



Les politiques de jeunesse des conseils régionaux

ENTRE RECOMPOSITION DES COMPÉTENCES ET AFFIRMATION INÉGALE D'UN RÔLE DE COORDINATION

Au cours des cinq dernières années, les conseils régionaux ont été affectés par une succession de réformes, tant s'agissant de leur délimitation territoriale que de leur champ de compétences. Acteurs historiquement centraux de l'action publique en direction des jeunes, ceux-ci ont également acquis de nouvelles prérogatives en matière de coordination des interventions en ce domaine. Comment ces évolutions se traduisent-elles à ce jour ? Une étude de l'INJEP, réalisée en partenariat avec le laboratoire Arènes et la chaire Territoires et mutations de l'action publique (TMAP), donne aujourd'hui à voir les recompositions à l'œuvre dans les politiques sectorielles portées par les conseils régionaux, ainsi que la diversité des démarches transversales de prise en compte des jeunes que ceux-ci ont pu déployer, mais dont les effets restent encore limités.

Maëlle Moalic,
postdoctorante,
laboratoire Arènes/
chaire TMAP

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

La nouvelle délimitation des régions françaises issue de la loi du 16 janvier 2015¹ – faisant passer leur nombre de 22 à 13 en France métropolitaine – a engendré un éclatement du « fait régional » (Pasquier, 2012). La création d'entités pouvant réunir jusqu'à dix départements et plus vient en effet largement rompre les équilibres issus du découpage antérieur. À cela s'ajoute le fait que les nouvelles délimitations régionales s'inscrivent dans un mouvement récurrent de réformes territoriales

(Auby et Renaudie, 2019) et affectent un vaste système d'acteurs, qui implique non seulement les conseils régionaux, mais également les directions déconcentrées de l'État, ainsi que les fédérations associatives et les structures parapubliques (Parisse, 2019). Cet éclatement de l'échelle régionale est en outre doublement couplé aux changements politiques issus des élections régionales de 2015 d'une part, et à la nouvelle répartition des

compétences issue des lois « NOTRe » (2015), « Égalité-Citoyenneté » (2017) et « Avenir professionnel » (2018)² d'autre part. La multiplicité de ces dynamiques affecte ainsi le cadre et les modalités d'action des conseils régionaux vis-à-vis des jeunes, au moins à trois niveaux : au niveau des politiques sectorielles qu'ils mettent en œuvre, au niveau des stratégies transversales qu'ils déploient et, enfin, au niveau des relations partenariales et multi-niveaux qu'ils développent.

Un périmètre sectoriel d'intervention en recomposition

Une première dimension de l'intervention des conseils régionaux en direction des

”
La multiplicité des dynamiques de réforme territoriale affecte le cadre et les modalités d'action des conseils régionaux vis-à-vis des jeunes

jeunes repose sur les compétences sectorielles qui leur ont été successivement transférées (Barone, 2011). À mesure que s'est progressivement affirmé le « pouvoir régional » (Pasquier, 2012) et que le mouvement de décentralisation s'est poursuivi, ce champ, initialement centré sur la gestion des lycées publics et le pilotage de la formation par apprentissage, a été non seulement étendu, mais s'est également recomposé (Kernaléguen et Pasquier, 2018). On peut aujourd'hui distinguer trois principaux mouvements au sein de ce périmètre de compétences.

Le premier est un mouvement de consolidation/extension, qui concerne l'ensemble des compétences relatives à l'intervention dans les lycées publics. Si, historiquement, le rôle des conseils régionaux s'est concentré sur la construction et la rénovation du patrimoine bâti – alors fortement dégradé au moment du transfert de la compétence dans les années 1980 (Dupuy, 2017) –, il s'est par la suite considérablement accru lorsque leur ont été transférées, en 2004, les missions d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien général et technique des établissements, et l'ensemble des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) associés. En outre, les conseils régionaux ont, depuis la fin des années 1990, mis en place, de

manière volontariste, des politiques de financement des manuels scolaires et des équipements numériques au sein des lycées – dont ils sont, pour ces derniers, pleinement responsables depuis 2013. Parallèlement, les conseils régionaux développent également des programmes d'action visant à soutenir les projets éducatifs portés par les équipes pédagogiques, le plus souvent orientés sur des thématiques relatives à la citoyenneté, la mémoire, l'écologie, la santé ou encore la culture.

Le second est un mouvement de structuration récente. Il concerne, tout d'abord, les compétences en matière d'information des jeunes sur l'orientation scolaire et professionnelle. Si des politiques en ce domaine s'étaient déjà structurées dans les années 1990, c'est principalement à partir des années 2010 que l'intervention régionale en la matière s'est véritablement développée – d'abord en direction des jeunes en insertion –, notamment avec la création, en 2014, du service public régional de l'orientation (SPRO), dans le cadre duquel a été de surcroît transféré le pilotage des plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs (PSAD). Cette compétence a ensuite été complétée, en 2017, par la reconnaissance d'un nouveau rôle en matière de coordination des réseaux d'information jeunesse (IJ) puis, en 2018, en matière de production

d'information sur les métiers et les formations à destination des jeunes scolarisés. Ce domaine d'intervention relatif à l'« orientation » fait désormais l'objet d'une mise à l'agenda politique régional qui se traduit par le développement d'une multitude d'actions : création d'agences de l'orientation, organisation d'événements dédiés (salons de l'orientation, olympiades des métiers, etc.), mise en place de portails de l'orientation et de dispositifs d'accueil téléphonique spécifiques.

Parallèlement, ce mouvement de structuration concerne également les politiques de transports – qui

ne sont cependant pas spécifiquement dédiées aux jeunes – dans la mesure où

les conseils régionaux, qui étaient déjà en charge des trains régionaux depuis 2002, sont depuis 2015 également en charge de la gestion des cars interurbains, ainsi que du transport scolaire. Cette compétence leur donne ainsi des leviers d'intervention

conséquents pour œuvrer à une meilleure prise en compte des enjeux de mobilité des jeunes, notamment en milieu rural.

Le troisième, enfin, est un mouvement d'affaiblissement. Celui-ci se traduit plus spécifiquement par la perte, en 2018, de la compétence relative au pilotage des formations par apprentissage, qui constituait jusqu'alors l'un des piliers de l'action régionale en direction des jeunes, et qui s'était successivement renforcée en 2004, en 2005, puis en 2014. En conséquence, la compétence d'élaboration de la carte des formations professionnelles initiale (acquise en 2013) s'en trouve aujourd'hui considérablement affaiblie, dans la mesure où la majorité des projets d'ouverture ou de fermeture de formations examinées dans ce cadre l'étaient au titre de la formation par apprentissage. Cette évolution marque ainsi une rupture qui ampute fortement le rôle des conseils régionaux en matière de programmation de l'offre de formation professionnelle sur le territoire.

”
Le plus souvent articulés l'un à l'autre, le chef de filât et le dialogue structuré ont fait l'objet selon les régions d'au moins trois types de traduction différenciés.



méthode

Comment l'enquête a été réalisée

Les résultats présentés dans ce numéro sont issus d'une recherche réalisée par l'INJEP, en partenariat avec le laboratoire Arènes (universités de Rennes 1 et de Rennes 2) et la chaire Territoires et mutations de l'action publique (TMAP) de Sciences Po Rennes. Cette enquête, d'une durée totale de 18 mois, repose sur deux types de sources de données. En premier lieu, une analyse documentaire approfondie a été réalisée, à partir d'un corpus composé des documents produits par les conseils régionaux (rapports spécifiques, délibérations, budgets primitifs, etc.), ainsi que par d'autres institutions et associations. Cette étude documentaire a été complétée par une 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 DRJSCS³ ; puis, 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, 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). Les résultats détaillés sont publiés dans deux rapports à paraître dans la collection « Notes & Rapports » de l'INJEP.

Des stratégies transversales et des offres de services dédiées

Une seconde dimension de l'action des conseils régionaux vis-à-vis des jeunes repose, quant à elle, sur le déploiement de stratégies transversales et d'offres de services dédiées, auxquelles s'ajoutent des dispositifs de participation tels que les conseils régionaux de jeunes [encadré « Comprendre », p. 3]. Cette seconde dimension a notamment pour caractéristique de faire exister, indépendamment des interventions sectorielles, les catégories « jeune » et « jeunesse » dans l'action politique régionale.

Plusieurs conseils régionaux – nous en dénombrons actuellement six – ont ainsi adopté des documents d'orientation stratégique à travers lesquels ils structurent et rendent visibles leurs priorités d'action en direction des jeunes – en tant que catégorie d'action publique. Au-delà de leur fonction d'affichage, ces documents d'orientation stratégique sont également l'occasion, pour les conseils régionaux, d'articuler la pluralité des actions qu'ils mettent en œuvre dans le cadre de leurs différentes compétences sectorielles (lycée, transports, orientation, développement économique, etc.). En outre, ils leur donnent également 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 obligatoires comme, par exemple, en matière de logement ou de santé.

Parallèlement, les conseils régionaux ont également développé – pour onze d'entre eux – des offres de services spécifiquement dédiées aux jeunes, avec cependant d'importantes variations selon les conseils régionaux en termes de public cible : certains ouvrent ces dispositifs à l'ensemble d'une classe d'âge (15-25 ans, 15-29 ans, etc.), tandis que d'autres les ciblent uniquement sur les lycéens ou, plus largement, les jeunes en formation. L'outil le plus développé en la matière prend la forme d'une carte intégrant une diversité de services et de prestations, dont le contenu varie également d'un conseil régional à l'autre : 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



comprendre

Le conseil régional des jeunes : une participation institutionnalisée

À partir des années 2000, les conseils régionaux ont largement contribué au développement de la participation dans l'action publique (Gourgues, 2012), et notamment celle des jeunes. Cela s'est notamment traduit par la mise en place de dispositifs tels que les budgets participatifs des lycées, mais aussi par la création des conseils régionaux de jeunes (CRJ - Lardeux, 2015). Si de nombreux CRJ n'ont pas été immédiatement reconduits suite aux élections régionales de 2015, plusieurs d'entre eux ont été récemment relancés, tandis que d'autres existent sans discontinuité depuis le milieu des années 2000.

À ce jour, nous dénombrons sept CRJ en activité, avec cependant des variations importantes s'agissant de leur composition (certains ne représentent que les lycéens, tandis que d'autres représentent l'ensemble des jeunes) et de leur mode de désignation (certains sont élus, d'autres sont tirés au sort), ainsi que de leur fonctionnement (auto-saisine ou saisine par les élus régionaux). La mise en place des CRJ poursuit, en outre, trois types d'objectifs que sont : la contribution aux politiques régionales, l'éducation à la citoyenneté et le développement d'une communication institutionnelle portée par les jeunes.

licences sportives, etc. En outre, depuis plusieurs années, certains conseils régionaux développent – en parallèle ou en remplacement – des applications mobiles intégrant les mêmes services. Ces dispositifs constituent, de surcroît, des outils de communication et de mise en valeur de l'action régionale auprès des jeunes.

Le conseil régional, « chef de file » 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 ». Il s'agit, selon l'article 72 de la Constitution, d'« organiser les modalités de l'action commune » entre les différents niveaux de collectivité territoriale – sans, pour autant, que ce rôle ne soit juridiquement contraignant. Cette loi a dans le même temps instauré le principe de mise en place d'un « dialogue structuré » annuel au niveau régional – sans néanmoins explicitement en confier 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. Le plus souvent articulées l'une à l'autre, ces deux dispositions – chef de file et dialogue structuré – ont fait l'objet selon les régions d'au moins trois types de traduction différenciés.

Le premier recouvre la mise en place d'une démarche 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. Les jeunes, quant à eux, y sont également impliqués mais selon des degrés et des modalités variables : cela peut se traduire par une participation des membres du CRJ aux ateliers partenariaux organisés avec les professionnels, ou encore par l'organisation d'un dispositif distinct de recueil de la parole des jeunes. Seulement amorcé en Centre-Val de Loire et en Occitanie, ce type de démarche a été mis en place selon des modalités diverses en Nouvelle-Aquitaine, dans les Hauts-de-France et en Bretagne. Dans ce dernier cas, l'héritage historique de coproduction d'un intérêt régional breton et la stabilité dans le temps du système d'acteurs (elle-même liée à une continuité politique et à l'absence de fusion) tendent à favoriser ce type de traduction.

Un second type de traduction, qu'on qualifiera de « descendant », fait se succéder deux phases, l'une endogène au conseil régional, et l'autre plus exogène



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.

et à destination des partenaires. Cette dynamique a pu être observée dans la région Grand Est (résultant de la fusion de trois anciennes régions) où le nouveau conseil régional s'est d'abord attaché à définir une stratégie interne transversale en direction des jeunes, structurée autour de quatre « défis ». Celui-ci s'est ensuite chargé d'en faire la promotion auprès de ses partenaires institutionnels et associatifs à l'occasion de rencontres organisées sur l'ensemble du territoire régional. Le conseil régional s'est donc, ici, davantage positionné dans un rôle d'impulsion centré sur ses propres priorités d'action publique, sans que celles-ci n'aient été co-élaborées de manière partenariale et/ou participative. On peut faire l'hypothèse

que l'enjeu d'affirmation de la nouvelle entité régionale (issue de la fusion) et d'un nouvel exécutif politique (issu des élections régionales de 2015), d'une part, et la difficile recomposition d'un système d'acteurs régional, d'autre part, peuvent en partie expliquer ce second type de traduction.

Enfin, dans un certain nombre de régions, la traduction a été jusque-là évitée. Dans ce cas, les conseils régionaux concernés ne se sont pas encore saisis des dispositions inscrites dans la loi, mais se sont uniquement consacrés à la mise en œuvre de leurs compétences sectorielles et d'un certain nombre d'actions volontaristes.

En définitive, l'action des conseils régionaux en direction des jeunes a

ainsi connu plusieurs recompositions au cours des dernières années, dans un contexte marqué, pour un certain nombre d'entre eux, par de lourdes réorganisations administratives consécutives aux fusions. Leur champ de compétence vis-à-vis des jeunes s'est ainsi recentré, outre les transports, sur la gestion des lycées et l'orientation, dans une logique de partage des rôles avec les services de l'Éducation nationale (en charge du contenu pédagogique et des décisions d'orientation). Leur rôle en matière de formation professionnelle des jeunes s'est, à l'inverse, fortement affaibli. Parallèlement, les conseils régionaux se sont également vu prescrire un rôle de coordination des politiques de jeunesse (chef de filât), lui-même inscrit dans un cadre nouveau (dialogue structuré régional), mais dont la portée reste à ce jour limitée. Leur capacité à organiser une articulation plus cohérente des interventions entre les différents niveaux de collectivité, les services de l'État et les partenaires associatifs apparaît en effet relativement faible à ce jour.

1. Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.
2. Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République ; loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté ; loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.
3. Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale.



sources bibliographiques

- Auby J.-B., Renaudie O. (dirs.), *Les nouveaux équilibres de l'action publique locale. Retour sur 10 ans de réforme territoriale*, éd. Berger-Levrault, coll. « Au fil du débat », 255 p., Boulogne-Billancourt, 2019.
- Barone S. (dir.), *Les politiques régionales en France*, La Découverte (Recherches), 324 p., Paris, 2011.
- Dupuy C., *La régionalisation sans les inégalités. Les politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne*, éd. Presses universitaires de Rennes, coll. « Res Publica », 190 p., Rennes, 2017.
- Gourgues G., « Des dispositifs participatifs aux politiques de la participation. L'exemple des conseils régionaux français », *Participations* n° 2, 1, p. 30-52, 2012.
- Kernaléguen T., Pasquier R. (dirs.), *30 ans de démocratie régionale. Des régions pour quoi faire ?*, éd. Berger-Levrault, 244 p., Boulogne-Billancourt, 2018.
- Labadie F., « L'évolution de la catégorie jeune dans l'action publique depuis vingt-cinq ans », *Recherches et prévisions* n° 65, p. 19-29, 2001.
- Lardeux L., *Dispositifs de participation des jeunes au niveau des conseils régionaux*, INJEP (rapport d'étude), 54 p., Paris, 2015.
- Parisse J., « Réforme territoriale et réorganisation de l'État : quels enjeux pour les politiques de jeunesse ? », *INJEP analyses & synthèses* n° 21, 2019.
- Pasquier R., *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, éd. Presses de Sciences Po, 379 p., Paris, 2012.