coconstruction partenariale des politiques de jeunesse. Cette explication apparaît néanmoins insuffisante au regard de la situation d'autres conseils régionaux, à l'image de la Nouvelle-Aquitaine. De ce point de vue, les enjeux liés à la priorisation politique sont déterminants. Dans le cas normand, la volonté du conseil régional de faire évoluer ses relations avec les acteurs associatifs – dont la décision de mettre fin à la subvention auparavant allouée au CRIJ a été l'une des illustrations – ou celle, plus récente, de se positionner plus fortement sur les enjeux d'orientation scolaire et professionnelle des jeunes – dans une logique d'affirmation institutionnelle proche de celle adoptée par le conseil régional Grand Est – apparaissent constituer des facteurs centraux d'explication. L'évitement ici identifié renvoie ainsi moins à un désintérêt de la collectivité pour la jeunesse – par ailleurs au cœur de son action sectorielle et transversale (cf. *supra*) – qu'à un désalignement entre une volonté d'affirmation politique du conseil régional sur certains enjeux, d'un côté, et la recomposition à l'œuvre des relations partenariales à l'échelle d'un territoire fusionné, de l'autre.

...

La loi égalité et citoyenneté de janvier 2017 donne aux conseils régionaux un rôle de coordination des politiques de jeunesse, un rôle qui s'inscrit, en outre, dans le cadre du dialogue structuré régional. La diversité des réceptions témoigne cependant de la portée limitée de cette prescription. Le silence de la loi quant aux attentes vis-à-vis des conseils régionaux et l'absence de contraintes associées constituent de premiers facteurs explicatifs. Loin d'impulser une dynamique globale de coordination par les conseils régionaux des politiques de jeunesse, la loi égalité et citoyenneté semble tout au plus constituer une fenêtre d'opportunité pour les conseils régionaux ayant déjà initié antérieurement des démarches partenariales autour de l'enjeu jeunesse. Dans la plupart des cas, la capacité même à organiser une articulation plus cohérente des interventions entre les différents niveaux de collectivité, les services de l'État et les partenaires associatifs apparaît relativement faible. La concomitance de la réorganisation liée à la loi NOTRe n'est pas sans lien. De manière globale, il apparaît que les processus de fusion ont eu des conséquences elles-mêmes différenciées d'une région à l'autre, qui n'ont pas, dans certains cas, facilité le développement d'une dynamique partenariale forte en matière de politique de jeunesse.

Conclusion

Réalisée, pour l'essentiel, avant la survenue de la pandémie de Covid-19, cette enquête ne nous a pas permis d'observer, de manière fine, les modalités par lesquelles les conseils régionaux ont pu déployer leurs actions de soutien – pourtant multiples⁷³ – en direction des jeunes. Nous ne pouvons cependant ignorer, à l'heure de la publication de ce rapport, l'ampleur des conséquences engendrées par cette crise sanitaire pour l'action publique dans son ensemble, et pour les conseils régionaux en particulier, vis-à-vis d'une classe d'âge aujourd'hui très fortement, mais inégalement affectée.

À travers cette conclusion, nous nous proposons ainsi de mettre en perspective les principaux résultats de notre étude avec les enjeux qu'a pu révéler l'épidémie en termes de soutien aux jeunes, et les multiples défis auxquels se trouvent aujourd'hui confrontées les politiques publiques au niveau régional. De surcroît, la publication de ce rapport s'inscrit dans le contexte d'installation des nouvelles assemblées régionales à la suite des élections de juin 2021, marquées en termes de résultats par la stabilité des majorités sortantes en France hexagonale, mais aussi par l'importance de l'abstention qui, bien qu'ayant concerné l'ensemble du corps électoral – à l'exception des 65 ans et plus –, s'est révélée particulièrement élevée chez les jeunes électeurs – à hauteur de 87 % parmi les 18-24 ans, contre 67 % pour l'ensemble des inscrits.

La jeunesse, entre crise de situation et crise de projection

Comme le mettent en évidence Tom Chevalier, Patricia Loncle et Camille Peugny dans une contribution au rapport du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) publiée en mai 2021 (Chevalier *et al.*, 2021), la pandémie de Covid-19 a pour principale caractéristique d'accroître les tendances à l'œuvrisme, qui structurent non seulement l'inégalité de situation des jeunes par rapport à celle des autres générations (inégalité intergénérationnelle), mais également les inégalités qui traversent la jeunesse et conditionnent, en son sein, la diversité des trajectoires (inégalité intragénérationnelle).

Ce renforcement des tendances structurelles peut se repérer, tout d'abord, dans le passage massif à l'enseignement à distance, qui est de nature à renforcer des inégalités d'accès au diplôme déjà particulièrement prégnantes en France, dans une situation où le diplôme structure plus fortement qu'ailleurs les parcours d'accès à l'emploi et la qualité des emplois – et où, dès lors, les enjeux relatifs à l'orientation y sont vécus, comparativement à d'autres pays, sur le mode de l'urgence et de l'irréversible (Van de Velde, 2008). Ce processus peut aussi s'observer dans l'accroissement des situations de pauvreté rencontrées par les jeunes du fait de la disparition rapide des emplois qu'ils occupent et de ses conséquences sur leurs ressources monétaires – dans un contexte marqué par une pauvreté juvénile surreprésentée hors période de crise, ainsi que par une dynamique de précarisation de l'emploi sur le long terme qui touche en premier lieu les jeunes.

⁷³ Régions de France, « Les actions menées par nos Régions contre la précarité et l'isolement des jeunes », dossier de presse, 19/02/2021, <https://regions-france.org/wp-content/uploads/2021/02/DP-JEUNES-VD.pdf>

De surcroît, malgré l'ensemble des actions mises en œuvre par les pouvoirs publics en réponse à la crise – notamment dans le cadre du plan « Un jeune, une solution »⁷⁴ – et les évolutions qu'elles induisent en termes d'octroi des aides, la pandémie souligne également les limites liées à l'organisation des politiques de soutien à l'autonomisation des jeunes en France, historiquement dominées par une logique de familialisation ainsi que par le caractère à la fois ciblé, résiduel, tutélaire et peu lisible des dispositifs d'aide publique s'adressant aux 18-25 ans (Chevalier, 2018 ; Lima, 2012 ; Verot, Dulin, 2017), et qui empêchent ces derniers, selon l'analyse de Tom Chevalier (2018), d'accéder à une pleine citoyenneté socio-économique.

À cette crise de situation vécue par une part importante de la jeunesse – qui s'exprime notamment par la mesure d'une perception subjective particulièrement dégradée et l'augmentation du sentiment de déclassement chez les jeunes (Lardeux *et al.*, 2021) – s'adjoint, en outre, à l'aune de la pandémie, ce que l'on pourrait nommer une crise de projection dans l'avenir, tant sur le plan des relations sociales que des perspectives professionnelles (Amsellem-Mainguy, Blum, 2021 ; Chevalier *et al.*, 2021).

Une transformation de la citoyenneté dans laquelle s'inscrivent les jeunes

Cette double dimension de la crise que vivent les jeunes à l'aune de la pandémie s'inscrit de surcroît elle-même dans une évolution plus large du rapport des citoyens à la démocratie. En suivant l'analyse de Vincent Tiberj et Laurent Lardeux (Lardeux, Tiberj, 2021), cette évolution se caractérise notamment par une tendance à la désaffection pour les formes institutionnalisées de participation à la vie démocratique en régime représentatif tels que le vote ou l'adhésion à un parti – désormais seulement envisagés comme des outils parmi d'autres –, au profit d'une aspiration au développement de pratiques de participation plus directes, qui s'incarne dans la part importante de jeunes investis dans des mouvements sociaux mobilisant d'autres répertoires de pratiques, telles que les marches, les manifestations, les pétitions ou encore les boycotts. On peut par exemple repérer cette dynamique à l'œuvre dans le mouvement des jeunes pour le climat.

En ce sens, la forte abstention des jeunes observée lors des élections régionales et départementales de juin 2021 peut s'analyser, indépendamment de facteurs plus conjoncturels (crise sanitaire, difficulté des candidats à faire campagne, défaut de distribution du matériel électoral, etc.), comme l'illustration d'un décalage intergénérationnel croissant dans le rapport à la démocratie représentative, qui s'opère moins par la spécificité des pratiques démocratiques des jeunes que par la spécificité de celles des plus de 65 ans, caractérisée par un attachement plus systématique à la participation par le vote et à la forme partisane que dans l'ensemble de la population en âge de voter. Autrement dit, en suivant l'analyse de Vincent Tiberj et Laurent Lardeux, les jeunes prennent place dans une évolution structurelle du modèle de citoyenneté largement partagée par l'ensemble des classes d'âge actives, mais que le système politico-institutionnel actuel – tant au niveau central que local – peine encore à intégrer, ce qui tend à créer ainsi d'importants décalages du point de vue générationnel.

⁷⁴ <https://travail-emploi.gouv.fr/le-ministere-en-action/relance-activite/plan-1jeune-1solution/>

Des enjeux pour les politiques des conseils régionaux

Au regard de ces tendances à l'œuvre et des résultats de la présente enquête, plusieurs enjeux peuvent être ici soulignés alors que s'ouvre une nouvelle mandature pour les exécutifs des conseils régionaux.

Un premier enjeu concerne, selon nous, la lisibilité de l'action publique portée par les conseils régionaux en direction des jeunes. Les politiques publiques mises en œuvre par les conseils régionaux n'échappent pas à l'écueil de la complexité des modalités de prise en charge des jeunes mise en évidence dans le rapport de Célia Vérot et Antoine Dulin publié en 2017 (Verot et Dulin, 2017). Au cours de notre enquête, nous avons ainsi été directement confrontés à la difficulté d'identifier le fonctionnement et l'organisation des processus de décision publique associés à chaque secteur d'intervention intégrant, de manière plus ou moins directe, des enjeux spécifiques à la jeunesse. À chacun de ces secteurs sont en effet associés des systèmes et des mécanismes de gouvernance dont la technicité procédurale et budgétaire les rend difficilement accessibles à un public non expert. De ce point de vue, il apparaît ainsi que le champ de la décision politique tend lui-même à se techniciser, ce qui affecte la redevabilité de l'action publique et, ce faisant, les possibilités offertes au public de décrypter les processus de prise de décision et, a fortiori, de s'y impliquer. Ce constat ne se réduit pas, bien sûr, aux seules politiques adressées aux jeunes, mais trouve dans ce domaine de nombreux prolongements.

Cet enjeu de lisibilité des politiques régionales renvoie dès lors à un second enjeu : celui de la place accordée aux jeunes dans la définition des politiques régionales. À l'aune d'une attente de participation politique plus directe exprimée par les jeunes, les modalités par lesquelles les conseils régionaux leur permettent de s'impliquer dans la définition des choix publics constituent un enjeu décisif. Comme nous l'avons mis en évidence, de nombreux conseils régionaux proposent d'ores et déjà aux jeunes des espaces de participation selon des configurations diverses, notamment à travers la mise en place de conseils régionaux de jeunes ou de démarches de dialogue structuré territorial, voire par le biais d'un soutien aux projets portés par les jeunes. Pour pertinentes que soient ces démarches, il apparaît toutefois qu'un changement d'échelle en la matière pourrait être opéré, alors même que les grands enjeux structurants d'action publique en matière environnementale, sociale, sanitaire, éducative ou économique sont à bien des égards des enjeux générationnels. Dans cette perspective, l'accès des jeunes à la décision publique doit pouvoir s'effectuer tant dans le cadre de démarches transversales de participation qu'au sein même de chaque politique sectorielle : gestion des lycées, formation professionnelle, transports, aménagement du territoire, etc.

Enfin, un troisième enjeu renvoie à la mobilisation de l'ensemble des compétences des conseils régionaux dans le soutien à l'autonomisation des jeunes et à la réduction des inégalités qui structurent l'expérience générationnelle. Si l'action des collectivités s'inscrit dans un cadre institutionnel national de prise en charge des jeunes adultes en France dont les caractéristiques structurelles propres ont été largement étudiées, leurs interventions sectorielles jouent un rôle également décisif. Dans cette perspective, le soutien apporté aux jeunes ne peut dès lors se réduire aux seules interventions labellisées « jeunesse » – qui peuvent elles-mêmes contribuer à renforcer une représentation restrictive de l'enjeu générationnel – mais doit se traduire dans l'exercice de chaque compétence sectorielle.

Bibliographie

- Amsellem-Mainguy Y., Blum P., 2021, « Expériences des confinements par les adolescents ruraux. Des conséquences inégales sur les sociabilités, scolarités et aspirations », *INJEP Analyses & synthèses*, n° 47 [\[en ligne\]](#).
- Barone S. (dir.), 2011, *Les politiques régionales en France*, Paris, La Découverte.
- Becquet V., 2005, « Dialoguer avec les jeunes : un engagement réciproque ? Les conseils de la vie lycéenne et les conseils de la jeunesse », in Becquet V., Linares C. de (dir.), *Quand les jeunes s'engagent. Entre expérimentations et constructions identitaires*, Paris, L'Harmattan, p. 107-126.
- Ben Ayed C., 2009, *Le nouvel ordre éducatif local*, Paris, PUF.
- Bernard P.-Y., 2015, « Le décrochage scolaire : la construction d'un problème public », *Les Cahiers dynamiques*, n° 63, p. 34-41.
- Berthet T., 2014, « Politiques régionales d'orientation en France : un essai de synthèse », *Dynamiques régionales*, n° 1, p. 51-58.
- Berthet T., Simon V., 2013, « La réforme de l'orientation scolaire. De la crise des banlieues à la loi de 2009 : quelles dynamiques de changement ? », *Agora débats/jeunesses*, n° 64, p. 31-44.
- Bertrand E., Lopez D., 2015, « Co-construire les politiques de jeunesse : le chemin laborieux pour ancrer le dialogue structuré dans la réalité », *Cahiers de l'action*, n° 44, p. 71-79.
- Blau P., 1955, *The Dynamics of Bureaucracy*, Chicago, University of Chicago Press.
- Chevalier T., 2018, *La jeunesse dans tous ses États*, Paris, PUF.
- Chevalier T., Loncle P., Peugny C., 2021, « Vers une "génération Covid" ? Synthèse de la situation des jeunes en France », in Duvoux N., Lelièvre M. (dir.), *La pauvreté démultipliée. Dimensions, processus et réponses. Rapport au Premier ministre*, Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, p. 127-139.
- CNFPT, KPMG, 2018, *Étude portant retour d'expérience sur les fusions des régions, des intercommunalités et des communes. Volet 1 : nouvelles régions*, CNFPT.
- Cour des comptes, 2017, *Les services déconcentrés de l'État. Clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance*, Cour des comptes [\[en ligne\]](#).
- Cour des comptes, 2019, *Les finances publiques locales 2019. Fascicule 2. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, Cour des comptes [\[en ligne\]](#).
- Douillet A.-C., Lebrou V., Sigalo Santos L., 2019, « Transversalité », in Boussaguet L. et al. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, p. 658-666.
- Dupuy C., 2017, *La régionalisation sans les inégalités. Les politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne*, Rennes, PUR.
- Faure A., Leresche J.-P., Muller P., Nahrath S. (dir.), 2007, *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan.
- Frinault T., 2019, « De la décentralisation à la réforme territoriale : un changement de paradigme ? », Communication au colloque « Contraintes financières, politiques de fusions, gouvernance multi-niveaux. Les enjeux de la réforme territoriale », Maison des sciences de l'Homme en Bretagne, 7-8 novembre.
- Gaudin J.-P., 2007, *Gouverner par contrat*, 2^e édition revue et augmentée, Paris, Presses de Sciences Po.

- Gélin-Racinoux L., 2007, « La fonction de "chef de file" dans la loi du 13 août 2004 », *AJDA*, p. 283-289.
- Giband D., Barniaudy C., 2021, « Les politiques éducatives et de formation de la région Occitanie », in Négrier E., Simoulin V. (dir.), *La fusion des régions. Le laboratoire Occitanie*, Grenoble, PUG, p. 207-226.
- Healy A., Verdier É., 2010, « Dispositifs de connaissance et action publique en région : les Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation. Provence-Alpes-Côte d'Azur versus Rhône-Alpes », *Revue française de socio-économie*, n° 5, p. 141-164.
- Labadie F., 2001, « L'évolution de la catégorie jeune dans l'action publique depuis vingt-cinq ans », *Recherches et prévisions*, n° 65, p. 19-29.
- Lardeux L., 2015, *Dispositifs de participation des jeunes au niveau des conseils régionaux*, Paris, INJEP Notes & Rapports [en ligne](#).
- Lardeux L., Tiberj V., 2021, *Génération désenchantées ? Jeunes et démocratie*, Paris, La Documentation française.
- Lardeux R., Papuchon A., Pirus C., 2021, « Un sentiment de pauvreté en hausse chez les jeunes adultes fin 2020 », *DREES - Études et résultats*, n° 1195.
- Lassus M., 2017, *Jeunesse et Sports. L'invention d'un ministère (1928-1948)*, Paris, INSEP-Éditions.
- Lima L., 2012, « Politiques d'insertion et citoyenneté sociale des jeunes », in Becquet V. et al. (dir.), *Politiques de jeunesse : le grand malentendu*, Nîmes, Champ social éditions, p. 126-137.
- Loncle P., 2010, *Politiques de jeunesse. Les défis majeurs de l'intégration*, Rennes, PUR.
- Loncle P., 2011, « La jeunesse au local : sociologie des systèmes locaux d'action publique », *Sociologie*, n° 2, p. 129-147.
- Lyet P., 2008, *L'institution incertaine du partenariat. Une analyse socio-anthropologique de la gouvernance partenariale dans l'action sociale territoriale*, Paris, L'Harmattan.
- Madjou Fotsing L., 2021, « Les dépenses de fonctionnement des régions se trouvent en 2019 au même niveau qu'en 2015, pour les régions fusionnées comme pour les autres régions, hors transports transférés et gestion des fonds européens », *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, n° 150, 12 p.
- Maillard J. de, 2006, « La conduite des politiques publiques à l'épreuve des temporalités électorales. Quelques hypothèses exploratoires », *Pôle Sud*, n° 25, p. 39-53.
- MEN, MESRI, 2016, *Rapport annuel des inspections générales 2016. Territoires éducatifs : état des lieux et perspectives*, 143 p. [en ligne](#).
- Moalic M., Parisse J., 2021, *Les jeunes dans les politiques du conseil régional de Bretagne : entre recompositions sectorielles et dynamiques partenariales*, INJEP Notes & Rapports [en ligne](#).
- Muller P., 1990, « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et management public*, n° 3, vol. 8, p. 19-33.
- Nay O., Smith A., 2002, « Les intermédiaires en politique : médiations et jeux d'institutions », in Nay O., Smith A. (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, p. 47-86.
- Négrier E., Simoulin V., 2018, « Fusionner des politiques régionales. La recomposition des régions françaises au prisme de l'Occitanie », *Droit et société*, n° 98, p. 91-110.
- Parisse J., 2019, « Réforme territoriale et réorganisation de l'État : quels enjeux pour les politiques de jeunesse ? », *INJEP Analyses & synthèses*, n° 21 [en ligne](#).

Parisse J., 2020, « "Politiques de jeunesse" : significations et enjeux d'une notion multiforme », Fiches Repères INJEP [\[en ligne\]](#).

Pasquier R., 2004, *La capacité politique des régions : une comparaison France/Espagne*, Rennes, PUR.

Pasquier R., 2012, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences Po.

Pasquier R., 2017, « Une révolution territoriale silencieuse ? Les communes nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale », *Revue française d'administration publique*, n° 162, p. 239-252.

Pasquier, R., Simoulin, V., Weisbein, J. (dir.), 2007, *La gouvernance territoriale*, Paris, LGDJ.

Prost A., 2005, « Jalons pour une histoire de la construction des lycées et collèges de 1960 à 1985 », in Caspard P. et al. (dir.), *Lycées, lycéens, lycéennes, deux siècles d'histoire*, Paris, Institut national de recherche, p. 459-478.

Rouzeau M., 2019, « La gouvernance territoriale des solidarités : localisation, territorialisation et chef de filât », *Pouvoirs locaux*, n° 114, p. 66-76.

Tucci I., Recotillet I., Berthet T., Bausson S., 2021, *Conseils de jeunes et participation : étude auprès des collectivités et de jeunes engagés*, INJEP Notes & rapports/Rapport d'étude, 61 p [\[en ligne\]](#).

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

Van Zanten A., 2006, « La construction des politiques d'éducation. De la centralisation à la délégation au local », in Culpepper P. D. et al. (dir.), *La France en mutation, 1980-2005*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 229-263.

Verdier É., Vion A., 2005, « Mix of contracts or contractual mix-up ? The coordination of public intervention on access to work in France », *International Journal of Public Policy*, n° 1-2, vol. 1, p. 161-183.

Verot C., Dulin A., 2017, *Arrêtons de les mettre dans des cases ! Pour un choc de simplification en faveur de la jeunesse*, Rapport au Premier ministre [\[en ligne\]](#).

Weil F., Dugrip O., Luigi M.-P., Perritaz A., 2018, *La réorganisation territoriale des services déconcentrés des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation*, Rapport IGAENR, n° 2018-029, MEN-MESRI [\[en ligne\]](#).

Annexe 1. Liste des entretiens

▪ Région Bretagne

Structure	Service/fonction
Conseil régional	Vice-président chargé des sports et de la jeunesse
	Vice-présidente chargée de la formation, de l'apprentissage et de l'orientation
	Vice-présidente chargée des lycées
	Conseillère déléguée au CRJ
	Vice-présidente chargée de la jeunesse (entre 2010 et 2014)
	Direction de l'aménagement et de l'égalité
	Direction de la culture et des pratiques culturelles
	Service du développement de l'enseignement supérieur et de la recherche
	Direction déléguée à l'orientation et à la carte des formations
	Direction déléguée à l'apprentissage et aux formations sanitaires et sociales
	Direction de l'immobilier et de la logistique
	Direction de l'éducation, des langues de Bretagne et du sport
	Service des projets éducatifs, citoyens et de la mobilité des jeunes
Direction des transports et des mobilités	
CESER	Pôle société, environnement, qualité de vie
	Pôle formation et enseignement supérieur
DRJSCS	Directeur régional Mission jeunesse et vie associative
Rectorat	SIAO
	DAREIC
ARS	Direction de la prévention et de la promotion de la santé
CD du Morbihan	Direction de l'éducation, du sport et de la jeunesse
CD d'Ille-et-Vilaine	Direction de l'éducation et de la jeunesse
CD du Finistère	Vice-présidente chargée de la jeunesse
	Service jeunesse

Structure	Service/fonction
CD des Côtes-d'Armor	Direction de la citoyenneté
Ville et métropole de Rennes	Direction des associations et de la jeunesse
Pays du Centre Ouest Bretagne	Équipe de direction
Pays d'Auray	Mission Leader
CAF du Finistère	Service jeunesse et handicap
CAF du Morbihan	Sous-direction de l'action sociale
CAF des Côtes-d'Armor	Mission enfance et jeunesse
CRAJEP	Équipe d'animation
CRIJ	Équipe de direction
Jeunes à travers le monde	Équipe de coordination
EHESP	Chaire de recherche sur la jeunesse

■ *Région Normandie*

Structure	Service/fonction
Conseil régional	Vice-présidente chargée de la jeunesse
	Vice-président chargé de la formation et de l'apprentissage
	Vice-président chargé des lycées
	Direction générale adjointe chargée de la formation, de la jeunesse, de la culture et du sport
	Direction chargée de la jeunesse et des sports
	Direction chargée des lycées
	Direction de la formation tout au long de la vie
	Direction chargée de la préfiguration de l'agence de l'orientation
	Direction chargée de l'apprentissage
	Direction chargée des bâtiments
	Service chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche
CESER	Commission emploi formation
DRJSCS	Directrice régionale Pôle jeunesse, vie associative et cohésion des territoires
Rectorat	DAFPIC
CD de la Manche	Direction des collèges, de la jeunesse et des sports
CD de l'Eure	Direction de la culture, de la jeunesse et des sports
CRAJEP	Équipe de direction
CRIJ	Équipe de direction

▪ **Région Grand Est**

Structure	Service/fonction
Conseil régional	Président de la commission jeunesse
	Direction générale adjointe aux territoires et à la proximité
	Direction de la jeunesse, du sport et de l'engagement
	Direction des lycées
	Direction du rayonnement transfrontalier, international et de l'Europe
	Service chargé de la jeunesse
	Service chargé de l'orientation
	Service enseignement supérieur et recherche
CESER	Chargé de mission
DRJSCS	Pôle jeunesse, éducation populaire et vie associative
CD de Meurthe-et-Moselle	Direction éducation populaire, jeunesse et sport
URHAJ	Équipe de direction

▪ **Autres régions**

Région	Institution/service
Auvergne-Rhône-Alpes	Conseil régional – Direction jeunesse, santé, sport, handicap DRJSCS – Pôle jeunesse, ville et vie associative
Bourgogne-Franche-Comté	Conseil régional – Chargé de mission jeunesse DRJSCS – Pôle politiques jeunesse, égalité et citoyenneté
Centre-Val de Loire	Conseil régional – Direction éducation et jeunesse DRJSCS – Pôle jeunesse et vie associative
Corse	Collectivité territoriale de Corse – Direction en charge de la jeunesse
Hauts-de-France	Conseil régional – Service jeunesse et vie associative DRJSCS – Direction régionale adjointe / Pôle politiques de jeunesse CRAJEP – Responsable engagement et citoyenneté
Ile-de-France	Conseil régional – Service chargé de la jeunesse
Nouvelle-Aquitaine	Conseil régional – Pôle éducation et citoyenneté DRJSCS – Pôle jeunesse, éducation populaire et vie associative
Occitanie	Conseil régional – Direction éducation et jeunesse DRJSCS – Pôle cohésion sociale, jeunesse et politique de la ville
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	Conseil régional – Direction jeunesse, sport et citoyenneté DRJSCS – Pôle jeunesse, éducation populaire et sports
Pays de la Loire	Conseil régional – DGA Culture, sports, associations DRJSCS – Pôle jeunesse et éducation populaire

Annexe 2.

Liste des sigles et acronymes utilisés

AIO	Accueil d'information et d'orientation
ANACEJ	Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes
ARF	Association des régions de France
ARML	Association régionale des missions locales
BAFA	Brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur
BAFD	Brevet d'aptitude aux fonctions de directeur
BNSSA	Brevet national de sécurité et de sauvetage aquatique
CAR	Circonscription d'action régionale
CARIF	Centre d'animation, de ressources et d'information sur la formation
CAVL	Conseil académique de la vie lycéenne
CFA	Centre de formation d'apprentis
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CIO	Centre d'information et d'orientation
CNAJEP	Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire
CO-PSY	Conseiller d'orientation-psychologue
COREMOB	Comité régional de la mobilité européenne et internationale des jeunes
CPRDFOP	Contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles
CRAJEP	Comité régional des associations de jeunesse et d'éducation populaire
CRIJ	Centre régional de l'information jeunesse
CRJ	Conseil régional de jeunes
CTAP	Conférence territoriale de l'action publique
CTO	Concertation territoriale orientation
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale
DGESCO	Direction générale de l'enseignement scolaire
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation du travail et de l'emploi
DJEPVA	Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
DRAJES	Délégation académique régionale à la jeunesse, à l'engagement et au sport
DREETS	Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DRJSCS	Direction régionale de la jeunesse, du sport et de la cohésion sociale

DRONISEP	Délégation régionale de l'ONISEP
EHESP	École des hautes études en santé publique
ENT	Espace numérique de travail
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPR	Établissements publics régionaux
FEJ	Fonds d'expérimentation pour la jeunesse
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
JEP	Jeunesse et d'éducation populaire
MAPTAM	Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MENJS	Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (
MJC	Maison des jeunes et de la culture
MLDS	mission de lutte contre le décrochage scolaire
MOF	Maîtrise d'ouvrage publique
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République
ONISEP	Office national d'information sur les enseignements et les professions
OREF	Observatoire régional de l'emploi et de la formation
OTE	Organisation territoriale de l'État
PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur
PETR	Pôle d'équilibre territorial et rural
PIJ	Point information jeunesse
PRDF	Plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes
PRP	Pass ressources pédagogiques
PSAD	Plateforme d'appui et de suivi aux décrocheurs scolaires
SCUIO-IP	Service commun universitaire d'information, d'orientation et d'insertion professionnelle
SIEI	Système interministériel d'échange d'information
SNU	Service national universel
SPRO	Service public régional de l'orientation
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRDEII	Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internalisation
TER	Train express régional
TMAP	Territoires et mutations de l'action publique
TOS	Technicien et ouvrier de service

LES POLITIQUES DE JEUNESSE DES CONSEILS RÉGIONAUX

POLITIQUES SECTORIELLES, DYNAMIQUES TRANSVERSALES ET GOUVERNANCE PARTENARIALE

Réalisée dans le cadre d'un partenariat entre l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), le laboratoire Arènes (UMR CNRS 6051) et la chaire Territoires et mutations de l'action publique (TMAP), cette étude vise à mieux comprendre comment les conseils régionaux prennent en compte les jeunes dans leurs politiques publiques.

Cette étude analyse tout d'abord les évolutions dans le temps du périmètre d'intervention des conseils régionaux en direction des jeunes. Trois principaux mouvements sont ainsi repérés. Le premier est un mouvement de consolidation continu de la compétence des conseils régionaux en matière de gestion des lycées. Un second mouvement se traduit par la structuration, plus récente, d'un nouveau champ d'intervention relatif à l'orientation scolaire et professionnelle des jeunes. Un troisième mouvement se caractérise par un affaiblissement en matière de formation professionnelle. Ce rapport observe également comment les conseils régionaux développent des dynamiques transversales de prise en compte des jeunes. Celles-ci se matérialisent à travers le développement d'une offre et de dispositifs dédiés, tels que les conseils régionaux de jeunes et les cartes et/ou applications mobiles dédiées à ce public.

Enfin, à travers la loi Égalité et citoyenneté, le conseil régional s'est vu confier, en 2017, un rôle de collectivité « cheffe de file » en matière de « politique de la jeunesse ». Cette loi a dans le même temps instauré le principe de mise en place d'un « dialogue structuré » annuel au niveau régional – sans néanmoins en confier explicitement le pilotage au conseil régional. Au regard de ces enjeux, ce rapport fait apparaître plusieurs modalités de gouvernance des politiques de jeunesse au niveau régional. Un premier type de gouvernance repose sur la mise en place d'une logique de co-élaboration des orientations stratégiques. Un second type de gouvernance repose, quant à lui, sur une logique d'affirmation institutionnelle du conseil régional. Enfin, dans certains cas, le conseil régional fait le choix de ne pas se positionner comme animateur d'une gouvernance régionale des politiques de jeunesse.



ISSN : 2727-6465