

■ Janvier 2021
■ INJEPR-2021/01

Les jeunes dans les politiques du conseil régional de Bretagne : entre recompositions sectorielles et dynamiques partenariales

AUTEUR·ES

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

Les jeunes dans les politiques du conseil régional de Bretagne : entre recompositions sectorielles et dynamiques partenariales

Maëlle Moalic, postdoctorante, laboratoire Arènes/chaire TMAP

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

Pour citer ce document

MOALIC M., PARISSE J., 2021, *Les jeunes dans les politiques du conseil régional de Bretagne : entre recompositions sectorielles et dynamiques partenariales*, INJEP Notes & rapports/Rapport d'étude

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
1. Étudier les politiques de jeunesse des conseils régionaux	5
Un contexte marqué par de nombreuses évolutions législatives.....	5
Une recomposition politique des exécutifs régionaux.....	7
2. Deux axes principaux de questionnement	8
La structuration des politiques régionales en direction des jeunes et ses évolutions	8
La mise en transversalité et l'organisation des partenariats.....	8
3. Terrain d'étude et méthodologie	9
Un focus sur le conseil régional de Bretagne dans le cadre d'une étude plus large	9
Le choix du cas breton.....	9
Méthodologie et sources.....	10
Plan du rapport.....	10
REMERCIEMENTS	11
PARTIE 1. LA GENÈSE DU CONSEIL RÉGIONAL EN BRETAGNE : RETOUR HISTORIQUE SUR LA CONSTITUTION D'UN INTÉRÊT RÉGIONAL BRETON	13
1. La construction d'un intérêt régional breton autour du CELIB (1950-1980)	13
2. L'émergence du conseil régional comme acteur du développement territorial (1980-1990)	16
3. Basculement à gauche et nouvelles compétences pour le conseil régional (2004)	17
PARTIE 2. QUATRE CADRES STRUCTURANTS DE L'INTERVENTION DU CONSEIL RÉGIONAL EN DIRECTION DES JEUNES	21
1. La structuration du cadre scolaire et pédagogique des lycées bretons	22
La programmation immobilière, entre anticipation et adaptabilité.....	23
Différents axes et niveaux d'intervention priorités.....	27
Une priorisation soumise à des arbitrages sociotechniques et politiques.....	29
2. La structuration de l'offre de formation professionnelle initiale	33
L'élaboration de la carte des formations professionnelles initiales :	
le conseil régional entre expertise, coordination et décision.....	34
Un cadre d'intervention significativement limité par la réforme de l'apprentissage	39
3. Le développement de la citoyenneté et de la mobilité internationale : de l'intervention directe à la mobilisation des réseaux partenariaux	42
Le soutien au développement des projets éducatifs dans les lycées bretons : un positionnement dans le champ des activités pédagogiques.....	43
L'animation du conseil régional des jeunes lycéens et apprentis.....	45
Soutenir la mobilité internationale des jeunes à travers l'animation du COREMOB et la délivrance de bourses d'aide à la mobilité	49

4 . Le conseil régional au cœur des politiques d'information et d'orientation des jeunes.....	55
Émergence et structuration du SPRO en Bretagne : l'endossement d'un rôle d'impulsion et de coordination des acteurs bretons de l'orientation	56
Le conseil régional dans la lutte contre le décrochage scolaire :	
la recherche d'une harmonisation des pratiques de remédiation.....	61
Une extension du rôle du conseil régional en matière d'information des jeunes.....	67
PARTIE 3. DES ARTICULATIONS SECTORIELLES ET TERRITORIALES EN QUESTION : QUEL RÔLE DE « CHEF DE FILE » ?	75
1. L'héritage d'une mise à l'agenda politique de la jeunesse par le conseil régional (2010-2013).....	75
Développer la connaissance de la jeunesse et des politiques de jeunesse	76
Une charte d'engagement pour les jeunes en Bretagne : une approche transversale.....	77
Le « B16 Jeunesse » : une approche interterritoriale des enjeux jeunesse.....	79
2. La relance d'une dynamique partenariale dans le cadre de la loi égalité et citoyenneté (2018-2020).....	80
Une fenêtre d'opportunité anticipée : la loi égalité et citoyenneté	80
La mise en place d'un « dialogue structuré » : expression de la capacité politique du conseil régional ?.....	83
Un dispositif de recueil de la parole des jeunes dissocié des temps de concertation avec les acteurs institutionnels et associatifs.....	85
Des « conférences jeunesse » au « plan de mobilisation ».....	91
3. La portée du chef de filât régional limitée par les dynamiques des collectivités infrarégionales ?	95
Un cadre de dialogue jugé plutôt légitime, malgré une crainte d'instrumentalisation.....	98
Des politiques de jeunesse départementales : des logiques de « débordements de compétences »	100
Un chef de filât départemental ?	101
CONCLUSION.....	105
Les jeunes dans l'action publique régionale : une régulation sectorielle	105
Les « politiques de jeunesse » : un objet-frontière du partenariat territorial ?	106
Le dialogue structuré : un instrument partenarial de portée limitée.....	107
BIBLIOGRAPHIE	109
LISTE DES ENTRETIENS.....	115
ANNEXES.....	117
Annexe 1 : Éléments de cadrage sur les dynamiques démographiques de la population bretonne et sa jeunesse.....	117
Annexe 2 : Liste des 45 engagements inscrits dans la charte d'engagement pour les jeunes adoptée par le conseil régional de Bretagne en septembre 2011	121
Annexe 3 : Liste des membres de la conférence jeunesse.....	128

Introduction

Étudier les politiques de jeunesse des conseils régionaux

Ce rapport d'étude, coproduit par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), le laboratoire Arènes de l'université Rennes 2 et la chaire Territoires et mutations de l'action publique (TMAP) de Sciences Po Rennes, vise à mieux comprendre, à partir d'un focus monographique centré sur le territoire breton, les politiques de jeunesse mises en œuvre par les conseils régionaux. La notion de « politiques de jeunesse » renvoie à au moins trois niveaux de significations¹ : au sens le plus large, la notion désigne l'ensemble des politiques publiques sectorielles mises en œuvre en direction des jeunes, de manière directe ou indirecte ; dans un sens plus restreint, elle se rattache plus spécifiquement à l'activité des acteurs dits de « jeunesse et d'éducation populaire » ; enfin, elle renvoie aussi au développement d'une approche transversale de l'action publique en direction des jeunes.

Cette étude s'inscrit, en outre, dans un programme de recherche – initié depuis plusieurs années à l'INJEP – sur les politiques territoriales de jeunesse, dont l'objectif est double. Il vise à analyser, tout d'abord, comment se structurent les politiques de jeunesse à différentes échelles de territoires, dans le cadre de systèmes locaux d'action publique² qui mobilisent non seulement les collectivités territoriales, mais également les services déconcentrés de l'État, les institutions publiques et parapubliques, les associations, les acteurs économiques, et les dynamiques portées par les jeunes. Il s'agit, autrement dit, de comprendre comment ces politiques se territorialisent³.

Mais, de manière inverse et intriquée, l'enjeu de ce programme consiste également à étudier le processus de territorialisation de l'action publique à travers le prisme des politiques de jeunesse. Il s'agit donc ici, en d'autres termes, de saisir les politiques de jeunesse comme un point d'observation des évolutions plus générales que connaît l'action publique. Ce programme a ainsi donné lieu, au cours des années précédentes, à des séries de travaux qui ont porté successivement sur les communes⁴, puis sur les intercommunalités et les pays à dominante rurale⁵.

Un contexte marqué par de nombreuses évolutions législatives

Dans le prolongement de ce chantier de recherche, le choix d'observer, aujourd'hui, les conseils régionaux procède ainsi non seulement d'une volonté de combler un déficit de connaissances sur les politiques régionales de jeunesse, mais également d'éclairer les nombreuses évolutions législatives à

¹ Parisse Jordan, « "Politiques de jeunesse" : significations et enjeux d'une notion multiforme », Fiches Repères INJEP, n° 50, mai 2020.

² Loncle Patricia, « La jeunesse au local : sociologie des systèmes locaux d'action publique », *Sociologie*, n° 2, vol. 2, 2011, p. 129-147.

³ Labadie Francine, « Politiques locales de jeunesse et territorialisation de l'action publique », *Agora débats/jeunesses*, n° 43, 2007, p. 30-43.

⁴ Halter Jean-Pierre, Dumollard Marie, *Villes et jeunes. Nouvelles configurations de l'action publique locale en matière de jeunesse*, Rapport INJEP, 2014.

⁵ Parisse Jordan, *La prise en compte des jeunes ruraux et périurbains par les intercommunalités et les pays. Analyse transversale de quatre monographies de territoire*, INJEP, coll. « Notes & Rapports », 2019.

l'œuvre, qui ont récemment affecté cet échelon d'action publique⁶. En premier lieu, la réforme territoriale engagée à partir de 2012 s'est notamment traduite par l'élaboration d'un nouveau découpage de la carte régionale, à travers la loi du 16 janvier 2015. Par le biais de fusions, celle-ci a ramené à 13 le nombre de régions en France métropolitaine contre 22 auparavant, entraînant ainsi une reconfiguration majeure du fait régional⁷.

Ce redécoupage a ensuite été complété par la loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République (dite « NOTRe ») du 7 août 2015, qui a renforcé le rôle de programmation du conseil régional, notamment en matière de développement économique – à travers la création du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation des entreprises (SRDEII)⁸ – et d'aménagement durable du territoire – *via* l'élaboration du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDET). Cette loi transfère également au conseil régional la gestion des transports interurbains et des transports scolaires, qui était auparavant une compétence départementale⁹. Cela vient ainsi compléter le rôle du conseil régional en matière de développement des transports, celui-ci disposant déjà, depuis 2003, de la compétence de gestion des trains régionaux.

Par la suite, la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté adoptée le 27 janvier 2017 a, quant à elle, introduit une évolution du rôle du conseil régional en matière de politiques de jeunesse. Celui-ci devient ainsi, au terme de l'article 54 de la loi, la collectivité « cheffe de file » en matière de « politique de la jeunesse ». Parallèlement, le même article prescrit également l'organisation, au sein de chaque région – sans que le conseil régional soit, ici, désigné spécifiquement comme l'institution chargée de sa mise en œuvre –, d'un « dialogue structuré » impliquant les pouvoirs publics, les représentants de la société civile et les jeunes et devant porter sur l'« établissement d'orientations stratégiques et sur l'articulation et la coordination de ces stratégies entre différents niveaux de collectivités et l'État ». De surcroît, cette loi octroie au conseil régional un rôle nouveau en matière de coordination des interventions des structures appartenant au réseau de l'information jeunesse (IJ).

Enfin, la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel retire aux conseils régionaux la compétence en matière de pilotage de la formation par apprentissage, dont ils disposaient depuis leur création en 1986, à la suite de l'acte 1 de la décentralisation. Parallèlement à cette évolution majeure, cette loi étend au champ du public scolaire le rôle du conseil régional en matière de production de l'information sur les métiers et les formations, dont il disposait déjà dans le champ du public des jeunes en insertion. Cet ensemble de dispositions législatives a ainsi entraîné une évolution du rôle des conseils régionaux vis-à-vis des jeunes, qu'il convient d'identifier plus précisément tant secteur par secteur que dans une perspective transversale.

⁶ Parisse Jordan, « Réforme territoriale et réorganisation de l'État : quels enjeux pour les politiques de jeunesse ? », *INJEP Analyses & synthèses*, n° 21, février 2019.

⁷ Pasquier Romain, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.

⁸ Celui-ci a remplacé le schéma régional de développement économique (SRDE), qui avait été créé par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux responsabilités locales. Avant sa création formelle par la loi NOTRe, le conseil régional de Bretagne avait adopté, en décembre 2013, une « Stratégie régionale de développement économique, d'innovation et d'internationalisation », voir : https://www.bretagne.bzh/app/uploads/srdeii_final-min.pdf.

⁹ Le projet de loi initial prévoyait également le transfert du conseil départemental au conseil régional de la gestion de la voirie départementale, ce qui n'est finalement pas été entériné. Il en a été de même en ce qui concerne la gestion des collèges, qui restent de la compétence du conseil départemental.

ENCADRÉ 1. LA NOTION DE COLLECTIVITÉ « CHEFFE DE FILE »

Que ce soit en droit public ou en science politique, les travaux académiques traduisent une difficulté à appréhender conceptuellement la notion de collectivité « cheffe de file » et sa portée. La notion est apparue dans la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995. Le rôle de chef de file a ensuite été précisé au moment de l'acte 2 de la décentralisation, par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, article 72 alinéa 5 de la Constitution, et par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Il s'agit, au terme de l'article 72, de la Constitution : « Lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune. » Le rôle de collectivité territoriale « cheffe de file » fait l'objet d'appréciations très diverses selon qu'on y voit un outil de coordination de l'action publique locale ou une porte ouverte à l'exercice de tutelles de collectivités territoriales sur d'autres. Les analyses tendent néanmoins à montrer que, dans les faits, les collectivités désignées « cheffes de file », et notamment la région¹⁰, héritent moins d'une compétence générale dans un domaine ou d'une fonction de « leadership » que d'un rôle de « chef d'orchestre » des différents acteurs parties prenantes dans un domaine¹¹. 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 la reconnaissance de la notion de « chef de file » (dans le sens d'une hiérarchisation des compétences), c'est une interprétation restrictive et limitative qui a prévalu depuis, notamment du point de vue de la jurisprudence. Il faut relever qu'en même temps que la notion a été reconnue juridiquement, elle a été en quelque sorte neutralisée dans un même mouvement, par le rappel – en forme de sanctuarisation – du principe de libre administration des collectivités, dont découle un principe d'interdiction de quelque forme de tutelle entre deux ou plusieurs niveaux de collectivités. Dans l'article 72 de la constitution, ce rappel – « aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre » – est explicitement placé avant la reconnaissance de la notion de chef de file. La fonction de chef de file se limite, dès lors, à un pouvoir d'incitation. Dans le sillage des travaux de Romain Pasquier¹², le choix peut être fait d'analyser l'endossement du rôle de « chef de file », à travers l'exploration de trois « capacités » : une « capacité d'expertise » par laquelle la collectivité contribue à la caractérisation territorialisée des problématiques liées au domaine concerné par le chef de filât, « 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 »¹³.

Une recomposition politique des exécutifs régionaux

En complément du redécoupage territorial et des différentes évolutions législatives, les élections régionales de décembre 2015 ont provoqué des alternances et un rééquilibrage partisan. En effet, alors que la gauche, et plus particulièrement le Parti socialiste, disposait de la très grande majorité des conseils régionaux depuis les élections de 2004 et de 2010 (à l'issue desquelles seule l'ex-région Alsace était gouvernée par la droite en France métropolitaine), la gauche socialiste détient désormais cinq des treize nouvelles régions métropolitaines : Bretagne, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Centre-Val de Loire et

¹⁰ Gerardin Noé, *Vers une centralité de la Région ? Émergence et affirmation du rôle de la Région Île-de-France en matière climat-air-énergie*, Thèse de doctorat, Université Paris-Saclay, 2018.

¹¹ Ferreira Nicole, « Chef de filât et conférence territoriale de l'action publique », *La semaine juridique - Édition Administrations et collectivités territoriales*, n° 8, février 2014.

¹² Pasquier Romain, *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Res Publica », 2004.

¹³ Rouzeau Marc, « La gouvernance territoriale des solidarités : localisation, territorialisation et chef de filât », *Pouvoirs locaux*, n° 114, octobre 2019.

Bourgogne-Franche-Comté. La droite et le centre-droit ont, quant à eux, acquis sept conseils régionaux, dont six sous la bannière du parti Les Républicains (Pays de la Loire, Grand Est, Auvergne-Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Hauts-de-France et Île-de-France), et une, la Normandie, sous la bannière de l'Union des démocrates et des indépendants (UDI). La collectivité territoriale de Corse est, quant à elle, gouvernée par une alliance entre les partis nationalistes Corsica Libera et Femu a Corsica qui se partagent respectivement la tête de l'assemblée de Corse et du conseil exécutif.

Deux axes principaux de questionnement

En vue d'analyser l'action des conseils régionaux en matière de politique de jeunesse et de mieux comprendre les traductions opérationnelles des évolutions à l'œuvre, nous avons structuré notre étude autour de deux axes principaux de questionnement.

La structuration des politiques régionales en direction des jeunes et ses évolutions

Notre premier axe d'analyse vise à explorer les modalités par lesquelles se structurent, dans une perspective sectorielle, les différentes politiques de jeunesse mises en œuvre par les conseils régionaux. Ces politiques publiques relèvent, pour un certain nombre d'entre elles, de compétences transférées dans le cadre de la décentralisation. Parallèlement, un certain nombre d'interventions relèvent, quant à elles, d'une action volontariste de la part de la collectivité régionale non directement liée à un transfert formel de compétence, mais dont l'ampleur peut être néanmoins importante et, dans certains cas, partagée avec d'autres conseils régionaux. Explorer la structuration sectorielle des interventions régionales en direction des jeunes doit ainsi nous permettre de mieux comprendre leur émergence, mais également le système d'acteurs dans lequel chacune d'elle s'inscrit, ainsi que ses évolutions, notamment en lien avec les réformes récentes évoquées ci-dessus.

La mise en transversalité et l'organisation des partenariats

Notre second axe de questionnement vise, quant à lui, à identifier les mécanismes et instruments à travers 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 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.

Ces deux axes de questionnements offrent ainsi la possibilité d'étudier les politiques de jeunesse au regard de la diversité des acceptions auxquelles renvoie la notion, telles que nous les avons précédemment soulignées (cf. supra)¹⁴.

Terrain d'étude et méthodologie

Un focus sur le conseil régional de Bretagne dans le cadre d'une étude plus large

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 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 différentes services, mais également avec les acteurs institutionnels et associatifs du territoire : collectivités territoriales, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), services déconcentrés de l'État, caisses d'allocations familiales, têtes de réseaux associatives, etc. Le présent rapport explore ainsi le cas spécifique du conseil régional de Bretagne, tandis qu'un rapport d'analyse croisée de l'ensemble de ces terrains sera publié ultérieurement.

Le choix du cas breton

Le choix du conseil régional de Bretagne comme terrain d'étude monographique résulte de plusieurs critères combinés. En premier lieu, au regard des évolutions entraînées par la nouvelle délimitation des régions, la focalisation sur le terrain breton offrait la possibilité d'observer les politiques de jeunesse mises en œuvre par un conseil régional n'ayant pas fusionné avec un autre. Cela permettait, dès lors, de disposer d'un point de repère dans la comparaison avec le cas des autres conseils régionaux ayant connu un processus de fusion.

En second lieu, le conseil régional de Bretagne était connu, à l'échelle nationale, comme l'un de ceux ayant historiquement contribué à structurer une dynamique institutionnelle en matière de politiques de jeunesse, en étant lui-même inscrit dans un territoire sur lequel ces politiques apparaissent fortement développées institutionnellement. En témoigne par exemple le déploiement, sur ce territoire, de deux expérimentations conduites dans le cadre de l'appel à projets jeunesse du Programme d'investissement d'avenir : le projet « Jeunes en TTTrans » porté par l'École des hautes études en santé publique (EHESP) à l'échelle de trois territoires bretons (la communauté d'agglomération de Morlaix, la communauté de communes Bretagne Portes de Loire, et les quartiers de Bois du Château et Kervénanec Nord à Lorient) ; et le projet « Vers un nouveau projet jeunesse de territoire » mis en œuvre à l'échelle de la communauté d'agglomération de Saint-Brieuc. C'est également sur ce territoire qu'ont été conduits plusieurs travaux de recherche sur la

¹⁴ Parisse Jordan, « "Politiques de jeunesse" : significations et enjeux d'une notion multiforme », *op. cit.*

jeunesse et les politiques de jeunesse en lien avec les acteurs de l'action publique, dans le cadre de la chaire de recherche sur la jeunesse mise en place de 2012 à 2018.

Enfin, un troisième critère tenait à la correspondance des calendriers entre notre étude et le lancement opérationnel de la démarche de dialogue structuré sur le territoire breton, dans le cadre de laquelle l'INJEP avait été sollicité par le conseil régional à participer à son comité technique. Cette correspondance nous offrait ainsi la possibilité d'observer le déroulement de l'ensemble de la démarche au cours de l'année 2019.

Méthodologie et sources

La méthodologie de réalisation de cette étude a reposé sur l'exploitation de trois types de sources. En premier lieu, une analyse documentaire approfondie a été réalisée, à partir d'un corpus composé des principaux documents produits par le conseil régional de Bretagne depuis 2010 (chartes, rapports spécifiques, délibérations, budgets primitifs, etc.), ainsi que d'un certain nombre de rapports d'études réalisées par le conseil économique, social et environnemental régional (CESER), ainsi que par d'autres institutions, organismes et associations (direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale [DRJSCS], Askoria⁴⁵, GIP Relation emploi-formation [GREF] de Bretagne, comité régional des association de jeunesse et d'éducation populaire [CRAJEP], etc.). En second lieu, nous avons réalisé 38 entretiens avec les élus et les techniciens du conseil régional ; avec plusieurs collectivités territoriales, intercommunalités et pays ; avec de nombreux partenaires institutionnels (services déconcentrés de l'État et caisses d'allocations familiales [CAF] notamment) et associatifs du territoire. En troisième lieu, enfin, nous avons effectué 7 observations lors de séances plénières du conseil régional, de réunions du conseil régional des jeunes [CRJ] et lors d'événements organisés par le conseil régional. Nous avons également pu observer une séance de recueil de la parole des jeunes organisée dans le cadre de la démarche mise en œuvre par le CRAJEP de Bretagne.

Plan du rapport

Le rapport se structure en trois parties. La première partie opère une mise en perspective historique des dynamiques sociopolitiques sur le territoire breton, à partir d'une synthèse de travaux existants. Cette mise en perspective vise notamment à comprendre le contexte, mais aussi les enjeux politiques et d'action publique dans lesquels s'inscrivent, sur ce territoire, les interventions du conseil régional.

La seconde partie propose, quant à elle, une exploration de quatre cadres sectoriels qui structurent l'action du conseil régional en direction des jeunes. Le rapport revient ainsi successivement sur : les interventions relatives au cadre scolaire et pédagogique des lycées bretons ; les interventions concernant l'offre de formation professionnelle initiale ; les interventions relatives à la citoyenneté et au développement de la mobilité internationale des jeunes ; et enfin, les interventions relatives à l'information et à l'orientation des jeunes. Cette partie montre ainsi les enjeux de structuration propres à chacun de ces cadres sectoriels et identifie les principales évolutions à l'œuvre en leur sein. Des encadrés complémentaires viennent, quant à eux, préciser les enjeux relatifs à différents champs d'intervention du conseil régional, notamment en matière d'enseignement supérieur et de transport.

⁴⁵ Organisme de formation aux métiers de l'intervention sociale.

La troisième partie revient, enfin, sur les enjeux de la transversalité et du partenariat institutionnel dans la prise en compte des jeunes par l'action publique. Un retour au début des années 2010 est tout d'abord opéré, alors que les enjeux jeunesse ont fait l'objet d'une mise à l'agenda politique, à travers l'adoption d'une charte dédiée, la mise en place d'un réseau entre les collectivités territoriales bretonnes et la création d'une chaire de recherche. Cette partie analyse ensuite la réception, par le conseil régional, de son rôle de collectivité-chef de file et observe l'élaboration et la mise en œuvre de la démarche de dialogue structuré. Enfin, l'endossement de ces rôles par le conseil régional est analysé en regard du positionnement des autres niveaux d'intervention (conseils départementaux et métropoles) sur les enjeux relatifs à la jeunesse, positionnement qui peut concurrencer ou, du moins, neutraliser, la portée du chef de filât régional en ce domaine.

REMERCIEMENTS

Nous souhaitons remercier vivement, en premier lieu, les élus et les services du conseil régional de Bretagne qui nous ont accordé leur confiance et leur temps, nous donnant ainsi la possibilité de mieux comprendre les politiques publiques menées par la collectivité et les enjeux auxquels celles-ci sont confrontées, dans le cadre d'échanges particulièrement constructifs et réflexifs.

Nous souhaitons également remercier, tout particulièrement, les services de la direction régionale de la jeunesse, du sport et de la cohésion sociale (DRJSCS) de Bretagne, pour le temps qu'ils nous ont à plusieurs reprises accordé et les éclairages décisifs qu'ils ont pu nous apporter pour appréhender le rôle joué par les services de l'État dans la construction des politiques de jeunesse.

Cette étude n'aurait pas pu être menée à bien sans la disponibilité de l'ensemble des personnes et des structures qui se sont prêtées au jeu de l'entretien, et des membres du conseil régional des jeunes qui nous ont laissé les observer dans leurs travaux. Que chacune et chacun soient ici sincèrement remercié-e-s.

Les résultats de ce travail doivent également beaucoup aux membres de notre comité de suivi, qui ont partagé avec nous leur expertise et leurs remarques toujours constructives. Merci à Naouel Amar, Audrey Baudeau, Francine Labadie, Romain Pasquier et Patricia Loncle. Nous adressons également un remerciement particulier à Thomas Frinault et Sébastien Ségas, qui ont assuré le suivi scientifique de cette étude.

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.

Partie 1. La genèse du conseil régional en Bretagne : retour historique sur la constitution d'un intérêt régional breton

Avant d'entrer plus avant dans l'analyse des politiques du conseil régional de Bretagne en direction des jeunes dans la période contemporaine, il convient en préalable de saisir en quoi les équilibres institutionnels actuels s'inscrivent, historiquement, dans une dynamique sociale et politique propre au territoire breton, en tant qu'entité administrative, culturelle et politique. Depuis une vingtaine d'années, plusieurs travaux en sciences sociales du politique se sont en effet intéressés à la région Bretagne dans le cadre d'une analyse plus large du fait régional en France¹. Il s'agit, en croisant ces travaux, de disposer de points de repère utiles à la compréhension du système d'acteurs régional tel que nous avons pu l'observer.

1. La construction d'un intérêt régional breton autour du CELIB (1950-1980)

Après avoir connu une phase de croissance commerciale et industrielle entre le xv^e siècle et le xviii^e siècle, notamment du fait de son ouverture maritime, la Bretagne s'est engagée, dès la fin du xviii^e siècle, dans une trajectoire de « périphérialisation » et de « ruralisation » jusqu'au milieu du xx^e siècle². L'économie bretonne, tout au long de cette période, est dominée par une agriculture d'autosubsistance et reste faiblement industrialisée, entraînant une émigration de la main-d'œuvre dès le début du xix^e siècle, qui se trouve par la suite encouragée tant par la diffusion de l'école républicaine (à travers l'unification linguistique) que par le développement du chemin de fer. La région se maintient alors dans une situation de sous-développement par rapport au territoire national, renforcée par la survenue des deux guerres mondiales.

Au niveau culturel et politique, la période est néanmoins marquée, dès la fin du xix^e siècle, par le développement de nouvelles formes de mobilisations – dominées alors par une idéologie catholique et conservatrice – en défense de la langue bretonne et d'une demande de décentralisation administrative. En outre, le début du xx^e siècle voit s'amorcer une recomposition politique des droites bretonnes, avec l'émergence de la démocratie-chrétienne comme nouvelle force politique concurrençant la droite monarchiste³. Dans l'entre-deux-guerres, la Jeunesse agricole catholique (JAC), créée en 1929, se développe avec succès en Bretagne en jouant un rôle de formation des élites paysannes, tandis que se renforce parallèlement le mouvement culturel et nationaliste breton (développement de maisons d'éditions et de revues en langue bretonne, création d'associations culturelles catholiques et laïques, et de partis politiques régionalistes).

¹ Nous nous appuyons principalement, ici, sur les travaux menés par le politiste Romain Pasquier, par ailleurs membre du comité de suivi de la présente étude.

² Pasquier Romain, *La capacité politique des régions : une comparaison France/Espagne*, op. cit.

³ Pasquier Romain, « Bretagne électorale : le grand basculement », *Parlement(s), Revue d'histoire politique*, HS n° 10, 2014, p. 24.

La période de l'immédiat après-guerre, à la fin des années 1940, marque un tournant historiquement décisif dans la structuration de la défense des intérêts régionaux avec la création, en 1950, sous l'influence du journaliste et militant régionaliste Joseph Martray, du Comité d'étude et de liaison des intérêts bretons (CELIB). Réunissant des élus, des responsables d'association, des organisations syndicales et professionnelles, et des chefs d'entreprises, le CELIB prend son essor avec l'arrivée de René Pleven – alors président du Conseil et député des Côtes-du-Nord (renommées Côtes-d'Armor en 1990) – à sa présidence en 1951. Dépassant les frontières partisanes et catégorielles, le CELIB parvient alors, selon le politiste Romain Pasquier, « à incarner un intérêt supérieur, l'intérêt régional, et à rassembler l'ensemble des élites politiques, économiques et culturelles régionales⁴ ». Au sein de sa commission d'expansion économique, le CELIB élabore une stratégie de développement pour la Bretagne, qui se matérialise par la réalisation d'un premier « Plan breton » en 1953, dans la perspective de peser sur la mise en œuvre du II^e Plan (1954-1957)⁵. Ce plan régional promeut notamment « la modernisation des structures agricoles, le développement industriel et touristique ou encore l'amélioration des réseaux de transport ».

Dans les années 1950, le CELIB joue un rôle d'interface entre l'administration centrale et les acteurs locaux – Romain Pasquier parle à ce propos de « régionalisation coproduite »⁶ – dans le cadre d'un mouvement plus large de régionalisation des politiques d'aménagement du territoire, qui voit le Commissariat général au Plan (CGP) élaborer, en 1955-1956, un découpage du territoire national en 21 régions de programmes⁷, dont le tracé a perduré jusqu'en 2015. Les arbitrages alors opérés suivent des logiques disparates : tantôt il est tenu compte des découpages provinciaux antérieurs (comme pour l'Alsace, la Franche-Comté, le Limousin et, plus tard, la Corse), tantôt ils sont ignorés comme c'est le cas pour la Bretagne, de laquelle est soustraite Nantes et le département de Loire-Atlantique, et dont la situation rejoint celle de la Normandie, elle aussi séparée en deux entités (la Basse-Normandie autour de Caen, la Haute-Normandie autour de Rouen) ; enfin certaines entités régionales relèvent de créations *ex nihilo*, telles que les régions Centre, Midi-Pyrénées ou Provence-Alpes-Côte d'Azur⁸.

Suite au passage de la IV^e à la V^e République en 1958, les années 1960 marquent une nette évolution dans les politiques d'aménagement du territoire. Le pouvoir gaullien opère un mouvement de centralisation de celles-ci – notamment à travers la création de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) en 1963 – qui fait de la région l'échelon privilégié de leur mise en œuvre, selon une logique descendante. Cette évolution vient alors heurter la pratique bretonne de coproduction : à partir de 1962, le CELIB est ainsi contraint d'accepter une certaine reprise en main de la politique de planification régionale par le CGP dans le cadre du IV^e Plan (1962-1965)⁹. En réponse, la stratégie de coproduction du CELIB évolue vers une stratégie plus affirmée de confrontation, principalement sous l'influence des syndicats agricoles, qui permet alors l'obtention d'équipements structurels tels que le plan routier de désenclavement. Cependant, malgré cette évolution du mode de négociation, le CELIB se

⁴ Pasquier Romain, *La capacité politique des régions*, op. cit.

⁵ Marzin Fabrice, « Joseph Martray et le CELIB, une contribution significative à la création des EPR en 1972 », *Pour mémoire*, Hors-série, décembre 2012, p. 14-23.

⁶ Pasquier Romain, *Le pouvoir régional*, op. cit., p. 135.

⁷ La Corse était alors rattachée à l'actuelle région Provence-Alpes-Côte d'Azur, avant d'être administrativement reconnue comme une entité propre en 1982.

⁸ Pasquier Romain, *Le pouvoir régional*, op. cit., p. 145.

⁹ Marzin Fabrice, « Joseph Martray et le CELIB, une contribution significative à la création des EPR en 1972 », op. cit., p. 21.

maintient comme interface des relations avec l'État, ainsi qu'en témoigne son rôle dans la commission de développement économique régional (CODER) – créée en 1964 dans chaque région de programme –, au sein de laquelle les dirigeants du CELIB s'investissent et où ils obtiennent un espace d'échanges plus large que celui observé dans les CODER des autres régions.

Dans un contexte de politisation accrue des rapports sociaux, les années 1970 marquent, pour le CELIB, une rupture de l'équilibre issu des années 1950. Les organisations de gauche lui reprochent de ne pas prendre position dans les conflits sociaux qui surviennent alors – notamment lors de la grève des ouvrières de l'usine du Joint français de Saint-Brieuc de février à mai 1972 ou lors de la « grève du lait » survenue en mai-juin de la même année – et quittent le comité. De surcroît, le CELIB est également contesté par un mouvement de renouveau du mouvement régionaliste breton – dans le sillage de la création de l'Union démocratique bretonne (UDB) en 1964¹⁰ –, porté par des nouvelles générations militantes ancrées à gauche, qui politisent la revendication culturelle. Plus largement, cette déstabilisation du compromis issu des années 1950 s'inscrit dans une dynamique de rééquilibrage du rapport droite-gauche en Bretagne : alors qu'en 1958, la droite disposait de près de trois quarts des voix, la situation s'équilibre en 1988 lors des élections législatives à l'avantage de la gauche (53,3 % pour la gauche contre 46,8 % pour la droite¹¹). Une gauche bretonne, à tendance centriste, prend alors racine comme en témoigne l'émergence de ses principales figures : Edmond Hervé à Rennes, Charles Josselin dans les Côtes-d'Armor, Jean-Yves Le Drian à Lorient, Louis Le Pensec dans le Finistère.

Pour autant, si le CELIB en tant qu'institution perd de sa centralité, ses principaux responsables vont investir les nouvelles institutions régionales créées par la loi du 5 juillet 1972 que sont les établissements publics régionaux (EPR) et les comités économiques et sociaux régionaux (CESR)¹². René Pleven, ancien président du CELIB, prend alors la présidence de l'EPR en 1974, tandis que Claude Champaud, autre animateur du CELIB, devient président du CESR¹³. Romain Pasquier souligne, en ce sens, que « par les hommes qui l'ont animé et les croyances qui l'ont fondé, le CELIB [a transmis] aux nouvelles institutions régionales un héritage précieux de représentations et de pratiques politiques¹⁴ ». Bien qu'organisant une séparation entre un pouvoir consultatif et un pouvoir délibératif, tout en étant doté d'une personnalité morale et d'une autonomie financière, l'EPR ne dispose cependant d'aucune compétence spécifique ; cette structure reste dès lors maintenue, tout au long des années 1970, dans une « position subordonnée » vis-à-vis des collectivités territoriales existantes et de l'État¹⁵.

¹⁰ Voir Kernalegenn T. et Pasquier R. (dir.), *L'Union démocratique bretonne. Un parti autonomiste dans un État unitaire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Histoire », 2014.

¹¹ Pasquier Romain, « Bretagne électorale », *op. cit.*, p. 30-31.

¹² Ceux-ci deviendront, en 1992, les conseils économiques et sociaux régionaux, puis, en 2010, les conseils économiques, sociaux et environnementaux (CESER).

¹³ Pasquier Romain, *La capacité politique des régions*, *op. cit.*, chapitre 1.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Frinault Thomas, *Le pouvoir territorialisé en France*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2012, p. 64-65.

2. L'émergence du conseil régional comme acteur du développement territorial (1980-1990)

La situation évolue ensuite dans les années 1980 avec la création, par la loi du 2 mars 1982, des conseils régionaux en tant que collectivités locales de plein droit, au même titre que les communes et les départements. Mais, prévues initialement en 1983, les premières élections régionales ne se tiennent qu'en 1986, maintenant les régions dans leur fonctionnement antérieur durant ce laps de temps. Lors de ces élections, qui se déroulent au scrutin de liste proportionnel à tour unique, la liste d'alliance entre le Rassemblement pour la République (RPR) et l'Union pour la démocratie française (UDF) l'emporte avec 43,9 % des suffrages, devant les listes du Parti socialiste (32,6 %) et du Parti communiste (7 %) – et ce, malgré le rééquilibrage droite-gauche à l'œuvre en Bretagne (cf. *supra*). Le sénateur RPR d'Ille-et-Vilaine, Yvon Bourges, prend alors la présidence du conseil régional, qu'il occupera jusqu'en 1998.

Cette période voit se déployer deux évolutions structurantes du point de vue de l'action publique au niveau régional. La première consiste en la création, par la loi du 29 juillet 1982, des contrats de plan État-Région (CPER), qui transforment les modalités de définition et de mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire¹⁶, dans un contexte où se développe plus largement la contractualisation dans l'action publique¹⁷. Le cadre instauré par la négociation des CPER organise en effet une forme de coproduction entre le conseil régional et l'État dans la définition des objectifs prioritaires en matière d'aménagement, sans néanmoins, comme le révèlent les travaux de Jean-Pierre Gaudin, faire disparaître les asymétries de pouvoir¹⁸.

En Bretagne, la mise en place de cette nouvelle procédure hérite des pratiques antérieures issues de l'expérience du CELIB. Ainsi que le précise Romain Pasquier, chaque CPER est l'occasion, pour le conseil régional, d'organiser « une large procédure de concertation afin de se constituer en porte-parole d'une coalition territoriale plus large¹⁹ ». En développant une expertise propre en matière de prospective territoriale, le conseil régional se positionne, en outre, comme producteur d'un récit territorial autour duquel se réunissent les acteurs dans la défense de l'intérêt régional. De surcroît, dans le cadre d'une pratique héritée du CELIB, les élus de l'exécutif régional organisent régulièrement un « tour de Bretagne » à l'occasion duquel ils rencontrent les élus et les acteurs socio-économiques du territoire. En ce sens, le déploiement des CPER tend dès lors, en Bretagne, à s'inscrire dans une continuité historique marquée par une certaine cohésion des coalitions d'acteurs et un consensus, relativement fort en leur sein, sur la définition des priorités du développement régional.

La seconde évolution tient, quant à elle, à l'émergence, depuis le milieu des années 1970, du développement local comme nouveau paradigme de l'action publique dans lequel le conseil régional va jouer un rôle central au début des années 1990. En 1994, le CESR de Bretagne est ainsi chargé de proposer un découpage du territoire adapté à la mise en œuvre des programmes de développement local. Ce travail aboutit à la définition de 12 territoires dans le cadre du programme régional

¹⁶ Frinault Thomas, *Le pouvoir territorialisé en France*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2012, p. 361-367.

¹⁷ Gaudin Jean-Pierre, *Gouverner par contrat*, 2^e édition, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Pasquier Romain, *La capacité politique des régions, op. cit.*, chapitre 2.

d'aménagement du territoire (PRAT)²⁰, lui-même financé par un fonds *ad hoc*. Sur chacun de ces territoires, le conseil régional s'appuie sur des structures partenaires de nature diverses (syndicats mixtes, associations, sociétés d'économie mixte, districts urbains, etc.) pour assurer l'animation technique du programme d'action défini localement. En outre, comme le souligne Romain Pasquier, le conseil régional met en place des comités locaux de coordination²¹. Il s'agit de structures informelles auxquelles participent, sous la présidence d'un élu régional, des élus et des représentants socioprofessionnels, et dont le rôle consiste à élaborer un projet de développement du territoire. Cette politique régionale de soutien aux territoires s'articule, en outre, avec la mise en œuvre des programmes Leader, portés par la Commission européenne : dans certains cas, le PRAT vient compléter le programme Leader tandis que dans d'autres, il joue un rôle de levier à son obtention. Progressivement, au cours des années 1990, le conseil régional endosse ainsi un rôle coordinateur en matière de développement territorial, accepté par les autres niveaux de collectivités²². Au début des années 2000, ces territoires prennent le statut de pays – créés par la LOADT de 1995²³ et confortés par la LOADDT 1999²⁴ – et passent au nombre de 21 dans le cadre du CPER 2000-2006, couvrant désormais l'ensemble du territoire régional.

3. Basculement à gauche et nouvelles compétences pour le conseil régional (2004)

Dominées depuis 1986 par une majorité issue de l'alliance RPR-UDF, les années 2000 sont marquées par le basculement à gauche du conseil régional lors du scrutin de 2004 qui voit, au niveau national, les listes de gauche emporter 24 régions sur 26 (dont 20 sur 22 en métropole). Dès les élections de 1998, cependant, la liste de gauche plurielle avait obtenu une courte majorité des voix dans les urnes (432 881 contre 420 585), dans le cadre d'un scrutin de listes départementales, à la proportionnelle et à tour unique. Mais le faible écart entre la liste de gauche plurielle et la liste d'alliance RPR-UDF ne permet pas, alors, de dégager de majorité dans la répartition des sièges, chacune en obtenant 34²⁵. Grâce aux voix des élus issus de listes dissidentes (ayant obtenu quatre sièges), la droite obtient finalement la présidence. Josselin de Rohan, sénateur du Morbihan depuis 1982, succède ainsi à Yvon Bourges, et gouverne jusqu'en 2004 en situation de majorité relative. Pour autant, ce scrutin confirme alors le renforcement de la gauche en Bretagne.

En 2004, le basculement à gauche se concrétise finalement. Organisées sur la base d'un scrutin proportionnel de listes régionales à deux tours avec prime majoritaire, ces élections voient la liste d'alliance entre le Parti socialiste (PS), le Parti communiste français (PCF) et les radicaux de gauche emporter près de 47 sièges sur 83, auxquels s'ajoutent les 11 sièges de la liste des Verts alliés aux régionalistes de l'UDB. Divisée entre une liste de l'Union pour un mouvement populaire (UMP) et de l'Union pour la démocratie française (UDF), la droite n'obtient que 25 sièges (17 pour l'UMP, 8 pour l'UDF).

²⁰ Les 12 territoires définis sont les suivants : Centre-ouest Bretagne, Pays de Dinan, Pays de Morlaix, Bassin de Brest, Cornouaille, Pays de Lorient, Pontivy-Loudéac, Pays de Plöermel, Pays de Vilaine, Marches de Bretagne, Pays de Saint-Brieuc, Trégor-Göelo.

²¹ Pasquier Romain, *La capacité politique des régions*, op. cit., chapitre 4.

²² *Ibid.*

²³ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite « loi Pasqua ».

²⁴ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite « loi Voynet ».

²⁵ Nicolas Michel et Pierre Patrick, « Le bilan des régionales de 1998 en Bretagne », *Annales de Bretagne et des pays de l'Ouest*, n° 2, vol. 106, 1999, p. 85-100.

Jean-Yves Le Drian, maire de Lorient depuis 1981 et député depuis 1997, devient président du conseil régional avec une large majorité.

Cette nouvelle majorité politique coïncide avec l'adoption de l'Acte II de la décentralisation, issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Malgré les attentes initiales projetées sur cette réforme, notamment en matière de simplification territoriale, celle-ci n'a cependant pas structurellement remis en cause les équilibres existants. Thomas Frinault précise, en ce sens, qu'elle « n'a ni bousculé les institutions existantes, ni infléchi l'équilibre des pouvoirs territoriaux, se contentant d'œuvrer dans le sens d'une consolidation des compétences départementales et régionales auxquelles correspondent des moyens humains et budgétaires nouveaux²⁶ ». Ce faisant, la réforme opère néanmoins de nouveaux transferts de compétences aux conseils départementaux et régionaux. Au regard de notre objet d'étude, les nouvelles responsabilités obtenues alors par les conseils régionaux apparaissent ainsi relativement importantes, plus particulièrement en matière de formation professionnelle et d'emploi, mais également d'éducation (voir Partie 2). Le conseil régional endosse également un rôle de chef de file dans le domaine du développement économique.

Les élections régionales de 2010 reconduisent la majorité de gauche au conseil régional, malgré une triangulaire au second tour. Le Parti socialiste, allié au Parti radical de gauche (PRG), au Mouvement républicain et citoyen (MRC), à Génération Écologie et à CAP 21, obtient 52 sièges sur 83. La liste d'Europe Écologie et des régionalistes de l'UDB – portée par Guy Hascoët – obtient, quant à elle, 11 sièges, mais s'inscrit dans l'opposition. À droite, la liste de l'UMP portée par Bernadette Malgorn obtient 20 sièges. Jean-Yves Le Drian est réélu à la présidence, qu'il quitte en 2012 – tout en restant conseiller régional – lors de sa nomination comme ministre de la Défense dans le gouvernement de Jean-Marc Ayrault. Le socialiste Pierrick Massiot lui succède à la présidence du Conseil régional jusqu'en 2015. Entre-temps, la réforme relative à la délimitation des régions du 16 janvier 2015 n'entraîne pas de redécoupage des limites régionales issues de 1956.

Lors des élections de décembre 2015, Jean-Yves Le Drian, toujours ministre de la Défense, est de nouveau désigné en tête de la liste PS-PRG et remporte l'élection avec 53 sièges. Il devance la liste Les Républicains, portée par Marc Le Fur, qui remporte 18 sièges. Cette élection est néanmoins marquée par une nette progression du Front national qui obtient 12 sièges. Jean-Yves Le Drian est réélu à la présidence du conseil régional, en cumulant ce mandat avec sa fonction ministérielle jusqu'aux élections présidentielles de 2017. Nommé ministre de l'Europe et des Affaires étrangères dans le gouvernement d'Édouard Philippe, il démissionne de la présidence du conseil régional. Loïg Chesnais-Girard, élu le 22 juin 2017, le remplace à cette fonction. La majorité actuelle se compose, depuis lors, du groupe de l'Alliance progressiste des socialistes & démocrates de Bretagne (regroupant elle-même des membres du PS, de La République en marche, ainsi que des élus divers gauche) disposant de 43 sièges, du groupe des communistes et progressistes (4 sièges), du groupe des radicaux de gauche et apparentés (3 sièges) et du groupe des régionalistes (3 sièges).

Ce retour historique sur la constitution d'un intérêt régional breton à partir des années 1950 à travers de la création du CELIB permet ainsi de mieux comprendre les dynamiques institutionnelles dont le conseil

²⁶ Frinault Thomas, *Le pouvoir territorialisé en France*, op. cit., p. 86.

régional est aujourd'hui, pour partie, l'héritier. Contrairement à la situation d'autres régions composées par le haut dans une dynamique d'aménagement du territoire, à l'image de la région Centre étudiée par Romain Pasquier²⁷, le conseil régional dispose, en Bretagne, d'un socle de légitimité institutionnelle davantage ancré au sein de réseaux d'acteurs qui se sont historiquement constitués par le bas. En d'autres termes, le conseil régional bénéficie, en Bretagne, d'une forme de concordance des échelles, entre une identité politique propre à ce territoire (notamment du fait de la présence de mouvements régionalistes et de marqueurs culturels tels que l'existence de plusieurs langues) d'une part – et ce, malgré la diversité interne de ces identités –, et une collectivité territoriale à même d'intégrer institutionnellement cette identité d'autre part. Cette caractéristique propre au conseil régional de Bretagne apparaît aujourd'hui d'autant plus signifiante vis-à-vis des nouveaux conseils régionaux issus du redécoupage opéré en 2015, qui sont, quant à eux, engagés dans une dynamique de construction d'une nouvelle échelle d'action publique en partie découplée des systèmes d'acteurs préexistants. Sans y être toujours spécifiquement reliées, les modalités par lesquelles se formulent les politiques de jeunesse en région Bretagne, s'inscrivent, pour le moins, dans cette configuration sociohistorique.

²⁷ Pasquier Romain, *La capacité politique des régions*, op. cit.

Partie 2. Quatre cadres structurants de l'intervention du conseil régional en direction des jeunes

Depuis leur création, les conseils régionaux ont progressivement acquis (par transferts de compétences), ou se sont dotés (par débordements de compétences¹) de nombreux champs d'intervention visant directement les jeunes ou ayant une influence importante sur leurs conditions de vie. Afin de mieux comprendre comment s'est opérée – sectoriellement et historiquement – cette mise en échelle régionale de l'action publique en direction des jeunes, nous avons fait le choix, ici, d'analyser les enjeux propres à quatre principaux cadres d'intervention qui structurent les interventions du conseil régional en ce domaine : les interventions sur le cadre scolaire et universitaire, la structuration de l'offre de formation professionnelle, le soutien au développement de la citoyenneté et de la mobilité internationale, ainsi que les actions en matière d'information et d'orientation.

Cette exploration renvoie ainsi aux politiques de jeunesse entendues comme les politiques *en direction* des jeunes, c'est-à-dire qui s'adressent – directement ou non – à cette classe d'âge². La sélection de ces quatre champs de compétence a été déterminée, tout d'abord, en mobilisant un critère d'inscription historique pour deux d'entre eux, à savoir l'intervention sur le cadre scolaire et la formation professionnelle, qui sont deux domaines originairement constitutifs de l'identité d'action publique des conseils régionaux. Le choix d'étudier, ensuite, le champ du soutien au développement de la citoyenneté et de la mobilité internationale procède, quant à lui, d'une volonté de mieux comprendre comment s'est mis en œuvre et s'est largement étendu par la suite un ensemble d'interventions relevant initialement d'un volontarisme politique non associé à un transfert de compétence au sens strict du terme. Enfin, l'étude du champ de l'information et de l'orientation des jeunes s'inscrit dans la perspective d'analyser une dynamique plus récente de constitution d'un domaine de compétence à même de jouer un rôle important sur les trajectoires d'insertion des jeunes.

Il convient cependant de souligner que leur exploration n'épuise pas l'ensemble des autres politiques régionales ayant une incidence structurante sur les conditions de vie des jeunes, parmi lesquelles les politiques de transports, les politiques de développement économique, ou encore les politiques d'aménagement et de développement durable du territoire. En outre, comme nous l'observerons au cours de cette partie, l'ensemble des interventions pilotées par le conseil régional s'inscrivent pour la plupart dans des systèmes partenariaux de régulation propres à chaque secteur d'action publique, qui mériteraient des explorations à chaque fois spécifiques que nous ne pouvons effectuer ici – mais qui sont par ailleurs l'objet de nombreux travaux de recherche auxquels nous renvoyons. Ce faisant, nous privilégions, dans la présente recherche, une analyse des enjeux structurants de chacun des champs d'intervention observés *du point de vue* du conseil régional lui-même, à défaut d'une analyse exhaustive des régulations intrasectorielles observées.

¹ Mériaux Olivier, « Introduction : Le débordement territorial des politiques sectorielles », in Alain Faure et Anne-Cécile Douillet (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005, p. 27-32.

² Parisse Jordan, « "Politiques de jeunesse" : significations et enjeux d'une notion multiforme », *op. cit.*

1. La structuration du cadre scolaire et pédagogique des lycées bretons

Héritée des premières lois de décentralisation, l'intervention des conseils régionaux sur le cadre scolaire et pédagogique des lycéens s'est progressivement étoffée au fil du temps. Elle forme aujourd'hui un large champ de compétence, qui inclut la construction, la rénovation, l'adaptation et le fonctionnement des établissements, mais également le financement du matériel pédagogique (en particulier des manuels scolaires) et numérique, ainsi que, plus récemment, la gestion du transport scolaire.

Historiquement, la prise en charge de ce champ de compétence par le conseil régional participe, plus largement, d'une recomposition des politiques éducatives en France, qui s'est notamment caractérisée par l'émergence d'un nouveau partage des rôles entre le national et le local³. S'agissant de la programmation de la construction des établissements scolaires – tant des collèges que des lycées – celle-ci était, en effet, entre les années 1950 et les années 1980, directement pilotée par l'administration centrale dans le cadre d'une politique d'industrialisation et de standardisation des processus de production (notamment à travers la technique de la « construction modulaire »), elle-même liée à un contexte de fort accroissement de la population scolarisée dans l'enseignement secondaire⁴. Pour autant, si cette politique a permis d'accroître substantiellement les capacités de scolarisation, tout en intégrant un certain nombre d'évolutions (introduction d'une certaine modularité dans l'organisation spatiale, création de centres de documentation et d'information, introduction des technologies audiovisuelles, etc.), elle reste associée à la réalité d'un patrimoine immobilier à l'architecture uniforme, mobilisant de nombreux bâtiments provisoires, et dont la dégradation a été non seulement massive et rapide⁵, mais aussi très inégale d'une académie à l'autre⁶. De ce point de vue, le transfert de la compétence de construction et de rénovation des établissements aux conseils régionaux peut s'analyser, à la suite de la politiste Claire Dupuy, comme résultant historiquement d'une « logique de décentralisation de la pénurie⁷ », mais qui a eu des effets largement positifs à long terme, tant en termes d'amélioration de la qualité du bâti que de réduction des inégalités entre les régions, et ce, principalement du fait de l'investissement très massif des conseils régionaux en ce domaine tout au long des années 1990⁸. Par la suite, le champ de l'intervention régionale en la matière 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).

³ Ben Ayed Choukri, *Le nouvel ordre éducatif local*, Paris, Presses universitaires de France, 2009 ; Zanten Agnès van, « La construction des politiques d'éducation. De la centralisation à la délégation au local », in Pepper D. *et al.* (dir.), *La France en mutation, 1980-2005*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, p. 229-263.

⁴ Prost Antoine, « Jalons pour une histoire de la construction des lycées et collèges de 1960 à 1985 », in Pierre Caspard *et al.* (dir.), *Lycées, lycéens, lycéennes. Deux siècles d'histoire*, Lyon, INRP, 2005, p. 459-478.

⁵ L'incendie du collège Édouard Pailleron dans le XIX^e arrondissement de Paris le 6 février 1973, faisant vingt morts, constitue l'une des images dramatiques des défauts de conception des établissements construits à l'époque.

⁶ Dupuy Claire, *La régionalisation sans les inégalités. Les politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Res publica », 2017, p. 29-32.

⁷ *Ibid.*, p. 39.

⁸ *Ibid.*, p. 109-117.

La recomposition à l'œuvre dans les politiques éducatives s'est également traduite, au-delà de l'intervention sur le patrimoine immobilier et son fonctionnement, par le développement, dès la fin des années 1990, des politiques régionales de financement des manuels scolaires et des équipements numériques dans les lycées. Ces politiques ont été d'abord initiées sur une base volontariste par certains conseils régionaux, dans une logique de « débordement » – au sens d'Olivier Mériaux⁹ – de leurs compétences formellement inscrites dans la loi. Source initiale de l'un des rares types de clivage partisan entre les conseils régionaux à la fin des années 1990 observé par Claire Dupuy, la politique de gratuité des manuels scolaires s'est ainsi largement étendue au-delà de l'appartenance politique des exécutifs dans le courant des années 2000¹⁰, selon des logiques variables d'une région à l'autre (achat direct des livres dans certains cas, mise en place de chèques-livres dans d'autres, etc.). De même, dans le domaine du financement des équipements numériques des lycées, alors que les premières lois de décentralisation maintenaient l'État dans un rôle de financeur principal de mise à niveau des équipements – notamment dans le cadre du plan « Informatique pour tous » lancé en 1985 –, la pratique a vu également se développer l'intervention des conseils régionaux qui, depuis la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école du 8 juillet 2013, sont responsables de « l'acquisition et [de] la maintenance des infrastructures et des équipements, dont les matériels informatiques et les logiciels prévus pour leur mise en service, nécessaires à l'enseignement et aux échanges entre les membres de la communauté éducative » (article 23).

Au regard de l'évolution de ce champ d'intervention, nous analyserons plus spécifiquement les modalités par lesquelles se déploie la politique de construction et de rénovation des lycées du conseil régional de Bretagne. Dans le cadre de la mise en œuvre de cette compétence, ce dernier a adopté, en décembre 2016, un schéma directeur immobilier (SDI) des lycées publics, qu'il a par la suite actualisé en juin 2018¹¹. Ce document d'orientation définit une priorisation stratégique pluriannuelle de la programmation des opérations immobilières, selon différents axes et niveaux d'intervention, tout en tenant compte de plusieurs sources d'informations.

La programmation immobilière, entre anticipation et adaptabilité

L'une des principales caractéristiques de l'exercice de la compétence du conseil régional en matière de programmation et de gestion du parc immobilier des lycées tient à son positionnement spécifique vis-à-vis des principaux usagers des établissements, dans la mesure où, tant les lycéens que les équipes pédagogiques et administratives dépendent hiérarchiquement et fonctionnellement d'une autre tutelle administrative, à laquelle incombe la définition des contenus pédagogiques et l'organisation de la vie scolaire. Cette situation induit une relation que l'un de nos interlocuteurs compare à celle liant un propriétaire et un locataire, organisant ainsi une forme de dépendance réciproque au cœur de laquelle se situent les enjeux liés aux choix de programmation des opérations immobilières¹².

⁹ Mériaux Olivier, « Introduction : Le débordement territorial des politiques sectorielles », *op. cit.*

¹⁰ Dupuy Claire, *La régionalisation sans les inégalités*, *op. cit.*, p. 89-91.

¹¹ Le SDI a fait l'objet d'une prolongation du plan d'action pour l'année 2021, adoptée par une délibération du 15 octobre 2020, voir : https://www.bretagne.bzh/app/uploads/20_DIL_01_Schema-lycees.pdf. Les données issues de ce document ne sont pas incluses dans la présente analyse pour des raisons liées au calendrier de réalisation de l'étude.

¹² Entretien avec un responsable de service au conseil régional de Bretagne, 14/05/2019.

ENCADRÉ 2. LA CONSTRUCTION ET LA RÉNOVATION, SECOND PROGRAMME BUDGÉTAIRE REGIONAL

Signe de l'importance de cette politique, la construction, la rénovation et l'adaptation aux normes réglementaires des lycées publics représentent, en autorisations de crédits au budget primitif 2019¹³, le deuxième plus important programme budgétaire du conseil régional de Bretagne, derrière celui relatif au développement des transports.

En effet, le programme budgétaire 303 (« Offrir un cadre bâti favorisant l'épanouissement de tous les acteurs des lycées ») est doté de 200 millions d'euros en investissement (autorisations de programme) et de 4,5 millions d'euros en fonctionnement (autorisations d'engagement). À lui seul, ce programme représente près de 15 % du total des autorisations de crédits ouverts en 2019. Ces crédits ont ainsi vocation à financer de manière pluriannuelle les 116 lycées publics que compte la région (données 2015¹⁴). Ceux-ci sont organisés selon trois réseaux de tutelle distincts : le réseau du rectorat d'académie de Rennes (ministère de l'Éducation nationale), qui compte 102 lycées, pour 74 717 lycéens ; le réseau agricole rattaché à la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation), comptant 10 lycées et 3140 lycéens ; et le réseau maritime rattaché à la direction interrégionale de la mer Nord-Atlantique-Manche Ouest (DIRM-NAMO, ministère de la Transition écologique et Solidaire), comptant 4 lycées (sur les 12 existants en France), pour 600 lycéens. Le réseau public accueille ainsi, en 2015, 55,3 % des lycéens bretons.

À cela s'ajoute également un programme de participation aux investissements immobiliers dans les établissements privés (programme 304), doté de 16 523 000 euros en investissement et de 220 000 euros en fonctionnement. La région Bretagne se caractérise, en effet, par l'importance de l'enseignement privé sous contrat, accueillant près de 44,7 % des lycéens bretons en 2015. Celui-ci est également structuré en trois réseaux : 85 lycées, accueillant 50 159 élèves, sont rattachés au réseau du comité académique de l'enseignement catholique de Bretagne (CAEC), sous tutelle du rectorat d'académie de Rennes ; 26 lycées agricoles, accueillant 9 227 lycéens, sont rattachés au Conseil national de l'enseignement agricole privé (CNEAP), sous tutelle de la DRAAF de Bretagne ; et 26 maisons familiales et rurales, accueillant 4 085 lycéens, sont rattachées à la fédération régionale éponyme, également sous tutelle de la DRAAF de Bretagne.

Ces enjeux se matérialisent principalement au travers d'une tension entre deux types de temporalités que sont, d'une part, la temporalité longue du processus de conception et de mise en œuvre des opérations immobilières et, d'autre part, la temporalité plus courte de l'évolution des usages pédagogiques et numériques au sein des établissements. En ce sens, la nature des missions assurées par les services du conseil régional – plus particulièrement par la direction de l'immobilier, en lien avec la direction de l'éducation – consiste à opérer plusieurs niveaux d'ajustements afin de concilier ces deux temporalités. Comme le précise une responsable, l'articulation à trouver se joue ici entre un impératif d'anticipation et la capacité à s'adapter à des usages aussi diversifiés que spécifiques, et qui évoluent rapidement :

« L'une des difficultés que l'on peut avoir quand on gère un patrimoine immobilier comme celui-là, c'est que c'est un patrimoine que l'on remet à la disposition des équipes pédagogiques et des lycéens, à l'Éducation nationale. Et l'Éducation nationale, elle a des besoins, elle a des équipes pédagogiques, il y a des réformes, il y a une carte des formations qui évolue, donc le bâti doit en permanence pouvoir s'adapter. [...] [Avec le SDI] il y a eu une volonté d'anticiper. Mais c'est compliqué [...]. Vous avez les externats, les salles banalisées, les salles de sciences, etc. En fonction du référentiel pédagogique, ça évolue. Dans l'enseignement professionnel ou

¹³ Voir : <https://www.bretagne.bzh/documents/budget-primitif-2019/> [consulté le 23/12/2020].

¹⁴ Données issues du SDI.

technologique, ça peut être très spécifique. [...] Il y a des normes de sécurité aussi à respecter. [...] Il y a l'internat, il y a la restauration. On a des agents qui travaillent, il y a le code du travail à respecter et leurs conditions de travail. [...] Et puis il y a les aspects réglementaires, parce que ce sont des établissements recevant du public. [...] Cet équilibre, il est compliqué, donc il faut qu'on soit dans l'anticipation. [...] Il faut [aussi] qu'on pense des locaux qu'on sait adapter facilement. [...] Et il manque un élément qu'il ne faut pas oublier, c'est le numérique. Les référentiels numériques sont en train d'évoluer à très grands pas. [...] Il y a des programmes qui ont été validés il y a trois-quatre ans, qui sont en cours de travaux. Aujourd'hui on est obligés de réajuster, parce qu'il y a trois-quatre ans, les besoins numériques n'étaient pas les mêmes. [...] Le temps de l'immobilier est long, trop long par rapport à des évolutions soit pédagogiques soit numériques. C'est une vraie difficulté. C'est pour ça qu'il faut se donner des axes, mais il faut un peu de souplesse. » (Entretien avec une responsable de service au conseil régional de Bretagne, 26/04/2019.)

Le « temps long » de l'immobilier évoqué dans cet extrait tient principalement au fait que le processus de construction et de rénovation des lycées s'inscrit dans le respect des procédures régissant la maîtrise d'ouvrage publique, telles qu'encadrées par la loi dite « MOP » du 12 juillet 1985¹⁵. Celles-ci se décomposent en plusieurs phases, tout au long desquelles le conseil régional (ou son organisme mandataire), en tant que maître d'ouvrage, est le responsable principal de l'opération. Au terme de la loi, il appartient en effet à ce dernier, « après s'être assuré de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération envisagée, d'en déterminer la localisation, d'en définir le programme, d'en arrêter l'enveloppe financière prévisionnelle, d'en assurer le financement, de choisir le processus selon lequel l'ouvrage sera réalisé et de conclure, avec les maîtres d'œuvre et entrepreneurs qu'il choisit, les contrats ayant pour objet les études et l'exécution des travaux¹⁶ ».

De manière simplifiée, le processus se décline en trois étapes principales¹⁷ : 1) une *phase de montage et de programmation*, comprenant les études d'opportunité et de faisabilité et le programme proprement dit¹⁸ ; 2) une *phase d'études et de conception*, incluant les diagnostics et études d'esquisse, les études d'avant-projet sommaire (APS) et définitif (APD), les études de projet, ainsi que les demandes de permis de construire et les opérations de sélection des prestataires dans le cadre des procédures de la commande publique ; et 3) une *phase de travaux* proprement dite, se concluant par la réception et la mise en service du bâtiment. En outre, afin d'adapter l'opération à ses besoins d'usages, des temps de concertation sont organisés à chacune de ces étapes, principalement lors de la programmation et des études. Le respect de ces étapes entraîne ainsi des délais relativement importants entre la décision de construire ou de rénover un établissement et sa mise en service :

« Avant qu'on amène une pelleuse, il faut combien de temps ?

– Minimum quatre ans [...]. Parce qu'une fois que vous avez fait le programme, quand vous voyez le projet architectural avec un maître d'œuvre, on se repose des tas de questions [...]. Une fois qu'on commence à dessiner les espaces, il faut les expliquer, il faut être sûr que ça va fonctionner, donc là il y a du temps de concertation et d'études techniques. Et de validation administrative [...]. Il y a tout ça à voir, et après les travaux. Donc à moins de 5-6 ans, on ne fait pas. » (Entretien avec une responsable de service au conseil régional de Bretagne, 26/04/2019.)

¹⁵ Loi n° 87-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

¹⁶ CEREMA, « Maîtrise d'ouvrage publique - Les acteurs d'une opération de construction », *L'essentiel*, Fiche n°3, novembre 2014, p. 2.

¹⁷ CEREMA, « Maîtrise d'ouvrage publique - Les différentes étapes d'un projet de construction : de l'idée à la mise en service », *L'essentiel*, Fiche n°4, novembre 2014, p. 6.

¹⁸ La loi sur la maîtrise d'ouvrage publique précise que le programme inclut « les objectifs de l'opération, les besoins qu'elle doit satisfaire, ainsi que les contraintes et exigences de qualité sociale, urbanistique, architecturale, fonctionnelle, technique et économique, d'insertion dans le paysage de protection de l'environnement, relatives à la réalisation et à l'utilisation de l'ouvrage ».

Pour autant, comme le révèle notre interlocutrice dans cet extrait, la relative longueur du processus ne tient pas seulement au respect des procédures juridiques de la maîtrise d'ouvrage publique, mais également au fait qu'en pratique, sa mise en œuvre ne relève pas d'une logique purement linéaire. Elle nécessite, en effet, d'effectuer de nombreux allers-retours entre les usagers finaux des locaux et les multiples acteurs intervenant sur l'ensemble de la chaîne de production (maître d'ouvrage, maître d'œuvre, entreprises, etc.).

En outre, au-delà des processus spécifiquement liés aux opérations proprement dites et à leurs différentes phases, les ajustements dont il est ici question peuvent se traduire dans des relations de nature plus quotidiennes, en particulier entre les services du conseil régional et les chefs d'établissements. Loin d'apparaître toujours fluides, ces relations relèvent plutôt d'une logique de rapport de force qui tend notamment à se cristalliser autour de la régulation des demandes que les chefs d'établissements adressent aux services du conseil régional, et qu'il faut, d'après l'une de nos interlocutrices, « pouvoir contenir » :

« Les proviseurs [sollicitent très régulièrement les services du conseil régional]. Ils vont avoir une ouverture de formation, ils trouvent que ça serait mieux de mettre une cloison là. [...] Donc on trie. Et le fait d'avoir un SDI ça nous permet de contenir les attentes [...]. Je pense que c'était une des difficultés qu'ont eues les équipes précédentes, c'est que comme il n'y avait pas de cadre objectivé et validé politiquement, c'était difficile de dire non. [...] Et [nous], il faut qu'[on] tienne les cordons de la bourse [...], on a une enveloppe à respecter, globale. Ensuite, on n'a pas les capacités de tout faire, parce que c'est long de faire des opérations. Donc il faut prioriser. Le SDI nous [le] permet. »
(Entretien avec une responsable de service au conseil régional de Bretagne, 26/04/2019.)

L'adoption du SDI par le conseil régional renvoie donc en partie à la volonté d'« objectiver les choix¹⁹ » en matière de programmation des opérations et de définir un cadre de régulation des demandes des proviseurs. Il s'agit, ce faisant, de limiter une logique de décision « au cas par cas », et de se donner une certaine capacité à « dire non²⁰ ». Cet enjeu est d'ailleurs clairement exprimé dans le document adopté en décembre 2016, qui précise la nécessité de « construire un socle stratégique robuste permettant de proposer sur une période donnée des modalités d'intervention adaptées et opposables aux différents partenaires²¹ ». Le SDI constitue ainsi, pour le conseil régional, une ressource que celui-ci peut mobiliser dans le rapport d'intermédiation avec les chefs d'établissements, et ce, afin de se dégager des marges de manœuvre. On peut identifier dans le SDI une logique de recours à des instruments d'action publique²² reposant sur l'adoption de critères techniquement objectivés – et apparaissent ainsi comme neutres – dans la perspective de légitimer la subordination d'autres acteurs à un ordre souhaité²³. Il s'agit, maintenant, d'analyser comment s'opère dans le contenu même du SDI, l'objectivation des choix ici évoquée.

¹⁹ Entretien avec une responsable de service au conseil régional de Bretagne, 26/04/2019.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Conseil régional de Bretagne, « Schéma directeur immobilier des lycées publics de Bretagne », 16 décembre 2016, p. 12.

²² Lascoumes Pierre. et Le Galès Patrick. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

²³ Le Saout Rémy et Segas Sébastien, « La domination politique par les dispositifs financiers », *Politix*, n° 93, 2011, p. 141-165.

Différents axes et niveaux d'intervention priorités

Le SDI adopté en décembre 2016 se présente formellement comme un document d'orientation stratégique, qui intègre différents niveaux d'analyse et de prescription. Après avoir exposé, dans ses grandes lignes, les principales orientations du conseil régional en matière éducative²⁴, le SDI met en avant plusieurs enjeux relatifs à la gestion du patrimoine immobilier lui-même. Celui-ci est ainsi successivement présenté comme un vecteur de « citoyenneté et de réussite scolaire », de « conditions de travail respectueuses des agents », de « dépense publique optimisée », de « politique énergétique et climatique », de « politique sportive », de « commande publique », et enfin d'« équité territoriale ».

Évoquant également les différents types de diagnostics réalisés en amont – sur lesquels nous reviendrons plus loin –, le document présente ensuite une typologie d'analyse de la situation des établissements, en distinguant, d'une part, les sites nécessitant des « mesures d'adaptation globales », ce qui inclut à la fois des sites dits « en tension » et d'autres « ayant une charge immobilière trop forte », et, d'autre part, les sites relevant uniquement de « mesures courantes d'adaptation », qu'elles soient de nature « pédagogique », « sociétale » ou « patrimoniale ». Il est à noter, en outre, que la notion de « site » utilisée par le SDI recouvre non seulement les bâtiments d'externats (salles de cours, salles banalisées, locaux administratifs, salles de restauration, etc.), mais également les internats, ainsi que les installations sportives.

À partir de cette typologie, le document présente ensuite une structure de classement des établissements en huit axes (en colonnes dans la figure 1 ci-dessous), selon le type d'opération dont chacun d'eux doit bénéficier (en lignes). En juin 2018, le SDI a fait l'objet d'un point d'avancement²⁵ qui nous permet, en complément, d'analyser plus finement le contenu de chacun de ces axes et des types d'opérations qui y sont engagées. Les deux tableaux ci-dessous en sont issus.

FIGURE 1. TABLEAU DES NIVEAUX D'INTERVENTION PAR AXES
DU SCHÉMA DIRECTEUR IMMOBILIER DES LYCÉES PUBLICS DE BRETAGNE

Niveau d'intervention	AXE 1	AXE 2	AXE 3	AXE 4	AXE 5	AXE 6	AXE 7	AXE 8
Conformité réglementaire du patrimoine	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Performance technique des bâtiments	✓	✗	✓	✗	✓	✗	✓	✗
Adaptation des locaux aux usages	✓	✗	✗	✓	✗	✓	✗	✗
Capacité d'évolution des sites	✓	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗
Absorption démographique	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Gestion du risque sanitaire	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Analyse démographique	✓	✗	✗	✓	✗	✓	✗	✗
Ad'AP	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Maintenance	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓
Amélioration de l'hébergement	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✗	✗

Source : Conseil régional de Bretagne, 2018, « Schéma directeur immobilier des lycées publics de Bretagne. Point d'avancement », p. 2.

Note : la mention « Ad'AP » fait référence à l'Agenda d'accessibilité programmé.

²⁴ Les quatre priorités évoquées sont : 1) donner une visibilité pluriannuelle à la carte des formations, 2) développer l'usage des ressources pédagogiques numériques, 3) soutenir les actions éducatives auprès des lycéens, et 4) améliorer la qualité du service rendu aux usagers des établissements.

²⁵ Conseil régional de Bretagne, « Schéma directeur immobilier des lycées publics de Bretagne. Point d'avancement », juin 2018, p. 15. Sauf mention contraire, les citations de cette sous-partie sont tirées de ce document.

FIGURE 2. TABLEAU DES AXES D'INTERVENTION DU SCHÉMA DIRECTEUR IMMOBILIER DES LYCÉES PUBLICS DE BRETAGNE

Axe 1	Restructurer globalement les sites nécessitant une intervention d'ampleur (20 lycées)
Axe 2	Assurer la mise en conformité des sites en matière d'accessibilité et de sécurité (20 lycées)
Axe 3	Améliorer la performance énergétique du patrimoine (5 lycées)
Axe 4	Adapter les locaux aux usagers (3 lycées)
Axe 5	Adapter les capacités d'hébergement (3 lycées)
Axe 6	Adapter les locaux aux évolutions démographiques (3 lycées)
Axe 7	Adapter les locaux aux exigences sanitaires (2 lycées)
Axe 8	Assurer le maintien des sites (49 lycées)

Source : Conseil régional de Bretagne, 2018, « Schéma directeur immobilier des lycées publics de Bretagne. Point d'avancement », p. 1.

Parmi les huit axes, trois sont définis, dès décembre 2016, comme « prioritaires » (repérés en gras dans la figure 2 ci-dessus). Le premier d'entre eux (l'axe 1), identifié comme « structurant de l'ensemble de la démarche » dans le SDI de décembre 2016, consiste « à concevoir des restructurations globales sur les sites nécessitant une intervention d'ampleur ». Vingt établissements y sont intégrés, au sein desquels la démarche de restructuration doit être engagée – quel que soit son stade d'avancement – avant 2021. Cet axe regroupe donc des lycées dont le bâti est fortement dégradé et nécessite que l'ensemble des types d'intervention identifiés y soient menées, à savoir : la mise en conformité réglementaire, l'amélioration de la performance technique du bâtiment, l'adaptation des locaux aux usages, le développement de la capacité d'évolution du site, l'adaptation permettant l'absorption démographique, l'amélioration de la gestion du risque sanitaire, l'adaptation à l'analyse démographique, le respect de l'Agenda d'accessibilité programmée (Ad'AP), une maintenance et, enfin, l'amélioration de l'hébergement (voir la figure 1).

Le second axe prioritaire (l'axe 2) vise, quant à lui, à « assurer la mise en conformité des sites en matière d'accessibilité et de sécurité », ce qui comprend la mise en accès pour les personnes en situation de handicap et la mise en conformité incendie. Vingt lycées sont également concernés par cet axe, dans lequel les niveaux d'intervention sont beaucoup plus ciblés. Le troisième axe prioritaire (l'axe 8) – intitulé « assurer le maintien des sites » – consiste, enfin, à « garantir aux établissements concernés le maintien de conditions d'accueils satisfaisantes ». 49 lycées en font partie, bénéficiant, comme dans l'axe 2, d'interventions relativement ciblées. Quant aux autres axes (n° 3, 4, 5, 6 et 7), ils concernent chacun un nombre d'établissements relativement limité (de deux pour l'axe n° 7 à cinq pour l'axe n° 3).

En explicitant les critères de priorisation des choix de programmation selon une double entrée (en axes et en niveaux d'intervention), le SDI forme ainsi un cadre de publicisation et de suivi des opérations immobilières conduites par le conseil régional. Pour autant, si celui-ci explicite les critères de priorisation et les choix effectués, ceux-ci n'en reposent pas moins sur des arbitrages d'ordre à la fois sociotechnique et politique liés au fait que l'acte de construire et de rénover relève, en dernier ressort, d'une décision politique. En d'autres termes, si le SDI répond à une volonté d'« objectivation des choix » telle que précédemment évoquée, celle-ci se heurte néanmoins à ces contraintes d'arbitrages. À l'image de la dotation de solidarité communautaire étudiée par Rémy Le Saout et Sébastien Segas²⁶, la construction d'instruments d'action

²⁶ Le Saout Rémy et Segas Sébastien, *op. cit.*

publique intégrant une critérisation objectivée n'épuise pas, en effet, la dimension politique des choix finalement opérés, mais contribue plutôt à les déplacer sur la place accordée à chacun des critères élaborés. Ce faisant, ils peuvent également contribuer, par une technicisation des choix et l'accroissement de la complexité qui en découle, à limiter l'accès à la décision aux seuls élus capables d'en maîtriser les enjeux.

Une priorisation soumise à des arbitrages sociotechniques et politiques

Comme l'indique le SDI dans sa version de décembre 2016, les choix de programmation – c'est-à-dire le positionnement des établissements dans chacun des axes d'intervention – sont, en effet, opérés en se référant principalement à deux sources de données qui sont issues, d'une part, des projections démographiques et, d'autre part, des inventaires effectués sur la situation du patrimoine immobilier existant.

Le document contient, en effet, tout d'abord, une analyse du contexte démographique global du territoire breton, concluant à un fort dynamisme attendu d'ici 2030, mais inégalement réparti géographiquement, les bassins de Rennes, Vannes et Auray étant les plus concernés, tandis que l'Ouest du territoire verrait sa population croître plus lentement, voire se stabiliser, et le centre la verrait décroître. L'analyse est ensuite reconduite sur la population scolarisée, et conclut également à une croissance du nombre de collégiens et lycéens à l'horizon 2020-2021, mais essentiellement concentrée sur le bassin rennais et, dans une moindre mesure, sur les pays de Ploërmel (Morbihan) et de Saint-Brieuc (Côtes-d'Armor). De surcroît, le SDI mentionne également le lancement, en 2017, d'une nouvelle étude globale confiée à l'INSEE visant à élaborer une projection de la démographie lycéenne, portant sur l'ensemble du territoire breton. Parallèlement à ces éléments démographiques, le document évoque également la réalisation, en amont, d'un inventaire du patrimoine des lycées bretons qui en explicite sa composition²⁷, et présente les indicateurs de priorisation qui en découlent (voir figure 1, ci-dessus).

La programmation inscrite dans le SDI repose, en ce sens, sur une articulation – et donc *a fortiori* sur un arbitrage, au sens sociotechnique – entre la prise en compte de la prospective démographique et la prise en compte de l'état du bâti. Cet arbitrage implique en effet des choix opérationnels dont la nature nous est soulignée, en creux, par l'un de nos interlocuteurs qui nous précise que, selon lui, le SDI a été élaboré sur la base de « critères [qui] étaient plutôt des critères purement immobiliers », et que celui-ci « a pu manquer, à un moment donné, d'assise sur [l'] étude de l'INSEE » alors en cours d'élaboration. Si le manque de visibilité des services du conseil régional sur les projections démographiques réalisées par l'INSEE²⁸ a pu rendre plus complexe la prise en compte de ce facteur au moment de l'élaboration du SDI, la remarque précédemment citée met en évidence la difficulté de combiner l'ensemble des éléments entrant dans la définition des orientations programmatiques en matière immobilière, et la nature des choix qui en découlent.

Parallèlement à ce premier type d'arbitrage entre perspective démographique et perspective patrimoniale, la programmation immobilière résulte également de décisions relevant davantage d'un

²⁷ « Le patrimoine des lycées est un patrimoine d'une grande complexité composé de : 105 sites relevant de différentes autorités académiques ; 1 475 bâtiments d'usage et de composition différents ; 2 millions de m² » (Conseil régional de Bretagne, « Schéma directeur immobilier des lycées publics de Bretagne », *op. cit.*, p. 10.).

²⁸ Nos interlocuteurs nous ont indiqué que la transmission de ces données prospectives avait été retardée du fait de changements techniques opérés dans les modèles de projection de l'INSEE, dénommés « Omphale ». Voir, sur ce point : <https://www.insee.fr/fr/information/3683517>.

affichage politique par l'exécutif – au sens des *politics*²⁹. Si les décisions de construire de nouveaux établissements – trois nouveaux lycées sont en effet programmés, respectivement à Liffré (Ille-et-Vilaine, ouverture en 2020), à Ploërmel (Morbihan, ouverture en 2021) et à Châteaugiron (Ille-et-Vilaine, ouverture à horizon 2025/2026) – constituent des moments propices à la valorisation de l'action politique directement associée au geste architectural, la politisation des opérations de restructuration n'en reste pas moins prégnante. Celle-ci peut notamment se traduire par la décision d'accélérer leur mise en œuvre, comme le révèle l'analyse des ajustements de programmation opérés entre fin 2016 (adoption du SDI) et mi-2018 (point d'avancement) observables à travers les deux schémas ci-dessous.

FIGURE 3. SCHÉMA CHRONOLOGIQUE DE L'AVANCEMENT DES OPÉRATIONS MENÉES DANS LES LYCÉES INSCRITS DANS L'AXE 1 DU SCHÉMA DIRECTEUR IMMOBILIER EN DÉCEMBRE 2016



Source : Conseil régional de Bretagne, 2018, « Schéma directeur immobilier des lycées publics de Bretagne. Point d'avancement », p. 3.

FIGURE 4. SCHÉMA CHRONOLOGIQUE DE L'AVANCEMENT DES OPÉRATIONS MENÉES DANS LES LYCÉES INSCRITS DANS L'AXE 1 DU SCHÉMA DIRECTEUR IMMOBILIER EN JUIN 2018



Source : Conseil régional de Bretagne, 2018, « Schéma directeur immobilier des lycées publics de Bretagne. Point d'avancement », p. 4.

²⁹ La notion de « politique » a plusieurs significations. La science politique distingue analytiquement – selon la terminologie anglo-saxonne – les *polities*, qui renvoient aux théories politiques sur l'organisation de la cité, les *policies*, qui renvoient à la conception et à la mise en œuvre de l'action publique et les *politics*, qui renvoient au jeu politique, au sens de la compétition politique et de ses déclinaisons gouvernementales, parlementaires ou encore administratives.

Ces deux schémas présentent une classification chronologique à quatre niveaux de l'état d'avancement du processus pour chacun des établissements de l'axe 1) : les établissements marqués d'un point vert légendé « Études » indiquent ceux qui se trouvent, d'après notre interlocutrice, « soit en programmation, soit en études³⁰ », tandis que les établissements marqués d'un carré rouge légendé « Travaux » font d'ores et déjà l'objet d'une intervention en cours ; les établissements marqués d'une croix bleue légendée « Travaux en cours avant études globales » font dès à présent l'objet de travaux, avant qu'une programmation de restructuration de plus grande ampleur ne soit engagée ; enfin, le triangle gris indique que les travaux dans l'établissement concerné sont terminés.

L'accélération constatée de la mise en œuvre de la programmation se traduit, tout d'abord, par le fait qu'au cours de l'année 2017-2018 trois opérations supplémentaires ont été lancées en juin 2018 par rapport à ce que prévoyait le document adopté en décembre 2016 : les opérations concernant la réalisation d'un internat mutualisé entre les lycées Jules Lesven et Vauban à Brest (Finistère) – eux-mêmes regroupés au sein de la cité scolaire Kerichen – prévues initialement en 2019-2020, ainsi que le lycée professionnel maritime et aquacole (LPM) d'Étel (Morbihan) prévu en 2021, ont en effet été avancées³¹. L'accélération de la programmation apparaît ensuite très marquée sur la période 2019-2020 : alors qu'en décembre 2016, seuls cinq établissements étaient concernés³², en juin 2018, l'ensemble des vingt lycées de l'axe 1 le sont désormais. On constate ainsi le lancement de huit nouvelles opérations – dont quatre étaient initialement programmées en 2021³³ –, tandis que les douze autres, lancées au cours de l'année précédente, ont vocation à passer en phase de travaux (coexistence du point vert et du carré rouge sur le schéma). L'objectif affiché sur la période 2021-2022 étant la mise en travaux de seize opérations, et la finalisation de quatre d'entre elles (triangle gris sur le schéma).

Si l'avancement de certaines opérations, à l'image de celle concernant l'internat des lycées Jules Lesven et Vauban à Brest (cité scolaire Kerichen), relève d'une anticipation liée, d'après notre interlocutrice³⁴, à la vétusté des bâtiments, en revanche, le lancement de l'ensemble des opérations en 2019-2020, tant en « études » qu'en « travaux », résulte directement, selon elle, d'une « commande politique » :

« [Sur la figure 4 dans ce rapport] on voit la différence, si vous regardez ce qu'on a engagé en études par rapport à ce qui était prévu, vous verrez que c'est différent [...]. On s'est engagés à avoir lancé toutes les études dans le plan d'action 2019-2020, c'était la commande politique. On a rénové notre outil de production et notre organisation pour ça, et on souhaite être en travaux sur tous les petits carrés rouges. Et en 2021-2022, on espère en avoir fini quelques-uns. » (Entretien avec une responsable de service au conseil régional de Bretagne, 26/04/2019.)

³⁰ Entretien avec une responsable de service au conseil régional de Bretagne, 26/04/2019.

³¹ On remarque, en revanche, que le lancement de l'opération concernant l'établissement régional d'enseignement adapté (EREA) de Taden (Côtes-d'Armor) a, quant à lui, été reporté sur l'année 2019-2020.

³² Le lycée Marcelin Berthelot de Questembert (Morbihan), les lycées Jules Lesven et Vauban à Brest, le lycée Beaumont de Redon (Ille-et-Vilaine) et le lycée agricole et agroalimentaire (LEGTA) de L'Aulne à Châteaulin (Finistère).

³³ Quatre opérations, prévues initialement en 2021, ont en effet été avancées (hormis celle du LPM d'Étel, dans le Morbihan, déjà avancée en 2017-2018) : le lycée professionnel agricole (LPA) de Caulnes (Côtes-d'Armor), le lycée Chaptal de Saint-Brieuc (Côtes-d'Armor), le lycée Yves Thépot de Quimper (Finistère), le lycée La Champagne de Vitré (Ille-et-Vilaine). Trois autres lancements d'opérations apparaissent, en revanche, dans le SDI de juin 2018 : le LEGTA de Châteaulin, le lycée Beaumont de Redon (Ille-et-Vilaine), et le lycée Marcelin Berthelot de Questembert (Morbihan). Tandis que l'EREA de Taden (Côtes-d'Armor), prévu en 2017-2018, avait été repoussé en 2019-2020.

³⁴ Entretien avec une responsable de service au conseil régional de Bretagne, 26/04/2019.

À l'instar de ce qui peut être observé dans d'autres contextes d'action publique³⁵, l'expertise technique et les outils qui lui sont liés sont configurés, en retour, par des élus exprimant des priorités politiques, qui peuvent se traduire, en l'occurrence, par une décision visant à accélérer le calendrier de réalisation des opérations. Il convient également de noter que, parmi les quatre opérations devant être finalisées en 2021-2022, deux d'entre elles – les lycées Henri Avril à Lamballe (Côtes-d'Armor) et de Bréquigny à Rennes (Ille-et-Vilaine) – se trouvaient déjà en phase de travaux au moment de l'adoption du SDI en décembre 2016. Résultant d'un choix de programmation antérieur, ces deux opérations ont donc néanmoins été intégrées au sein de l'axe 1 du SDI : « [Il s'agit d'établissements] où il ne reste qu'une ou deux opérations à finir, où nous arrivons à la fin d'une rénovation structurante globale qui avait été initiée avant, mais [que nous] avons quand même mis dans l'action en termes d'affichage³⁶. »

La compétence en matière de construction et de rénovation des lycées positionne le conseil régional comme le porteur d'une politique structurante, tant en termes de conditions matérielles d'études et de formation pour les lycéens, les enseignants et les personnels techniques – et donc de mise en œuvre du droit à l'éducation au sens de l'article L 111-1 du code de l'éducation – qu'en termes d'aménagement et de développement territorial. De même qu'en matière de financement des ressources pédagogiques (cf. encadré ci-dessous), la mise en œuvre de cette politique repose sur des enjeux sociotechniques particulièrement prégnants qui sont pourtant relativement peu l'objet de débats publics, alors même que se jouent, dans les choix effectués en termes de priorisation (par type et dans le temps) des opérations, des logiques d'ordre directement politiques. Par ses politiques, le conseil régional joue ainsi un rôle central sur les conditions d'études au sein des établissements.

ENCADRÉ 3. UNE POLITIQUE VISANT À FAVORISER LE DÉPLOIEMENT DES RESSOURCES PÉDAGOGIQUES NUMÉRIQUES

Dès le début des années 2000, le conseil régional de Bretagne, alors gouverné par la droite, avait mis en place un dispositif de gratuité des manuels scolaires. Suite au basculement à gauche de l'exécutif en 2004, un dispositif de « chèque-livre » versé individuellement aux lycéens a été mis en place jusqu'en 2015. Ce système a été remplacé, en 2016, par un dispositif de soutien aux établissements, dénommé « Pass ressources pédagogiques » (PRP), doté de 3 millions d'euros dans le budget 2019 (en fonctionnement, dans le cadre du programme 302). La notion de « ressources pédagogiques » s'étend au-delà des seuls manuels scolaires imprimés, et intègre l'ensemble des ressources numériques. Le dispositif se compose, pour l'année 2019-2020, de deux volets. Le premier, appelé « ressources pédagogiques », offre aux établissements le choix entre deux possibilités : ils peuvent choisir (par délibération du CA) d'adhérer au PRP et se voient allouer une « dotation annuelle globale forfaitaire » à hauteur de 20 euros par élèves, qu'ils peuvent utiliser pour l'achat de manuels imprimés et/ou de ressources numériques ; les établissements peuvent également décider de ne pas adhérer au PR. Dans ce cas, le conseil régional maintient une aide financière directe aux lycéens boursiers, à hauteur de 50 euros/lycéen en filière professionnelle, et de 100 euros/lycéen en filière générale et technologique. Le second volet du PRP, dénommé « aide au 1^{er} équipement professionnel », vise, quant à lui, à soutenir « l'achat groupé par l'établissement scolaire des équipements destinés aux lycéens [de filière professionnelle], grâce à l'attribution d'une dotation globale annuelle basée sur les forfaits régionaux » (montants forfaitaires allant de 60 à 300 euros selon le niveau de diplôme et le secteur d'activité de la formation concernée) ; en fin de cycle de formation, l'équipement devient la propriété du lycéen. Si l'établissement n'adhère pas à ce dispositif, une

³⁵ Le Saout Rémy et Segas Sébastien, *op. cit.*

³⁶ *Ibid.*

aide individuelle est directement versée au lycéen selon le même barème forfaitaire. La mise en place du PRP participe ainsi d'une volonté du conseil régional de favoriser l'usage des ressources numériques, notamment dans une logique d'adaptation à l'évolution des programmes scolaires et de réduction des coûts. En parallèle, le conseil régional développe également, dans le cadre d'un programme budgétaire dédié (programme 308), une politique de renouvellement du matériel informatique (tous les six ans), et d'accélération du débit d'accès à internet dans les établissements, notamment par le biais d'une opération de centralisation des serveurs informatiques des lycées.

2. La structuration de l'offre de formation professionnelle initiale

Depuis leur création, les conseils régionaux se sont vu confier par la loi un rôle central en matière de formation professionnelle des jeunes, lequel n'a cessé, jusqu'à aujourd'hui, de se renforcer. Ce rôle s'est principalement structuré, dès 1983, autour d'une compétence propre en matière de développement de la formation par apprentissage, qui s'est élargie, en 1993, à une mission d'animation et de coordination de l'action publique régionale pour la formation professionnelle – initiale et continue – des jeunes de moins de 26 ans, *via* l'instauration d'un instrument de planification *ad hoc*, le plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes (PRDFPJ)³⁷. Celui-ci avait pour but de définir, de manière concertée avec les services de l'État, les représentants du monde professionnel et les organismes en charge de la formation et de l'emploi, des orientations en matière « de programmation à moyen terme d'une offre régionale de formation de nature à permettre un développement cohérent de l'ensemble des filières de formation et qui sache prendre en compte les réalités économiques régionales et les besoins des jeunes de manière à leur assurer les meilleures chances d'accès à l'emploi³⁸ ». Le rôle du conseil régional a ensuite été étendu en 2002 à la formation professionnelle continue des adultes, en intégrant les formations de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). Afin de tenir compte de l'extension de son champ, le PRDFPJ est alors simplement rebaptisé « PRDF », pour « plan régional de développement de la formation professionnelle ».

Par la suite, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, et celle du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, renforcent successivement le rôle du conseil régional en matière d'apprentissage : la première lui confie notamment le pouvoir de déterminer la nature, le niveau et les conditions d'attribution de la prime d'apprentissage versée aux employeurs d'apprentis, tandis que la seconde crée un fonds national de modernisation et de développement de l'apprentissage – abondé par le produit de la taxe d'apprentissage – en vue de soutenir les efforts des conseils régionaux en la matière.

Cette dynamique de renforcement des compétences du conseil régional s'est ensuite poursuivie avec l'adoption de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de République du 8 juillet 2013 (dite loi « Peillon »), qui lui confère le rôle d'arrêter annuellement, après concertation avec les branches professionnelles et les organisations syndicales et professionnelles concernées, et après

³⁷ Voir : Buisson-Fenet Hélène et Verdier Éric, « Hiérarchie des savoirs et concurrences institutionnelles : la régulation des cartes régionales des formations professionnelles initiales », *Revue française de pédagogie*, 2013, n° 182, p. 19-30 ; Casella Philippe., « Décentralisation de la formation professionnelle », *Savoirs*, 2005, n° 9, p. 9-67.

³⁸ Cité *in* : Buisson-Fenet Hélène et Verdier Éric, « Hiérarchie des savoirs et concurrences institutionnelles », *op. cit.*, p. 21-22.

accord du recteur, la carte régionale des formations professionnelles initiales³⁹. L'année suivante, la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale renforce de nouveau le rôle des conseils régionaux en matière de développement de l'apprentissage, désormais dotés d'une pleine responsabilité, qui passe notamment par de nouvelles ressources financières, par l'élargissement de la possibilité de signer des contrats d'objectifs et de moyens avec l'État, les organismes consulaires et les organisations représentatives des employeurs et des salariés et, enfin, par la prise d'une compétence nouvelle en matière de décision d'ouverture des centres de formation d'apprentis (CFA). Comme nous le verrons plus loin, cette loi charge également le conseil régional du pilotage d'un nouveau service public régional de l'orientation (SPRO).

Au regard de ce processus historique, la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel introduit une rupture nette, en retirant au conseil régional son rôle en matière de pilotage de la formation par apprentissage, et en confiant directement la gestion du système aux entreprises et au monde professionnel. Cette évolution, qui organise ainsi une forme de libéralisation de la formation par apprentissage, réduit dès lors considérablement le champ d'action du conseil régional en matière de formation professionnelle initiale, notamment en matière d'élaboration de la carte. Il convient, dans cette perspective, de mieux comprendre comment le conseil régional intervient dans l'élaboration de cette dernière, avant d'identifier les principales conséquences des évolutions évoquées sur l'organisation interne du conseil régional et sur son champ d'intervention.

L'élaboration de la carte des formations professionnelles initiales : le conseil régional entre expertise, coordination et décision

La carte des formations professionnelles recense et habilite l'ensemble de l'offre de formation professionnelle initiale disponible à l'échelle régionale, s'agissant tant de la voie scolaire que de l'apprentissage (jusqu'à l'entrée en vigueur complète de la réforme issue de la loi du 5 septembre 2018 au 1^{er} janvier 2020). Son périmètre, déterminé par la loi, est celui des lycées relevant de l'Éducation nationale (publics ou privés sous contrats) – dans le champ de la formation professionnelle –, ainsi que des lycées agricoles (publics ou privés), des établissements du second degré du réseau des maisons familiales et rurales (MFR), des lycées professionnels maritimes, et des établissements relevant du ministère des Sports. Son élaboration, qui s'opère concrètement par le biais d'une procédure annuelle – assurée par les services du conseil régional – de collecte et d'instruction des projets de formation émis par les établissements concernés, s'inscrit dans un cadre partenarial spécifique mobilisant étroitement les organismes d'expertise, les services académiques et les branches professionnelles, et dans lequel le conseil régional joue un rôle de coordinateur. La carte des formations doit, en outre, correspondre aux orientations définies dans le document d'orientations des formations professionnelles (DOFP), qui doivent elles-mêmes respecter celles définies dans le contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP). Son adoption relève enfin, plus largement, d'un arbitrage entre plusieurs critères devant combiner les attentes des jeunes, les attentes des entreprises (et de leurs branches professionnelles) et les attentes des territoires⁴⁰.

³⁹ Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, article 29.

⁴⁰ Buisson-Fenet Hélène et Verdier Éric, « Hiérarchie des savoirs et concurrences institutionnelles », *op. cit.*, p. 22.

▪ **La phase d'expertise et de définition des orientations stratégiques : le DOFP**

Le cadre stratégique dans lequel s'inscrit la carte des formations professionnelles initiales repose donc principalement sur les orientations définies au sein du document d'orientations des formations professionnelles (DOFP), cosigné par le conseil régional et les services déconcentrés de l'État (préfet de région, rectorat, DIR-NAMO, DRAAF). En Bretagne, deux DOFP ont ainsi été adoptés depuis que le conseil régional dispose d'une compétence en ce domaine, le premier en 2015⁴¹ et le second en 2017, pour la période 2017-2022⁴² (correspondant à celle déterminée pour le CPRDFOP).

Le DOFP est présenté par les acteurs du conseil régional comme l'outil de référence pour élaborer la carte des formations professionnelles. Il apparaît donc, en ce sens, comme « l'instrument d'action publique qui organise les rapports entre la puissance publique et ses destinataires⁴³ », en l'occurrence les personnels et usagers des établissements d'enseignement professionnel. Ce document fournit le cadre structurant des choix opérés lors de la phase d'instruction des projets d'ouverture, de modification ou de fermeture de formations. Pour chacun des 22 domaines professionnels de formation identifiés⁴⁴, le document présente une analyse contextuelle, chiffrée et commentée, du domaine concerné (effectifs, niveaux de formation, spécificités des types de formation, principales formations délivrées, localisation des établissements), puis indique les tendances prospectives et les « besoins en compétences », ainsi que les principales orientations stratégiques retenues. Ces dernières sont, comme le souligne le DOFP breton, le produit d'une double analyse articulant la prise en compte des « évolutions attendues dans les différents secteurs et métiers et de leur impact sur les besoins en compétence » d'une part, et « de l'offre de formation professionnelle déjà existante en Bretagne, sur ses atouts, mais aussi ses manques ou ses difficultés, notamment en matière d'attractivité »⁴⁵.

Pilotée par les services du conseil régional, son élaboration s'appuie principalement sur les données produites par le GREF (GIP Relation emploi-formation) de Bretagne. Cet organisme joue, à l'échelle bretonne, le rôle de centre d'animation, de ressources et d'information sur la formation (CARIF) et d'observatoire régional de l'emploi et de la formation (OREF)⁴⁶. C'est à lui qu'est notamment confié le traitement des données de la base « Formations » – dont sont issues les données chiffrées présentées dans le DOFP – elle-même construite « à partir des fichiers mis à disposition par les autorités académiques, la DRJSCS, le conseil régional, Pôle emploi, la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi [DIRECCTE] et les principaux organismes paritaires collecteurs agréés pour le

⁴¹ Conseil régional de Bretagne, « Document d'orientations des formations professionnelles », , avril 2015, p. 72.

⁴² Conseil régional de Bretagne, « Document d'orientations des formations professionnelles », , octobre 2017, p. 136.

⁴³ Lascoumes Pierre et Le Galès Patrick, « L'action publique saisie par ses instruments », in Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p. 11-44.

⁴⁴ Les domaines de formation identifiés sont les suivants : agriculture-horticulture-paysage, pêche-cultures marines, bâtiments-bois, travaux publics, électricité-électronique-électrotechnique, structures métalliques-travail des métaux, maintenance industrielle-mécanique-automatismes, maintenance et carrosseries automobiles, agroalimentaire, métiers de bouche, transports-logistique, sanitaire et social, tertiaire (gestion, administration, informatique), hôtellerie-restauration-tourisme, métiers d'art, sport-animation, commerce-distribution, hygiène-environnement-sécurité, soins personnels, communication-photographie-industries graphiques, textile-habillement-cuir, industries de process.

⁴⁵ Conseil régional de Bretagne, « Document d'orientations des formations professionnelles », *op. cit.*, p. 5.

⁴⁶ Pour une analyse plus large du rôle joué par les OREF, voir : Healy Aisling et Verdier Éric, « 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-Economie*, n° 5, 2010, p. 141-164.

financement du congé individuel de formation [OPACIFS]⁴⁷ ». Il s'agit ainsi d'établir une lecture objectivée de l'offre de formation dans ses différentes composantes, initiale et continue. Cette phase d'analyse intègre de surcroît les besoins formulés par les branches professionnelles, que le GREF consulte préalablement lors de réunions techniques.

Se basant sur les données du GREF, l'élaboration du DOFP s'effectue dans le cadre d'une concertation animée par le conseil régional, qui associe les branches professionnelles – amenées à rendre compte des besoins en emplois et en compétences – et les services académiques. L'objectif poursuivi est d'articuler plusieurs types d'enjeux : favoriser le développement économique des territoires en fonction des besoins identifiés ; ouvrir et consolider des débouchés nouveaux en termes d'insertion professionnelle ; prendre en compte les attentes exprimées par les jeunes et leurs familles ; structurer une complémentarité au sein de l'offre.

Au terme du processus d'élaboration, le DOFP est tout d'abord adopté par le comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP). Coprésidé par le préfet de région et le président du conseil régional, le CREFOP est l'instance consultative de concertation des acteurs du champ de l'emploi, de la formation et de l'orientation – elle-même composée de représentants de l'État, du conseil régional, des organisations syndicales, des organisations patronales et des organismes concourant au service public de l'emploi – de laquelle émane le CPRDFOP évoqué plus haut. À l'issue de cette adoption, le DOFP fait l'objet d'une délibération adoptée par l'assemblée du conseil régional, à travers laquelle les élus régionaux se prononcent sur des orientations issues d'un processus d'analyse technique et de concertation étroitement balisé en amont. Ce faisant, à l'image de ce que nous avons pu observer s'agissant du schéma directeur immobilier des lycées (SDI), tant le caractère procédural que le fort degré de technicisation des instruments sur lesquels s'appuie *in fine* la décision politique – à l'image du DOFP – contribuent à déplacer les espaces au sein desquels cette dernière se façonne substantiellement – ainsi que l'observent, en d'autres domaines, de nombreux travaux de sociologie de l'action publique⁴⁸.

▪ **La phase d'instruction des projets de formation : le conseil régional comme « assemblée »**

Les orientations définies au sein du DOFP constituent ainsi le cadre stratégique des choix opérés lors de la phase de construction proprement dite de la carte des formations professionnelles initiales. Cette phase est assurée par les services du conseil régional et ceux du rectorat. Elle se traduit par la mise en place, chaque année d'avril à juillet, d'une procédure de collecte des projets de formation élaborés par les établissements, à travers une plateforme en ligne administrée par le conseil régional. Comme le précise un rapport de délibération du conseil régional de Bretagne datant de décembre 2017⁴⁹, les projets déposés peuvent être de plusieurs types : il peut s'agir de demande d'ouverture de formation – parfois à titre expérimental seulement – ou *a contrario* de fermeture de formation, mais d'autres

⁴⁷ Conseil régional de Bretagne, « Document d'orientations des formations professionnelles », *op. cit.*, p. 6.

⁴⁸ Le Saout Rémy et Segas Sébastien, *op. cit.* ; Lascoumes Pierre et Le Galès Patrick, *op. cit.*

⁴⁹ Conseil régional de Bretagne, « Évolution de la carte des formations professionnelles initiales pour la rentrée 2018 », décembre 2017, p. 11.

renvoient à une demande d'évolution des modalités d'une formation existante (ouverture d'une voie par apprentissage au sein d'un baccalauréat professionnel par exemple).

Dans le cadre de cette procédure, chacun des projets de formation fait ainsi l'objet d'un dossier unique – commun aux projets sous statut scolaire et en apprentissage – dans lequel l'établissement demandeur doit argumenter de l'opportunité du projet – au regard de la « complémentarité par rapport à l'offre existante », des « besoins identifiés », ou encore des « entreprises partenaires » – et préciser « les moyens nécessaires à sa mise en œuvre et la déclinant au plan pédagogique »⁵⁰. Au cours de cette phase, le conseil régional joue plus spécifiquement, comme le souligne l'un de nos interlocuteurs, un rôle « d'assembler » : « Tous les ans, on fait un courrier pour lancer la campagne, avec une note de cadrage pour actualiser et affiner les orientations [par rapport à celles exposées dans le DOFP pluriannuel]⁵¹ ». Ce sont ainsi entre 150 et 220 projets qui sont collectés chaque année, dont une majorité concernait, jusqu'à présent, des projets relevant de la voie de l'apprentissage (cf. *infra*).

Si les projets déposés peuvent être appréhendés comme reflétant les besoins et attentes des élèves et de leurs familles tels que perçus par les enseignants et le chef d'établissement, ils restent néanmoins centrés sur un seul établissement, et peuvent dès lors apparaître comme déconnectés des coûts et des perspectives d'insertion⁵².

Une fois collectés, les dossiers font l'objet d'une procédure d'instruction entre juillet et décembre, à l'issue de laquelle une liste des projets retenus est arrêtée par délibération du conseil régional. Comme le précise un document de présentation élaboré par ce dernier⁵³, cette procédure mobilise successivement de nombreuses instances de consultation et de validation, qui permettent aux différents acteurs concernés d'émettre un avis, parmi lesquels les élus régionaux, les représentants des branches professionnelles les services du rectorat et de l'enseignement agricole, ainsi que les acteurs membres du CREFOP⁵⁴.

▪ **La phase d'arbitrage : l'importance du critère budgétaire**

Au cours de ce processus d'instruction, la sélection des projets s'opère, d'après le même document, selon différents critères regroupés en trois axes principaux. Le premier axe concerne la formation elle-même, au regard, notamment, de son « inscription dans les orientations régionales », de sa « cohérence avec le projet d'établissement », de son « positionnement au regard de l'offre régionale », ou encore de son « potentiel de "recrutement" ». Le second axe concerne les enjeux économiques du projet de formation, et notamment de « l'implication des acteurs économiques », ainsi que de la prise en compte d'« éléments relatifs au marché du travail », et au « potentiel d'insertion ». Le troisième axe concerne,

⁵⁰ *Ibid.*, p. 2.

⁵¹ Entretien avec un responsable de service au conseil régional de Bretagne, 14/05/2019.

⁵² Buisson-Fenet Hélène et Verdier Éric, « Hiérarchie des savoirs et concurrences institutionnelles », *op. cit.*

⁵³ Conseil régional de Bretagne, PowerPoint de présentation du CPRDFOP et de la carte des formations, 30 mars 2017. Voir : https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/cprfop_bretagne_-_france_strategie_30_mars_2017_light.pdf

⁵⁴ Les projets collectés sont successivement examinés au sein du comité politique de la carte des formations, des commissions paritaires régionales emploi-formation des branches professionnelles, de la commission « éducation, formation et emploi » du conseil régional, de la commission « éducation » du CESER, du comité paritaire interprofessionnel régional pour l'emploi et la formation (COPAREF), du comité régional de l'enseignement agricole (CREA), de la commission académique de l'éducation national (CAEN) et, enfin, du CREFOP, tant au sein de sa commission « formation » qu'en séance plénière.

enfin, les « ressources et les équipements », notamment du point de vue des « ressources enseignantes », ainsi que des équipements et des locaux disponibles.

Si les élus – en particulier la vice-présidente chargée de la formation, l'apprentissage et l'orientation, la vice-présidente chargée des lycées, le vice-président chargé de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la transition numérique, l'élue déléguée à la formation maritime et l'élue déléguée aux formations sanitaires et sociales – sont mobilisés dans cette phase d'instruction des demandes émises par les établissements à travers le comité politique interne au conseil régional, l'élaboration de la carte des formations relève d'un processus fortement technicisé, au sein duquel le caractère politique – au sens où l'entend le politiste Jacques Lagroye⁵⁵ – des choix opérés s'inscrit dans une forte régulation administrative. Par analogie avec l'analyse proposée par le politiste Alexandre Siné à propos de la construction des choix budgétaires de l'État⁵⁶, il s'opère ici, dans les espaces technico-administratifs de la décision – à l'image des conférences budgétaires ministérielles dans l'élaboration des lois de finances – des choix politiques par sédimentation, qui résultent d'un principe que l'auteur appelle de « subsidiarité inversée », en vertu duquel « toute décision budgétaire qui peut être prise au niveau administratif doit l'être ». Autrement dit, il convient d'observer que la dimension politique des choix opérés *in fine* se loge à l'amont dans une multitude de séquences techniques qui contribuent, en forme d'aide à la décision, à les préconfigurer, y compris en termes de hiérarchisation des critères mobilisés dans l'arbitrage.

Il convient, en outre, de souligner que si l'ensemble des acteurs concernés – et notamment les branches professionnelles – sont consultés lors de la procédure d'instruction et que différents niveaux de critères – tels que soulignés précédemment – interviennent dans la décision, les services du conseil régional et ceux du rectorat jouent, en vertu de la loi du 8 juillet 2013, un rôle également décisif dans le processus de sélection. En pratique, les services du conseil régional réceptionnent les projets de formation, les examinent, et opèrent, en lien avec les services académiques, une priorisation en tenant compte des trois niveaux de critères évoqués plus haut. Au regard de leurs compétences respectives – la compétence immobilière pour le conseil régional (cf. *supra*, section 1) et la gestion des personnels enseignants pour le rectorat –, ces deux institutions disposent, en effet, d'un pouvoir d'arbitrage décisif dans le processus de sélection des projets. Nos interlocuteurs insistent sur l'importance du critère budgétaire, non seulement au regard des moyens nécessaires à l'ouverture d'une formation et à sa perspective de pérennisation, mais également en tenant compte du caractère spécifique – impliquant parfois de lourds investissements – des infrastructures et des matériels requis :

« Il y a les moyens de financement des personnels de l'État et il y a aussi les moyens d'investissement et de personnel technique du conseil régional. Il faut que la formation puisse effectivement être proposée dans des conditions satisfaisantes, avec du personnel pédagogique, des équipements, des locaux. [...] Il faut des moyens d'investissement sur des ateliers, des machines, des infrastructures très particulières, et pas seulement sur des locaux d'enseignement. C'est un savant exercice de longue haleine qui recommence tous les ans. » (Entretien avec deux responsables de service au conseil régional de Bretagne, 14/05/2019.)

En définitive, à l'issue de l'examen des projets, il apparaît dès lors que le critère budgétaire joue dans la combinaison avec les autres critères un rôle prépondérant dans la décision d'ouvrir ou non une formation, compte-tenu de l'importance des moyens à mobiliser et de la complexité inhérente à l'adaptation de

⁵⁵ Lagroye Jacques (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003.

⁵⁶ Siné Alexandre, *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Paris, Economica, 2006, p. 321-322..

l'offre aux dynamiques économiques locales identifiées à un instant donné. L'importance de ce critère dans la structuration de la carte des formations tend ainsi à peser sur la prise en compte des enjeux de développement du territoire et d'adaptation de la localisation des formations aux débouchés économiques locaux. Cet équilibre des facteurs tend à se combiner, comme l'observent par ailleurs Hélène Buisson-Fenet et Éric Verdier à l'occasion d'une étude plus spécifique menée en région Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur, avec une influence relativement limitée des branches professionnelles sur les choix opérés⁵⁷.

ENCADRÉ 4. LA CARTE DES FORMATIONS SANITAIRES ET SOCIALES

Parallèlement à l'élaboration de la carte des formations professionnelles initiales, le conseil régional dispose également, depuis 2005, d'une compétence en matière de structuration et de régulation de l'offre de formations dans le domaine sanitaire et sociale, pour les niveaux I à III. L'élaboration de la carte des formations sanitaires et sociales répond à une logique relativement similaire à celle de la carte des formations professionnelles initiales. En effet, chaque, année, le service en charge des formations sanitaires et sociales effectue « un travail de prospective sur le territoire » afin de saisir les besoins des employeurs et la demande sociale. À titre d'exemple, ce travail a notamment permis d'identifier combien la problématique de l'emploi dans le secteur de l'aide à domicile, forte en France, est particulièrement exacerbée en Bretagne⁵⁸. Par la suite, une phase de collecte et d'instruction des projets de formation est mise en place, au cours de laquelle il s'agit concrètement de répondre positivement ou négativement aux demandes d'ouverture de formation soumises par les établissements, de proposer des financements aux établissements susceptibles d'ouvrir des formations répondant aux besoins des employeurs. Le cas échéant, le conseil régional quantifie également le nombre de places nécessaires dans les formations pour répondre aux besoins du secteur social sur le territoire breton. Parallèlement, le conseil régional est également l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation des écoles paramédicales et de sages-femmes. Cette procédure se fait sous la forme d'arrêtés définissant, pour cinq ans au maximum et pour chaque école, la ou les formations concernées et le nombre de places correspondant, et à travers l'agrément de leurs directeurs-trices. Ce processus d'instruction associe l'Agence régionale de santé (ARS).

Un cadre d'intervention significativement limité par la réforme de l'apprentissage

La compétence acquise par le conseil régional depuis 2013 en matière d'élaboration de la carte des formations professionnelles initiales – marquant ainsi un accroissement de la décentralisation du pilotage de la formation professionnelle – s'est inscrite dans une articulation forte avec sa compétence historique en matière d'apprentissage, notamment incarnée par le développement de parcours de formations dits « mixtes », alliant statut scolaire et apprentissage. En ce sens, l'intégration des voies de formation par apprentissage dans le champ de la carte des formations professionnelles initiales donnait jusqu'à présent au conseil régional une compétence d'une relative cohérence, à même d'organiser une offre plus intégrée aux jeunes en matière de formation professionnelle à l'échelle régionale.

⁵⁷ Buisson-Fenet Hélène et Verdier Éric, « Hiérarchie des savoirs et concurrences institutionnelles : la régulation des cartes régionales des formations professionnelles initiales », *Revue française de pédagogie*, n° 182, 2013, p. 19-30.

⁵⁸ Entretien avec un responsable de service au conseil régional de Bretagne, 14/05/2019.

Dans cette perspective, les évolutions engagées par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel modifient fortement l'équilibre construit au fil des réformes en la matière et donc *a fortiori* s'agissant de la carte des formations professionnelles initiales. En retirant au conseil régional sa compétence de pilotage de la formation par apprentissage, cette loi vient en effet restreindre fortement le champ d'intervention de ce dernier en matière de structuration des formations professionnelles, dans la mesure où la majorité des demandes effectuées par les établissements dans le cadre de l'élaboration de la carte des formations concernait des formations par apprentissage ou sous forme de parcours mixtes. Dans le cadre de l'évolution de la carte des formations pour la rentrée 2018, sur 81 projets de formation étudiés, plus de la moitié concerne ainsi la voie de l'apprentissage (52), tandis que 7 d'entre eux concernent des parcours mixtes, et seulement 22 d'entre eux la voie scolaire⁵⁹. Pour la rentrée 2019, sur 148 projets de formation étudiés, une très large majorité concerne des formations par apprentissage avec 111 projets, tandis que les parcours mixtes représentent 17 projets (12 sous forme de mixité de parcours, 5 sous forme de mixité des publics), et seulement 20 portent sur des formations sous statut scolaire⁶⁰.

Au regard de cette répartition, il apparaît dès lors que le retrait de la compétence du conseil régional en matière d'apprentissage est de nature à limiter très significativement la portée de la carte des formations professionnelles, et donc *a fortiori* la régulation de l'offre en la matière. Dans son document de décembre 2017 relatif à l'évolution de la carte des formations pour la rentrée 2018, adopté au moment de la préparation de la loi du 5 septembre 2018, le conseil régional regrette explicitement cette évolution de son champ de compétence :

« C'est au moment où se met en place cette nouvelle cohérence [issu de la loi du 8 juillet 2013], permettant enfin une réelle amélioration dans les processus de programmation des formations, au regard des attentes des entreprises, des filières, des territoires et des personnes elles-mêmes, que l'intention affichée par le gouvernement de rompre avec trente années de construction décentralisée de cette compétence vient déstabiliser un dispositif construit dans la durée. Si chacun reconnaît les marges d'amélioration du système, en matière de relations avec les entreprises et les branches professionnelles, de simplification et de fluidification des décisions, de renforcement de la réactivité des dispositifs, on ne peut que s'inquiéter des conséquences que pourrait avoir un recul sur les avancées obtenues jusque-là. Comment imaginer en effet que le détricotage d'une cohérence chèrement acquise autour de la Région en matière de carte et de programmation, de dialogue social ou de croisement entre enjeux territoriaux et attentes des entreprises permettrait de faire progresser réellement l'efficacité du système ? La re-segmentation entre programmation des formations sous statut scolaire et des formations par apprentissage ne saurait être un signe de modernisation. Loin de permettre de gagner en efficacité, elle risquerait de rouvrir des concurrences entre systèmes de formation, d'amoindrir les capacités d'anticipation pluriannuelle que l'on attend d'une logique de carte globale, de faire reculer la pratique du quadripartisme, de créer des inégalités entre secteurs selon les capacités à faire des branches, *in fine*, de moins bien répondre aux besoins réels des entreprises elles-mêmes. La Région ne peut s'y résoudre. » (Conseil régional de Bretagne, « Évolution de la carte des formations professionnelles initiales pour la rentrée 2018 », *op. cit.*, p. 1.)

Cette prise de position souligne l'importance de l'exercice de cette compétence pour le conseil régional, et la perte que cela représente pour lui en termes de portage politique et de cohérence d'intervention sur l'offre de formation. En effet, au regard du partage historique entre le conseil régional et l'État en matière d'éducation et de formation – l'État gardant son rôle prédominant en matière de contenu pédagogique et

⁵⁹ Conseil régional de Bretagne, « Évolution de la carte des formations professionnelles initiales pour la rentrée 2018 », *op. cit.*

⁶⁰ Conseil régional de Bretagne, « Évolution de la carte des formations professionnelles initiales pour la rentrée 2019 », décembre 2018, p. 11.

de gestion des personnels enseignants, le conseil régional intervenant quant à lui sur le cadre bâti, sur son équipement et son fonctionnement –, le renforcement du rôle du conseil régional en matière d'élaboration de la carte des formations professionnelles depuis la loi du 8 juillet 2013, couplé à sa compétence historique en matière d'apprentissage, pouvait apparaître comme une évolution importante de ce point de vue. En collectant et en instruisant – en lien avec les services académiques – les projets d'ouverture, de modification ou de fermeture de formation portés par les établissements, le conseil régional se voyait en effet consacrer, dans le champ de la formation professionnelle, un véritable rôle dans la définition de l'offre de formation, non uniquement cantonnée à l'adaptation du cadre bâti.

En ce sens, la réforme introduite par la loi du 5 septembre 2018 vient donc remettre en cause plus largement un équilibre récemment construit, et entraîne dès lors une importante réorganisation interne au sein du service en charge de l'apprentissage, dont les effectifs s'étaient, au moment de la réalisation de nos entretiens au printemps 2019, réduits de moitié⁶¹. Enfin, si la réforme en cours maintient le conseil régional dans un rôle de coordination à travers une responsabilité consistant à élaborer un schéma de l'alternance nouvellement créé, de nombreuses incertitudes subsistent à ce jour quant à sa portée, ainsi qu'au rôle que joueront, à l'avenir, les instances quadripartites de concertation⁶².

Si la compétence d'intervention du conseil régional reste importante en matière de structuration de l'offre de formation professionnelle mise en œuvre dans la voie scolaire ainsi que dans le champ sanitaire et social, sa perte de compétence en matière de formation par apprentissage affaiblit néanmoins, plus largement, la possibilité, pour la collectivité régionale, d'organiser une articulation entre ces deux voies de formation initiale. Cette évolution remet également en cause la dynamique à l'œuvre de régionalisation du pilotage de la formation professionnelle initiale introduite par la loi du 8 juillet 2013, et limite donc la capacité du conseil régional à organiser et à réguler l'offre de formation des jeunes sur son territoire.

ENCADRÉ 5. RENFORCER L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DE PROXIMITÉ

Si l'élaboration de la carte des formations relevant de l'enseignement supérieur échappe dans sa majeure partie au conseil régional, ce dernier dispose d'un certain nombre de leviers lui permettant de favoriser l'implantation de sites universitaires de proximité. Le conseil régional se montre particulièrement attaché au développement de sites universitaires au-delà des métropoles de Rennes et Brest. « Pour le conseil régional, c'est important, car cela lutte contre les difficultés d'accès [à l'enseignement supérieur] ». Les sites de Saint-Brieuc comme les IUT de Lannion ou Saint-Malo sont ainsi largement promus. En mobilisant la direction de la formation tout au long de la vie et la direction de l'économie autour de cette question, le conseil régional s'efforce également de favoriser l'émergence de nouveaux « campus de proximité⁶³ » ou de « campus des métiers »⁶⁴ : il s'agit de « promouvoir la constitution de sites locaux de formations supérieures, disposant d'une coordination d'ensemble, d'un projet cohérent pour les jeunes du territoire, d'une mise en synergie des établissements et de l'écosystème d'entreprises ». Sur

⁶¹ Entretien avec un responsable de service au conseil régional de Bretagne, 14/05/2019.

⁶² « Jusqu'à présent, on a un quadripartisme qui fonctionne pas mal en Bretagne, entre l'État, la Région et les partenaires sociaux. Demain, il va falloir que la CREFOP, qui est un peu le lieu de ce dialogue social se repositionne pour voir comment il peut agir sur l'apprentissage. *A priori*, il y a une volonté partagée de continuer à avoir une observation forte et peut-être une régulation, mais on ne sait pas encore avec quels leviers » (entretien avec un responsable de service au conseil régional de Bretagne, 14/05/2019).

⁶³ Conseil régional de Bretagne, « Schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche en Bretagne », 2013, p. 46.

⁶⁴ C'est le premier terme qui est mobilisé dans le schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche en Bretagne. Le chargé de mission enseignement supérieur que nous avons rencontré utilise les deux termes.

le site de Redon identifié comme disposant préalablement de ressources en matière d'offre de formation postbac au sein des lycées, le conseil régional va s'efforcer de favoriser une dynamique entre les acteurs de l'emploi, les acteurs de la formation et l'Université afin de voir émerger un campus attractif pour un public large. La réussite d'une telle entreprise s'incarne dans l'émergence d'une licence professionnelle sur le site redonnais. En œuvrant de façon analogue, de nouvelles formations universitaires ont pu voir le jour à Pontivy et à Loudéac. Ce faisant le conseil régional agit sur l'offre de formation proposée aux jeunes bretons résidant dans les territoires où l'on observe « une déperdition des effectifs étudiants au niveau local en ce qui concerne la formation supérieure et [où] un pourcentage élevé des revenus familiaux [sont] modestes sur le territoire⁶⁵ » La mise en relation d'acteurs constitue un levier d'action complémentaire au levier immobilier pour influencer le volume et la répartition de l'offre de formation dans le secteur de l'enseignement supérieur, universitaire ou non.

3. Le développement de la citoyenneté et de la mobilité internationale : de l'intervention directe à la mobilisation des réseaux partenariaux

Parallèlement à son intervention sur le bâti scolaire et l'offre de formation professionnelle, le conseil régional de Bretagne met également en place et anime des dispositifs visant à développer la citoyenneté des jeunes – principalement des lycéens – et à favoriser leur mobilité internationale au cours de leur formation. Ces dispositifs sont de trois types : le premier, intitulé « Karta », est un programme de financement de projets éducatifs au sein des établissements scolaires de la région ; le second se traduit par la mise en place d'un conseil régional des jeunes (CRJ) lycéens et apprentis ; le troisième consiste en l'animation d'un comité régional de la mobilité européenne et internationale des jeunes (COREMOB), chargé de coordonner les partenaires institutionnels et associatifs ayant pour mission de favoriser le développement de la mobilité internationale⁶⁶. Si ce dernier dispositif – le COREMOB – résulte d'une instruction contenue dans la circulaire nationale de février 2015⁶⁷, les deux autres – Karta et le CRJ – relèvent d'une démarche de nature volontariste du conseil régional en ce domaine – sans transfert de compétence préalable au sens strict du terme – mise en œuvre à partir de 2005⁶⁸. Plus largement, le déploiement de ces dispositifs s'inscrit historiquement dans un mouvement de recomposition des frontières de l'intervention pédagogique, qui se traduit notamment par le développement de l'action des collectivités territoriales au sein de la sphère scolaire elle-même⁶⁹, en vue d'y développer des « politiques de citoyenneté »⁷⁰. Nous reviendrons successivement, ici, sur les enjeux propres à la mise en œuvre de ces trois dispositifs, en explorant plus spécifiquement le rôle qu'y joue le conseil régional.

⁶⁵ Conseil régional de Bretagne, « Schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche en Bretagne », *op. cit.*

⁶⁶ Ce dernier axe d'intervention est complété par la mise en place d'un dispositif d'aides directes à la mobilité (cf. *infra*).

⁶⁷ Circulaire interministérielle n° DJEPVA/MCEIJVA/DREIC/DGEFP/DGER/2015/54 du 23 février 2015 relative à l'installation de comités régionaux de la mobilité européenne et internationale des jeunes.

⁶⁸ Entretien avec un responsable de service au conseil régional de Bretagne, 04/04/2019.

⁶⁹ Ben Ayed Choukri, « Éducation et territoire. Retour sur un objet sociologique mal ajusté », *Les Sciences de l'éducation - Pour l'Ère nouvelle*, n° 1, vol. 51, 2018, p. 15-35.

⁷⁰ Becquet Valérie, « Politiques de citoyenneté : constats, finalités et outils », in Valérie Becquet *et al.* (dir.), *Politiques de jeunesse : le grand malentendu*, Nîmes, Champ social éditions, coll. « Questions de société », 2012, p. 165-186.

Le soutien au développement des projets éducatifs dans les lycées bretons : un positionnement dans le champ des activités pédagogiques

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 bretons⁷¹ ». Le public éligible au dispositif est, plus précisément, celui des lycéens d'enseignement général, professionnel et technologique, mais également les élèves des établissements régionaux d'enseignement adapté (EREA), ainsi que ceux scolarisés en classe de 3^e prépa-pro et en classe de 4^e ou de 3^e de l'enseignement agricole⁷². Le programme est doté, au budget primitif 2019, d'une somme de 2 110 000 euros qui, d'après nos interlocuteurs, est resté relativement stable depuis une dizaine d'années (autour de 2 millions d'euros), alors même que, dans le même temps, le nombre de projets financés a significativement augmenté, passant d'environ 1 500 actions à près de 2 000 actuellement, soit un montant moyen proche de 1 000 euros par action⁷³. Parallèlement, le soutien financier alloué aux projets dans le cadre du dispositif ne couvre qu'une partie du coût de ces derniers, de l'ordre de 20 % à 30 %⁷⁴.

Le document de présentation des modalités du dispositif pour l'année 2019-2020 précise, en outre, que les dépenses engagées peuvent concerner « l'organisation de manifestations (expositions, colloques, spectacles...) », « la création ou la réalisation de documents autour des projets (ouvrages, expositions, spectacles, livres, CD...) », les « déplacements lorsqu'ils sont une condition de réalisation et de réussite du projet », ainsi que « les interventions extérieures indispensables à la réalisation du projet et appréciées selon leurs qualités et leurs montants ». *A contrario*, onze types de dépenses sont exclus du financement, délimitant ainsi ses modalités de déploiement⁷⁵.

Le financement des projets est, en outre, circonscrit à leur inscription dans l'un des cinq axes thématiques définis par le conseil régional : la « santé et la qualité de vie », le « développement durable et l'agenda 21 », « l'ouverture des jeunes au monde », « l'éducation artistique et la sensibilisation à l'art, à la culture, aux sciences et techniques » et, enfin, « l'égalité fille-garçon et la lutte contre toutes les discriminations ». Élaborée en lien avec les établissements, la délimitation de ces cinq axes traduit la volonté du conseil régional d'orienter, tout en l'encadrant, son soutien aux activités éducatives vers les thèmes qu'il détermine comme prioritaires. Le dispositif valorise en outre, plus largement, la transversalité et la transdisciplinarité dans le développement des projets, et encourage la construction de partenariats entre plusieurs établissements ou entre les établissements et les associations locales.

⁷¹ Voir : https://www.bretagne.bzh/jcms/L_21858/fr/karta-bretagne?histstate=3& [consulté le 05/11/2019].

⁷² https://www.bretagne.bzh/upload/docs/application/pdf/2014-06/les_nouvelles_modalites_karta_2014-2015.pdf

⁷³ Entretien avec un responsable de service au conseil régional de Bretagne, 04/04/2019.

⁷⁴ Entretien avec un responsable de service au conseil régional de Bretagne, 04/04/2019.

⁷⁵ Sont exclus du financement : la formation, les déplacements et la rémunération des enseignants, la mobilité individuelle, les dépenses liées directement aux enseignements obligatoires ou facultatifs, les demandes d'équipement ou de travaux relevant d'autres dispositifs régionaux, les voyages d'intégration, la préparation aux examens, les événements ou activités à caractère sportif, les projets qui se réduiraient à participer à une manifestation organisée par une structure extérieure ou déjà subventionnée par le conseil régional, les formations aux premiers secours, gestes et postures, les déplacements à Paris sur une seule journée.

FIGURE 5. NOMBRE D'ACTIONS SOUTENUES ET BUDGET ALLOUÉ
AU DISPOSITIF « KARTA BRETAGNE » EN 2017-2018 PAR AXE THÉMATIQUE

Indicateur N°1 [I-1] - <i>Karta Bretagne</i> - Nombre d'actions soutenues	Réalisation 2015-16	Réalisation 2016-17	Réalisation 2017-18	Budget alloué 2017-18
Santé et qualité de vie	177	180	197	140 K€
Développement durable et agenda 21	240	227	238	230 K€
Ouverture des jeunes au monde	421	431	504	803 K€
Education artistique, sensibilisation à l'art, à la culture et aux sciences et techniques	895	909	911	923 K€
Egalité fille garçon et lutte contre toutes les discriminations	100	112	119	94 K€
TOTAL	1 833	1 859	1 969	2 190 K€

Source : Conseil régional de Bretagne, « Rapport d'activité et de développement durable 2018 », juin 2019, p. 97.

Parallèlement, comme le révèle le tableau ci-dessus, extrait du rapport d'activité et de développement durable de l'exercice 2018 du conseil régional, la répartition des projets financés selon les axes apparaît très variable, bien qu'elle dépende largement des dynamiques internes aux établissements sollicitant le dispositif : en 2017-2018, près de 46 % des projets financés s'inscrivaient dans l'axe consacré à l'éducation artistique (soit 911 projets), tandis que 26 % d'entre eux s'inscrivaient dans l'axe consacré à l'ouverture au monde (504 projets), suivis par ceux s'inscrivant dans l'axe consacré au développement durable (238 projets, soit 12 %) et dans l'axe consacré à la santé et à la qualité de vie (197 projets, soit 10 %). Viennent ensuite les projets s'inscrivant dans l'axe consacré à l'égalité fille-garçon et à la lutte contre les discriminations, au nombre de 119 (soit 6 % du total des projets).

Par la définition de plusieurs axes thématiques et la promotion d'une construction partenariale des projets, le conseil régional se positionne, à travers le programme Karta, dans un rôle de soutien au développement de projets pédagogiques dans les établissements et participe, de la sorte, à une dynamique plus large qui voit les collectivités territoriales jouer un rôle croissant dans le domaine des activités pédagogiques⁷⁶. Ce positionnement renvoie de surcroît à l'enjeu que représente, pour le conseil régional, l'animation de ce dispositif dans sa relation avec les établissements, au sens où cela participe, comme l'évoque l'un de nos interlocuteurs, de sa « capacité de pouvoir mobiliser les établissements⁷⁷ ». À travers l'obligation – par ailleurs commune à l'ensemble des projets financés par le conseil régional dans une logique de transparence des sources de financements – faite aux bénéficiaires du programme d'apposer le logo du conseil régional ou de la mention « avec le soutien de la Région Bretagne » sur l'ensemble des documents officiels, des supports de communication, des rapports avec les médias ou aux productions réalisées⁷⁸, le dispositif contribue en outre à rendre visible les actions de la collectivité auprès des publics, dans le cadre d'une stratégie de communication plus large.

⁷⁶ Ben Ayed Choukri, *Le nouvel ordre éducatif local*, op. cit. ; Zanten Agnès van, « La construction des politiques d'éducation. De la centralisation à la délégation au local », op. cit. ; Dupuy Claire, *La régionalisation sans les inégalités*, op. cit.

⁷⁷ Entretien avec un responsable de service au conseil régional de Bretagne, 04/04/2019.

⁷⁸ Voir : https://www.bretagne.bzh/jcms/L_21858/fr/karta-bretagne?histstate=3&

En ce sens, le dispositif Karta s'inscrit dans une forme d'action publique à forte portée symbolique – au sens que lui donne le politiste Murray Edelman⁷⁹ – au regard des moyens qui lui sont alloués relativement aux autres postes de dépenses du conseil régional en matière éducative. Cela contribue ainsi à en faire une action pouvant apparaître comme « quasiment intouchable » d'un point de vue politique, comme le souligne un interlocuteur, même si celle-ci peut, dans sa mise en œuvre, être amenée à évoluer à l'avenir. Dans cette perspective, le fait que l'enveloppe globale allouée aux projets n'a pas évolué avec la même ampleur que le nombre de projets aidés a entraîné une forme d'émiettement du financement, qui amène aujourd'hui les services du conseil régional à réfléchir à la possibilité recentrer le programme autour d'un nombre plus limité d'actions financées sur lesquelles davantage de moyens pourraient être ainsi mobilisés.

L'animation du conseil régional des jeunes lycéens et apprentis

Créé au même moment que le dispositif « Karta », le conseil régional des jeunes lycéens et apprentis – dénommé « CRJ » – constitue une seconde forme d'investissement du conseil régional de Bretagne dans les politiques de citoyenneté et de participation des jeunes. Cette intervention s'inscrit ainsi dans un mouvement plus large qui a vu historiquement les conseils régionaux se saisir des dispositifs de participation dans différents domaines d'action publique (transports, emploi-formation, gestion de l'eau, etc.), afin, notamment, de renforcer une légitimité et une visibilité politiques qui tendaient à leur fait défaut⁸⁰. Dans cette perspective, les dispositifs régionaux orientés vers la participation des jeunes se sont largement développés au cours des années 2000 et 2010 – l'un des plus emblématiques étant celui du budget participatif des lycées –, selon des formes et des niveaux très variables d'un dispositif à l'autre⁸¹.

Le CRJ breton prend donc place dans ce contexte plus large, en s'inscrivant dans une double perspective. Celle, d'abord, de la participation des jeunes à l'action publique, le CRJ étant présenté par le conseil régional comme « un organe de consultation et de propositions⁸² ». Celle, ensuite, du développement de la citoyenneté des jeunes, dans la mesure où l'instance s'affiche comme une « école de la citoyenneté⁸³ ». Dans cette perspective, la présentation du CRJ par le conseil régional insiste d'ailleurs sur cet enjeu éducatif : « [Le CRJ] est un espace d'expression et d'échanges sur des thèmes proches des préoccupations des jeunes lycéens et des apprentis bretons. Lieu de découverte, il favorise la compréhension des situations quotidiennes liées à la vie dans les établissements scolaires et, plus généralement, à la vie en société. Les jeunes conseillers régionaux y apprennent à développer leur esprit critique, et à exercer une pensée autonome⁸⁴. »

▪ **Une composition reposant sur une approche limitative des compétences régionales**

L'instance est théoriquement composée de 83 sièges occupés chacun par un binôme (une fille et un garçon), soit une assemblée de 166 élus. Parmi ces 83 sièges, 75 sont attribués aux lycéens (150 élus), et

⁷⁹ Edelman Murray J., *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana, University of Illinois Press, 1985.

⁸⁰ Voir : Gourgues Guillaume, « Des dispositifs participatifs aux politiques de la participation. L'exemple des conseils régionaux français », *Participations*, n° 2, 2012, p. 30-52 ; Mazeaud Alice, « L'instrumentation participative de l'action publique : logiques et effets. Une approche comparée des dispositifs participatifs conduits par la région Poitou-Charentes », *Participations*, n° 2, 2012, p. 53-77 ; Blatrix Cécile, « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, n° 74, 2009, p. 97-119.

⁸¹ Lardeux Laurent, *Dispositifs de participation des jeunes au niveau des conseils régionaux*, Paris, INJEP, coll. « Rapport d'étude », 2015.

⁸² Voir : <https://www.bretagne.bzh/region/assemblees-consultatives/crj/> [consulté le 23/12/2020].

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*

huit aux apprentis (16 élus). Les sièges attribués aux lycéens sont répartis selon une représentation géographique par pays d'une part – en tenant compte du poids démographique de chacun des 21 pays que compte le territoire breton –, et selon le réseau d'appartenance public ou privé d'autre part – les lycées publics étant davantage représentés que les lycées privés avec respectivement 42 et 33 sièges pour le mandat 2018-2020 (cf. figure page suivante). Les sièges attribués aux apprentis sont quant à eux répartis équitablement par département, à raison de deux sièges par département. Néanmoins, comme le précise le site internet du conseil régional, « au sein du CRJ qui siègera pour la période 2018-2020, seuls 144 sièges (jeunes conseillers-ères et leurs suppléant-e-s en tandem) ont été pourvus, faute d'un nombre suffisant de candidats pour un mandat de deux ans⁸⁵ ».

FIGURE 6. RÉPARTITION DES SIÈGES ATTRIBUÉS AUX LYCÉENS AU SEIN DU CONSEIL RÉGIONAL DES JEUNES ET APPRENTIS DE BRETAGNE, PAR PAYS ET PAR SECTEUR

Nom des pays	Nombre de sièges – secteur public	Nombre de sièges – secteur privé	TOTAL
Auray	1	1	2
Brest	5	4	9
Brocéliande	1	1	2
Centre-Ouest Bretagne	1	1	2
Cornouaille	3	3	6
Dinan agglomération	1	1	2
Fougères	1	1	2
Guingamp	1	1	2
Lannion Trégor communauté	1	1	2
Lorient	4	2	6
Loudéac communauté Bretagne Centre	1	1	2
Morlaix	1	1	2
Ploërmel - Cœur de Bretagne	1	1	2
Pontivy	1	1	2
Redon agglomération	1	1	2
Rennes	9	5	14
Saint Briec	3	2	5
Saint Malo	2	1	3
Vallons de Vilaine	1	1	2
Vannes	2	2	4
Vitré - Porte de Bretagne	1	1	2
TOTAL	42	33	75

Source : Conseil régional de Bretagne, « Règlement des élections du Conseil Régional des Jeunes Lycéens et Apprentis de Bretagne - mandat 2018-2020 ».

La composition du CRJ breton repose donc sur une approche limitative des compétences du conseil régional, dans la mesure où les jeunes non scolarisés n'y sont pas représentés, alors même qu'ils bénéficient par ailleurs des interventions du conseil régional, tant à travers le recours aux structures d'information et d'accompagnement intégrées au sein du service public régional de l'orientation (SPRO) qu'au travers de l'accès aux dispositifs proposés par les missions locales (qui bénéficient d'un financement du conseil régional)

⁸⁵ Voir: https://www.bretagne.bzh/jcms/prod_442371/fr/le-conseil-regional-des-jeunes-de-bretagne-s-installe-pour-deux-ans?lg=fr

ou du fonds d'aide aux jeunes (également abondé par le conseil régional). En ce sens, le CRJ ne représente pas, dans sa composition actuelle, l'ensemble des jeunes bretons.

En outre, la place des apprentis au sein du CRJ apparaît elle-même être une source de questionnement au sein même du conseil régional, tant au regard du déséquilibre existant avec le nombre de sièges attribués aux lycéens (8 *versus* 75), que de la difficulté à mobiliser ce public lors des élections et pour la participation aux travaux, comme le souligne l'un de nos interlocuteurs.

De surcroît, la perte de compétence du conseil régional en matière d'apprentissage suite à la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel (cf. *supra*), a soulevé alors, en interne, la question de la composition du CRJ au moment de son renouvellement en 2018, alors que la loi était en discussion au Parlement. Une élue nous précise, en ce sens, que si cette question a fait l'objet d'une « discussion [...] à la fin du [dernier] mandat », la décision a finalement été prise de maintenir les sièges attribués aux apprentis : « les apprentis [précise l'élue], on ne va pas les laisser tomber parce qu'on n'est plus en charge de l'apprentissage⁸⁶ ».

Parallèlement aux enjeux liés à sa composition, l'animation du CRJ soulève également des enjeux relatifs à la procédure de désignation de ses membres. Depuis la création de l'instance en 2004, chaque CRJ est installé pour un mandat de deux ans non renouvelable. Lors du renouvellement de l'instance, chaque chef d'établissement est chargé d'organiser des élections parmi les jeunes candidats volontaires de seconde ou de première, afin de désigner un binôme – ou « tandem » – paritaire par sexe et, ajoute le règlement, « si possible de niveaux d'études différents (seconde et première) »⁸⁷. Dans le cas où le nombre de candidatures serait supérieur au nombre de sièges à pourvoir – situation survenant notamment dans les territoires les plus urbanisés, et en particulier à Rennes –, le règlement de l'élection prévoit, depuis le renouvellement du mandat en cours, l'organisation d'un tirage au sort. Celui-ci a été instauré afin d'éviter, comme auparavant, l'organisation de nouveaux tours d'élections⁸⁸.

Le processus de désignation des membres du CRJ repose ainsi, en grande partie, sur le degré, plus ou moins important d'implication des chefs d'établissements dans l'organisation des élections au sein des lycées, ce qui entraîne une certaine disparité à l'échelle du territoire régional. L'élue que nous avons rencontrée déplore ainsi les difficultés rencontrées avec certains établissements qui, selon elle, « ne jouent pas le jeu » :

« Il devrait y avoir des élections mises en place dans tous les lycées. Ce qui n'est pas le cas. Tous les établissements ne jouent pas le jeu. Il y en a qui désignent des candidats, il y en a qui n'en parlent même pas aux candidats. [...] Les jeunes avaient jusqu'à mi-octobre pour candidater. En octobre, sur les 21 pays bretons, il y en avait 7 non représentés. [...] Nous avons laissé un temps supplémentaire aux établissements et nous sommes allés sur les territoires non couverts [...], en demandant aux lycées environnants de venir avec un CPE [conseiller principal d'éducation] et quelques lycéens pour qu'ils aient au moins l'information. » (Entretien avec une élue du conseil régional de Bretagne, 15/05/2019.)

Cet extrait souligne ainsi la difficulté pratique que constitue l'organisation des élections en respectant une représentativité géographique des sièges par pays, notamment en termes de mobilisation des chefs

⁸⁶ Entretien avec une élue du conseil régional de Bretagne, 15/05/2019.

⁸⁷ Voir : <https://www.bretagne.bzh/app/uploads/Extrait-du-R%C3%A8glement-%C3%Aglections-CRJ.pdf> [consulté le 23/12/2020.]

⁸⁸ Entretien avec une élue du conseil régional de Bretagne, 15/05/2019.

d'établissements. On peut ainsi faire l'hypothèse que cela explique, pour partie, la difficulté à susciter un nombre suffisant de candidatures à même de pourvoir l'ensemble des sièges de l'instance.

▪ **Les enjeux relatifs au mandat et au fonctionnement du CRJ : vers un renforcement des liens avec les élus régionaux**

Au-delà des dimensions relatives à la composition et à l'organisation de la désignation des membres, le mandat fixé au CRJ par le conseil régional ainsi que ses modalités de fonctionnement constituent un enjeu stratégique important quant à l'implication de cette instance dans le système d'action publique régional. Depuis sa création, le CRJ fonctionne, en effet, en calquant son mode d'organisation sur celui du conseil régional, à savoir qu'il se réunit à la fois en format plénier et dans le cadre de différentes commissions de travail thématiques. En pratique, les sessions ont lieu une fois par mois sur l'ensemble de la durée du mandat (hors congés scolaires) et se déroulent sur une journée combinant réunion plénière et réunions des commissions.

Entre 2004 et 2018, les membres du CRJ se répartissaient principalement en cinq commissions thématiques portant respectivement sur la santé, la solidarité, la culture, l'environnement et la communication. Au sein de chacune d'elles, les membres du CRJ proposaient et élaboraient des projets de manière relativement autonome :

« Chaque commission travaillait sur la création d'un outil. [...] C'était vraiment les lycéens qui choisissaient leur problématique, qui choisissaient le support sur lequel ils allaient travailler, qui fabriquaient un outil, un DVD ou autre, qui était diffusé dans les lycées. » (Entretien avec une élue du conseil régional de Bretagne, 15/05/2019.)

Cette modalité de travail a ainsi donné lieu, toutes commissions confondues, à la réalisation d'un certain nombre de créations. Le site internet du CRJ breton offre un aperçu de plusieurs d'entre elles, réalisées entre 2005 et 2018⁸⁹ : une chanson et un clip sur la tolérance et les clichés (2014-2016), une bande dessinée sur la première expérience sexuelle (2010-2012), une vidéo sur la « fête sans alcool (ou avec modération) » (2014-2016), un court-métrage de sensibilisation à la lutte contre l'homophobie (2008-2010), ou encore une vidéo sur les comportements sexistes et les violences sexuelles (2006-2008). Plusieurs campagnes de sensibilisation ont également été conçues dans ce cadre : campagne « La norme, c'est toi ! », visant à « favoriser un mieux-être en termes de sexualité en déconstruisant certaines normes sociales implicites » (2016-2018), campagne visant à « changer de regard sur les migrants » (2016-2018), campagne sur le sommeil intitulée « Va te coucher ! » (2008-2010). Enfin, plusieurs actions ont porté sur la promotion du développement durable, notamment le projet « Le tri, ça en jette ! », ainsi que sur la valorisation des actions du CRJ auprès des jeunes bretons, à travers la réalisation de vidéos comportant interviews et reportages sur l'activité du CRJ (2014-2016). Certaines productions, à l'image de la campagne « La norme c'est toi ! », ont notamment reçu des prix leur donnant une certaine visibilité au niveau national.

Au regard de ce fonctionnement jusqu'alors relativement autonome des commissions de travail du CRJ, une évolution importante du mandat de l'instance a été introduite lors du dernier renouvellement de sa composition pour la période 2018-2020. Celle-ci consiste principalement à opérer une définition des thématiques des commissions de travail du CRJ à partir des demandes – voire de « commandes » – formulées par les élus régionaux sur des projets pour lesquels ils souhaitent que les membres du CRJ puissent formuler des propositions d'actions. Pour l'élue régionale en charge de l'animation du CRJ, cette

⁸⁹ Voir : https://web.archive.org/web/20180205232328/https://jeunes.bretagne.bzh/jcms/preprod_166226/fr/les-actions-a-la-une

modification du mandat de l'instance procède d'une volonté de créer davantage de liens entre les élus régionaux et les membres du CRJ, et de répondre ainsi au constat d'un manque d'articulation, constatée selon elle lors des précédents mandats, entre les politiques sectorielles portées par le conseil régional dans le cadre de ses compétences et les projets menés au sein du CRJ :

« En fait, il n'y avait jamais eu vraiment ce travail entre élus adultes et jeunes élus. Les vice-présidents venaient voir le CRJ, leur parlaient de leur politique sectorielle une fois dans le mandat et c'était tout. C'était juste pour dire : moi, à la Région, je fais ça. » (Entretien avec une élue du conseil régional de Bretagne, 15/05/2019.)

Pour la période 2018-2020 le travail du CRJ a donc été reconfiguré et s'organise désormais selon un découpage en quatre commissions thématiques portant respectivement sur le patrimoine, la jeunesse, la culture et le tourisme – auxquelles s'ajoute une commission transversale sur la communication –, et renvoyant chacune à une sollicitation d'un des membres de l'exécutif régional. La commission « patrimoine » travaille ainsi plus spécifiquement sur ce que pourrait être un « musée du XXI^e siècle », la commission « tourisme » sur l'attractivité du territoire et des pratiques nautiques, la commission « culture » sur la politique et les droits culturels (notamment linguistiques), et la commission « jeunesse » sur le dialogue entre jeunes et adultes⁹⁰. Sur ces différents sujets, il est ainsi attendu des membres du CRJ qu'ils « apportent leur regard en tant que jeunes et qu'ils aident à communiquer sur ce qui est fait⁹¹ ».

Pour ce faire, les membres du CRJ sont, de surcroît, accompagnés dans leurs travaux par les professionnels de la fédération Léo Lagrange – association d'éducation populaire retenue dans le cadre de l'appel d'offre du conseil régional pour la période 2018-2020, et par ailleurs historiquement liée à la mouvance socialiste⁹² –, qui les guident dans la définition de leurs projets, les aident à organiser le travail, animent les échanges, distribuent la parole et assurent une prise de note. En tant qu'intermédiaires professionnalisés de la mise en œuvre d'une politique de participation⁹³, le rôle joué par ces professionnels dans l'animation du CRJ apparaît central au regard de la médiation qu'ils opèrent entre les souhaits exprimés par les jeunes et les contraintes définies par l'institution. Ils contribuent en effet à formaliser les projets construits avec les jeunes, tout en les insérant dans les limites du cadre institué.

Soutenir la mobilité internationale des jeunes à travers l'animation du COREMOB et la délivrance de bourses d'aide à la mobilité

De manière plus récente, le conseil régional joue également un rôle d'animation et de mise en réseau des acteurs intervenant dans le domaine de la mobilité internationale et européenne des jeunes. Indissociables du processus historique d'européanisation de l'action publique en direction des jeunes⁹⁴, les dispositifs de soutien à la mobilité se sont fortement développés depuis une quarantaine d'années. Il faut toutefois noter que si les programmes s'inscrivent dans le cadre scolaire et universitaire – éducation

⁹⁰ Voir : <https://www.bretagne.bzh/actualites/le-conseil-regional-des-jeunes-de-bretagne-sinstalle-pour-deux-ans/>

⁹¹ Entretien avec une élue du conseil régional de Bretagne, 15/05/2019.

⁹² Bouneau Christine et Callède Jean-Paul (dir.), Léo Lagrange. Une perspective de renouvellement dans la construction des jeunes générations ?, Pessac, Maison des sciences de l'Homme d'Aquitaine, 2012.

⁹³ Nonjon Magali, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, n° 70, 2005, p. 89-112 ; Bonaccorsi Julia et Nonjon Magali, « "La participation en kit" : l'horizon funèbre de l'idéal participatif », *Quaderni. Communication, technologies, pouvoir*, n° 79, 2012, p. 29-44.

⁹⁴ Talleu Clotilde, *L'européanisation des politiques de jeunesse. L'action publique en faveur de la mobilité des jeunes*, Paris, INJEP, coll. « Rapport d'étude », 2013 ; Loncle P. (dir.), *L'Europe de la jeunesse. Enjeux et pratiques des politiques publiques*, Rennes, Presses de l'EHESP, coll. « Regards croisés », 2017.

dite « formelle » – ont bénéficié d'une reconnaissance précoce (dès les années 1980) et d'une certaine visibilité, notamment à travers le programme Erasmus⁹⁵, ceux s'adressant aux jeunes hors formation scolaire – éducation dite « non formelle » – se sont quant à eux déployés plus tardivement (surtout à partir des années 2000)⁹⁶. En dépit de ce développement, la mobilité reste aujourd'hui une démarche quantitativement « exceptionnelle » au regard du nombre de jeunes y accédant au sein d'une classe d'âge. Elle est, de surcroît, fortement sélective socialement, notamment du fait qu'elle est, par effet d'offre, plus souvent liée à la poursuite d'études supérieures⁹⁷.

La mobilité européenne et internationale des jeunes est, en outre, gouvernée par un système d'acteurs à la fois diversifié et multiniveau⁹⁸, qui génère d'importants enjeux de coordination. Au niveau national, les dispositions du plan « Priorité jeunesse » adopté en 2013 ont ainsi conduit à la mise en place, la même année, d'un comité permanent de la mobilité européenne et internationale (CPMEI). Regroupant l'État et ses opérateurs, les collectivités territoriales, les entreprises, les associations de jeunesse et d'éducation populaire, les organisations de jeunes et des représentants des jeunes participants à des programmes, ce comité a vocation à organiser la mise en réseau de ces différents acteurs, en vue de favoriser le développement de la mobilité européenne et internationale des jeunes.

▪ **Le rôle central du conseil régional dans l'animation du COREMOB breton : impulsion, coordination et mise à disposition de moyens**

C'est en déclinaison de ce cadre stratégique qu'ont ensuite été instaurés, à partir de 2015, des comités régionaux de la mobilité européenne et internationale des jeunes (COREMOB). La circulaire interministérielle du 23 février 2015 précise ainsi que le comité régional doit être « piloté et présidé conjointement par les représentants de l'État (préfet de région et recteur) et le président du conseil régional », et qu'il doit « être ouvert à tous les acteurs de la mobilité, dans le cadre tant de l'éducation formelle que de l'éducation non formelle et du monde professionnel »⁹⁹. En tant qu'« instance stratégique et politique de pilotage des actions de mobilité sur le territoire », le COREMOB est chargé de développer des actions devant « répondre aux objectifs du plan Priorité jeunesse de diversification des profils et d'augmentation du nombre de jeunes effectuant une mobilité européenne et internationale », et qui peuvent notamment porter « sur la meilleure connaissance de la demande de l'offre de mobilité sur le territoire, l'information et la communication, la mise en réseau des acteurs et les synergies entre eux-ci, la valorisation des actions, etc. »¹⁰⁰.

⁹⁵ Ballatore Magali, « La mobilité étudiante en Europe. Une lente institutionnalisation sans réelle démocratisation », *Hommes Migrations*, n° 1317-1318, 2017, p. 79-86.

⁹⁶ Talleu Clotilde, *La mobilité internationale des jeunes dans un cadre non formel. Revue de littérature*, Paris, INJEP, coll. « Rapport d'étude », 2017.

⁹⁷ Labadie Francine et Talleu Clotilde, « Les enjeux de l'action publique en faveur de la mobilité internationale des jeunes », *Cahiers de l'action*, n° 44, 2015, p. 9-14 ; Calmand Julien et Robert Alexie, « Effets des séjours à l'étranger sur l'insertion des jeunes. Des bénéfices inégaux selon l'origine sociale », *INJEP Analyses & synthèses*, n° 25, août 2019.

⁹⁸ Labadie Francine et Talleu Clotilde, « Un système complexe d'acteurs en interaction », *Cahiers de l'action*, n° 44, 2015, p. 15-23.

⁹⁹ Circulaire interministérielle n° DJEPVA/MCEIJVA/DREIC/DGEFP/DGER/2015/54 du 23 février 2015 relative à l'installation de comités régionaux de la mobilité européenne et internationale des jeunes.

¹⁰⁰ *Ibid.*

En région Bretagne, le COREMOB a été installé en juin 2015¹⁰¹, et s'est inscrit dans une dynamique préexistante liée à la mise en place, quelques mois plus tôt, d'une plateforme bretonne de mobilité européenne et internationale, sous la forme d'une expérimentation financée par le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ)¹⁰². L'organisation et les axes stratégiques de cette plateforme ont ainsi largement préfiguré ceux adoptés – puis complétés – par la suite au sein du COREMOB breton, dont le pilotage est assuré par le conseil régional, ainsi que par la DRJSCS et le rectorat, via sa délégation académique aux relations européenne et internationale et à la coopération (DAREIC).

Le COREMOB se structure, en effet, autour de cinq « chantiers » principaux, au sein desquels se déploient différentes actions (cf. figure 7 page suivante). Chacun de ces « chantiers » – à l'exception du « chantier 0 » relatif à la promotion de la mobilité – est, de surcroît, coordonné par une structure dite « chef de file » : le chantier n° 1, consacré à l'amélioration de l'accès à l'information est coordonné par le centre régional d'information jeunesse (CRIJ) ; le chantier n° 2, portant sur la mise en réseau et la formation des professionnels, est coordonné par la Maison d'accueil du pays de Redon (MAPAR) ; le chantier n° 3, visant à développer une offre spécifique « aux jeunes les plus éloignés de la mobilité internationale », est coordonné par l'association Jeunes à travers le monde (JTM) ; enfin, le chantier n° 4, relatif à l'accueil de jeunes Européens dans les lycées bretons et à la formation des jeunes est respectivement coordonné par la fédération départementale des maisons des jeunes et de la culture des Côtes-d'Armor (FDMJC 22) et par La Ligue de l'enseignement de Bretagne.

Le conseil régional joue donc un rôle de mise en réseau des acteurs à travers l'animation du COREMOB, en lien avec la DRJSCS, la DAREIC et les structures cheffes de file des chantiers thématiques. Ces acteurs se réunissent dans le cadre de comités opérationnels, à vocation essentiellement technique, ainsi qu'à l'occasion de sessions plénières plus larges organisées une fois par an¹⁰³. En interne, le conseil régional mobilise en outre plusieurs directions dans ce cadre, dont notamment la direction de l'éducation, des langues et du sport, la direction des affaires européennes et internationales, la direction de l'aménagement et de l'égalité, la direction de l'emploi et de la formation tout au long de la vie, ainsi que la direction de la communication¹⁰⁴. L'ensemble des acteurs que nous avons rencontrés soulignent le rôle central joué par le conseil régional en termes d'animation, dans la mesure où celui-ci dispose et mobilise des moyens humains dédiés.

En outre, au-delà de son rôle d'animation, le conseil régional intervient également en tant que coordinateur de plusieurs actions menées par le COREMOB, en particulier s'agissant de l'animation du réseau des « développeurs de la mobilité ». Il s'agit d'individus intervenant à titre bénévole – selon leurs compétences propres – pour promouvoir et renseigner les jeunes qui les sollicitent pour appuyer un projet de mobilité. Ces « développeurs » sont recensés sur le site de l'Agence Erasmus¹⁰⁵. Pour autant, cette démarche reste essentiellement individuelle, et l'un des enjeux consiste pour le conseil régional,

¹⁰¹ Conseil régional de Bretagne et Préfecture de la région Bretagne, « Le COREMOB en Bretagne. Bilan des actions menées en 2015 et 2017 », novembre 2018, p. 35.

¹⁰² INJEP et Jeunes à Travers le Monde, « Plateforme bretonne de la mobilité européenne et internationale des jeunes. Note de restitution finale du porteur de projet », APPFRMI n°10, mars 2017.

¹⁰³ Voir : <https://www.enroutepourlemonde.org/pro/qui-fait-quoi/le-coremob/> [consulté le 12/11/2019].

¹⁰⁴ Entretien avec un responsable de service au conseil régional de Bretagne, 04/04/2019.

¹⁰⁵ Voir : <http://www.agence-erasmus.fr/carte-developpeurs.php> [consulté le 12/11/2019].

depuis 2015, à les réunir régulièrement en vue de les mettre en réseau et de leur permettre d'échanger sur les différents projets de mobilité qu'ils ont pu accompagner.

FIGURE 7. LES ACTIONS CONDUITES PAR LE COREMOB DE BRETAGNE ENTRE 2015 ET 2017 PAR CHANTIER

Intitulé du chantier	Coordination du chantier	Intitulé des actions	Coordination de l'action
Chantier 0 : Promouvoir la mobilité européenne et internationale des jeunes	Aucun coordinateur identifié	Enquête pour recenser les acteurs de la mobilité et leurs besoins de formation	CRIJ MAPAR
		Diagnostic de la mobilité sortante en Bretagne	Conseil régional
		Réalisation de vidéos de diffusion et de promotion des actions du COREMOB	DRJSCS
Chantier 1 : Lisibilité de l'information sur la mobilité	CRIJ	Animation d'un réseau de structures de primo-information	CRIJ
		Un espace en ligne dédié aux professionnels	CRIJ
		Une newsletter pour les professionnels de la mobilité	CRIJ
		Sensibilisation des professionnels du SPRO	Conseil régional
Chantier 2 : Mise en réseau et formation des acteurs de la mobilité	MAPAR	Identification et formation des ERAEI dans les lycées publics bretons	Rectorat - DAREIC
		Organisation des journées bretonnes de la mobilité	MAPAR
		Organisation d'un module de formation pour les professionnels sur l'accompagnement au processus de mobilité	MAPAR
		Organisation d'un module de formation à l'interculturel dans la mobilité	MAPAR
		Animation du réseau breton des développeurs Erasmus+ Éducation & Formation	Conseil régional
		Organisation d'ateliers d'écriture de projets Erasmus+ par les développeurs	Conseil régional
		Réalisation d'une vidéo sur le programme Erasmus+ dans les écoles primaires	Conseil régional
Chantier 3 : Accompagnement des publics les plus éloignés de la mobilité internationale	Jeunes à Travers le Monde (JTM)	Regroupement des référents mobilité des missions locales	JTM
		Outil de capitalisation des types de parcours de mobilité progressive	JTM
		Mobilité en Allemagne de 8 référents mobilité internationale des missions locales	JTM
		Co-organisation d'un projet commun de mobilité en Allemagne pour les publics des missions locales	JTM
Chantier 4 : Accès des jeunes bretons au processus d'accompagnement, en amont et en aval des mobilités	FDMJC 22 & Ligue de l'enseignement	Accueil de jeunes volontaires européens dans les lycées bretons	FDMJC 22
		Organisation de deux week-ends de formation et d'échanges pour permettre aux jeunes de mieux appréhender et valoriser les mobilités à l'international	Ligue de l'enseignement des Côtes-d'Armor

Source : Conseil régional de Bretagne et Préfecture de la région Bretagne, « Le COREMOB en Bretagne. Bilan des actions menées en 2015 et 2017 », novembre 2018.

▪ **Les aides à la mobilité collective et individuelle**

Parallèlement à son rôle en matière d'animation de réseau des acteurs de la mobilité, le conseil régional intervient également dans ce domaine par le biais de dispositifs d'aides financières, qui concernent à la fois le soutien des équipes éducatives à la recherche et à la construction de partenariats avec des

établissements à l'étranger (notamment pour la réalisation de visites exploratoires et/ou préparatoires) et le soutien aux projets de mobilité collective et individuelle des jeunes.

FIGURE 8. NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DES AIDES RÉGIONALES À LA MOBILITÉ PAR TYPE D'AIDE

Indicateur N°2 [II] - Bénéficiaires des aides régionales à la mobilité	Réalisation 2015-16	Réalisation 2016-17	Réalisation 2017-18	Valeur cible 2017-18
Nombre d'apprenants bénéficiaires d'une aide à la mobilité collective	944	997	902	1 000
Nombre d'apprenants bénéficiaires d'une aide à la mobilité individuelle	2 244	2 235	2 198	2 350
Nombre d'apprenants et formateurs bénéficiaires d'une aide Erasmus+ (projet B'MOUVE)	24	87	128	150
<i>Nombre total d'apprenants bénéficiaires</i>	<i>3 212</i>	<i>3 319</i>	<i>3 228</i>	<i>3 500</i>
<i>Dont % de femmes</i>	<i>52 %</i>	<i>53 %</i>	<i>53 %</i>	<i>50 %</i>
Nombre d'établissements bénéficiaires d'une aide à la recherche de partenaires	12	10	12	12

Source : Conseil régional de Bretagne, « Rapport d'activité et de développement durable 2018 », juin 2019, p. 97.

Les mobilités collectives peuvent tout d'abord se traduire par des échanges de classe à classe portés par les établissements, notamment pour les élèves et étudiants de formation sanitaire et sociale de niveaux V et IV, qui ont concerné près de 900 élèves et étudiants en 2017-2018 (cf. figure 8 ci-dessus). Ce programme mobilise, au budget primitif de 2019, 315 000 euros. Parallèlement, les projets conduits dans le cadre de l'axe thématique « Ouverture des jeunes au monde » du programme Karta – au nombre de 504 sur la même période (cf. figure 5) – correspondent, d'après nos interlocuteurs, à une cible touchée d'environ 11 000 jeunes.

L'aide à la mobilité individuelle s'opère, quant à elle, à travers deux dispositifs : le programme de bourses « Jeunes à l'international » (JALI) et le programme « B'Mouve ». Le programme JALI permet ainsi à des jeunes en formation pré-bac ou post-bac (étudiants en BTS ou DUT, en formation sanitaire et sociale, en licence ou en master et, jusqu'au 1^{er} janvier 2020, en apprentissage) de bénéficier d'une aide individuelle dans le cadre d'une mobilité internationale (européenne ou extra-européenne) effectuée dans le cadre d'un stage professionnel ou d'un séjour d'études¹⁰⁶. Financée par le conseil régional, cette aide, non cumulable avec d'autres aides publiques ou des bourses institutionnelles (fondation Pierre Ledoux, OFAJ, OFQJ), est délivrée sous condition de ressources, les candidats en formation post-bac devant justifier d'un quotient familial du foyer fiscal de référence inférieur à 30 000 euros. En outre, le montant total de la bourse versée dépend à la fois du type de formation suivie (en fonction de laquelle le nombre limite de jours varie)¹⁰⁷, du fait d'être par ailleurs boursier sur critères sociaux ou non (ajout d'un « bonus » de 5 euros/jour), et du fait d'être ou non en situation de handicap (ajout d'un « bonus » de 5 euros/jour également). Ce programme a bénéficié en 2017-2018 à près de 2 200 étudiants.

¹⁰⁶ Conseil régional de Bretagne, « Jeunes à l'international. Dispositif régional d'aide à la mobilité individuelle - règlement d'intervention 2019-2020 ».

¹⁰⁷ Pour les formations de BTS et DUT et de formation sanitaire et sociale, l'aide est délivrée dans une limite de 60 jours en mobilité et elle est complétée par un forfait au départ d'un montant de 150 euros, tandis que pour les formations en licence et master ainsi qu'en apprentissage (jusqu'au 1^{er} janvier 2020 pour ces dernières), l'aide est délivrée dans une limite de 300 jours, sans forfait de départ.

Le programme « B'Mouve » (pour « Bretagne Mobilité OUverte Vers l'Europe ») s'inscrit, quant à lui, dans le cadre d'un cofinancement européen *via* le programme Erasmus+ 2014-2020. Ce dispositif est d'application plus restreinte que le programme JALI, dans la mesure où il ne concerne que le soutien aux stages professionnels et séjours d'études des élèves, étudiants et personnels de filière sanitaire et sociale, issus des 22 établissements partenaires du consortium porté par le conseil régional. Il concerne, en outre, uniquement des mobilités réalisées au sein de l'Union européenne, ainsi qu'en Norvège, en Macédoine, en Turquie, en Islande, au Liechtenstein ou en Serbie. Pour les apprenants, le programme permet de financer des stages réalisés dans le cadre d'une formation professionnelle pré-bac, mais également des stages professionnels ou des séjours d'études dans le cadre d'une formation postbac, ainsi que des stages dits « postformation », réalisés en partenariat avec l'une des deux associations partenaire (Jeunes à travers le monde et Gwennili). Pour les personnels enseignants, le programme offre quant à lui la possibilité de financer des périodes d'enseignement ou de formation, voire les deux combinées, et permet également de financer l'accompagnement des élèves en formation professionnelle effectuant une mobilité. En Bretagne, en 2017-2018, ce programme a ainsi concerné 128 bénéficiaires (apprenants et formateurs confondus), ce qui apparaît relativement modeste, malgré une augmentation par rapport à l'année précédente (au cours de laquelle on dénombrait 87 bénéficiaires).

La mise en œuvre de ces programmes d'aide financière à la mobilité connaît, en outre, en Bretagne, une évolution importante en 2019. Celle-ci est tout d'abord caractérisée par la fin du programme d'aide à la mobilité des apprentis au 1^{er} janvier 2020 (dans le cadre des bourses JALI), en conséquence de la perte de compétence du conseil régional en matière d'apprentissage suite à la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel (cf. *supra*). En outre, au-delà de la baisse du financement liée à la perte de cette compétence, les interlocuteurs que nous avons rencontrés au sein du conseil régional soulignent également une volonté de la collectivité de réduire ses financements propres *via* les bourses JALI (d'environ 35 % entre 2018 et 2019¹⁰⁸), en vue d'accroître et de prioriser parallèlement le recours aux aides cofinancées par l'Union européenne dans le cadre du programme Erasmus+ (sur le modèle du dispositif B'Mouve). Outre ses conséquences financières, cette volonté de rééquilibrer les financements régionaux et européens suppose une évolution importante en matière de pilotage des programmes de financement, en particulier du fait de la complexité inhérente à la mobilisation des fonds européens.

En effet, contrairement aux aides accordées dans le cadre du programme de bourses JALI que le conseil régional pilote et finance en lien direct avec les établissements d'enseignement, celles délivrées dans le cadre du programme Erasmus+ impliquent que les établissements pouvant les solliciter soient habilités par le programme – c'est-à-dire respectent la charte Erasmus+ pour l'enseignement supérieur (ECHE)¹⁰⁹ – et s'inscrivent dans un consortium regroupant plusieurs établissements. Le respect de ces obligations génère ainsi de nombreuses démarches pouvant être relativement être longues et nécessiter l'appui technique des services du conseil régional. En apparence technique, la volonté de mobiliser de manière accrue les financements européens de mobilité européenne des jeunes entraîne donc un certain nombre de conséquences sur les possibilités offertes aux jeunes en la matière.

Les politiques de soutien au développement de la citoyenneté et de la mobilité européenne et internationale des jeunes s'inscrivent historiquement dans une logique volontariste de la part du conseil

¹⁰⁸ Entretien avec un responsable de service au conseil régional de Bretagne, 14/05/2019.

¹⁰⁹ Voir : https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/resources/documents/applicants/higher-education-charter_fr.

régional. Relativement modestes en termes de financement au regard de l'ensemble du budget régional – même si une importante ingénierie technique est mobilisée dans ce cadre –, les différents dispositifs mis en œuvre ont cependant une forte portée politique et symbolique, dans la mesure où ils permettent à la collectivité de construire un rapport direct avec les jeunes concernés, tout en plaçant dans un rôle de soutien à des projets visant des objectifs relativement consensuels qu'elle peut valoriser auprès du public.

4 . Le conseil régional au cœur des politiques d'information et d'orientation des jeunes

Le conseil régional intervient, enfin, sur un troisième cadre sectoriel de l'action publique en direction des jeunes : celui de leur information sur l'accès aux services et aux droits, et de leur orientation scolaire et professionnelle. Relativement récent, son rôle en la matière se traduit principalement de trois manières : il anime, depuis 2014, un service public régional de l'orientation et de l'évolution professionnelle (SPRO-EP) ; il coordonne, dans ce cadre et en lien avec les services académiques, la prise en charge des jeunes en situation de « décrochage scolaire » ; et, depuis 2017, il est en charge de la coordination du réseau régional des structures d'information jeunesse (IJ).

Historiquement, comme le souligne Thierry Berthet, le système français d'orientation s'est constitué à partir des années 1920¹¹⁰. 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 responsabilité¹¹¹. » Ceux-ci intégraient alors des publics aussi bien scolaires que postscolaires, avant que ne 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 ; de l'autre sont créées les missions locales dans les années 1980, qui prennent en charge l'accompagnement et l'orientation des publics non scolarisés de 16 à 25 ans. En parallèle, un réseau de structures d'information jeunesse¹¹² s'est également développé à partir des années 1970, et surtout dans les années 1990¹¹³. S'inscrivant dans le respect d'un label national et d'une charte européenne (depuis 2001), ces structures développent, quant à elles, une approche dite « généraliste » de l'information des jeunes, c'est-à-dire à la fois non segmentée *a priori* par type de public et portant aussi bien sur l'orientation scolaire et professionnelle que, plus globalement, sur l'accès aux services et aux droits (en matière de logement, de santé, de culture, etc.).

¹¹⁰ Berthet Thierry, « Politiques régionales d'orientation en France : un essai de synthèse », *Dynamiques régionales*, n° 1, 2014, p. 51-57.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 52.

¹¹² Parmi lesquelles on retrouve à la fois, au niveau national, le Centre d'information et de documentation jeunesse (CIDJ), aux niveaux régional et départemental, les centres régionaux et départementaux de l'information jeunesse (CRIJ et CIDJ) et, au niveau local, les bureaux information jeunesse (BIJ) et points information jeunesse (PIJ).

¹¹³ Marquié Gérard, « L'information jeunesse : un maillon essentiel dans la construction d'un projet », dans Valérie Becquet et Chantal de Linares (dir.), *Quand les jeunes s'engagent. Entre expérimentations et constructions identitaires*, Paris, L'Harmattan, coll. « Débats Jeunesses », 2005, p. 155-167 ; Danic Isabelle, « L'Information jeunesse : une socialisation citoyenne pour tous les jeunes ? », *Agora débats/jeunesses*, n° 81, 2019, p. 27-44.

Depuis une vingtaine d'années, ce secteur d'intervention – l'information et l'orientation des jeunes – connaît un processus de régionalisation, qui s'inscrit dans un partage des rôles renouvelé avec les services de l'État, à l'image de ce que nous avons pu observer précédemment dans d'autres domaines. Alors que le transfert aux conseils régionaux de la compétence en matière de formation professionnelle des jeunes en 1993 (cf. *supra*) leur avait donné un rôle dans le développement d'une politique d'information et d'orientation – à travers le plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes (PRDF) –, ceux-ci l'ont d'abord relativement peu investi dans la décennie qui a suivi, avant que ne s'amorce de manière plus affirmée à partir du milieu des années 2000, une progressive montée en compétence dans ce domaine. Cela s'est notamment traduit, dans un premier temps, par l'intervention volontariste d'un certain nombre de régions – dont la Bretagne (cf. *infra*), Rhône-Alpes et l'Aquitaine – avant qu'une expérimentation d'un service public régional de l'orientation (SPRO) ne soit lancée en 2013 dans huit régions¹¹⁴, et que la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale ne le généralise à l'ensemble du territoire¹¹⁵. Cette loi intègre également au sein de SPRO le rôle acquis par les conseils régionaux en matière de lutte contre le décrochage scolaire – dont la mise à l'agenda s'est opérée, en France, au tournant des années 2000 et 2010¹¹⁶. Par la suite, la loi égalité-citoyenneté du 27 janvier 2017 a également transféré aux conseils régionaux un rôle de coordination des structures du réseau Information jeunesse. Enfin, plus récemment, la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a entériné le transfert aux conseils régionaux des missions de production d'information assurées par les directions régionales de l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (DRONISEP), jusqu'alors intégrées au sein des rectorats¹¹⁷.

Au regard de ces évolutions récentes, il convient dès lors de mieux comprendre comment se structure aujourd'hui la compétence du conseil régional en matière d'information et d'orientation des jeunes qui, en Bretagne, a bénéficié d'un certain volontarisme politique dès le milieu des années 2000, à travers la mise en place d'initiatives ayant largement préfiguré les évolutions ultérieures au niveau national. Nous analyserons ainsi la structuration du SPRO, avant de revenir plus spécifiquement sur le pilotage des plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs (PSAD). Enfin, nous analyserons également les enjeux relatifs à la coordination du réseau régional d'information jeunesse.

Émergence et structuration du SPRO en Bretagne : l'endossement d'un rôle d'impulsion et de coordination des acteurs bretons de l'orientation

Depuis la loi du 5 mars 2014, le conseil régional est donc chargé d'animer un service public régional de l'orientation et de l'évolution professionnelle (SPRO-EP). Au regard des autres régions françaises, l'exercice de ce rôle s'inscrit, en Bretagne, dans un cadre spécifique, du fait de l'antériorité de l'investissement du conseil régional dans ce domaine.

¹¹⁴ Aquitaine, Bretagne, Centre, Limousin, Pays de la Loire, Rhône-Alpes, Auvergne et Poitou-Charentes.

¹¹⁵ Berthet Thierry, « Politiques régionales d'orientation en France », *op. cit.*

¹¹⁶ Bernard Pierre-Yves, « Le décrochage scolaire : la construction d'un problème public », *Les cahiers dynamiques*, n° 63, 2015, p. 34-41.

¹¹⁷ En 2003, un projet de transfert des conseillers d'orientation-psychologues (CO-P) avait été initié par le gouvernement, avant d'être abandonné du fait de la forte opposition de ces personnels 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.

▪ **Les maisons de la formation professionnelle : une logique de coordination des acteurs qui précède et prépare la mise en place du SPRO breton**

Dès 2005, en effet, le conseil régional de Bretagne a structuré un réseau de « maisons de la formation professionnelle » (MFP) dans le cadre de sa stratégie régionale emploi-formation 2006-2010. Improprement dénommés « maisons » au sens où elles ne correspondaient pas à la création de bâtiments spécifiquement dédiés, les MFR consistaient en une démarche de coordination des acteurs de l'emploi et de la formation, structurée à l'échelle des 21 pays bretons.

La mise en place de ces instances locales de coordination visait ainsi doublement à « développer un accueil, une information et une orientation de qualité, de tous les publics, vers les dispositifs de formation¹¹⁸ » d'une part (via la mise en réseau des structures existantes), et à « organiser ces mêmes dispositifs de formation de manière équilibrée et complémentaire sur l'ensemble du territoire breton¹¹⁹ » d'autre part, dans une logique de prise en compte des spécificités locales. Sur chacun des pays bretons, la démarche était animée par un « comité de coordination local » présidé par un élu régional référent, et animé techniquement par un délégué territorial du conseil régional¹²⁰. Il s'agissait alors, principalement, de développer l'interconnaissance entre les acteurs de la formation professionnelle à l'échelle de chacun des pays, comme le souligne l'une de nos interlocutrices au sein du conseil régional :

« On a créé à cette époque-là [une] mission d'animation des maisons de la formation professionnelle pour les délégués territoriaux qui existaient déjà [...], afin de faire en sorte que les structures qui accueillait des publics et qui les accompagnaient vers les dispositifs de formation se connaissent mieux entre elles, et prescrivent mieux. » (Entretien avec deux responsables de service au conseil régional de Bretagne, 05/04/2019.)

La structuration de ce réseau de MFP en Bretagne apparaît, dès lors, largement précurseur à l'échelle nationale en matière d'orientation des publics non scolarisés vers l'offre de formation existante. À travers la mise en place des MFP, le conseil régional de Bretagne endosse en effet un rôle de coordinateur des acteurs de l'orientation professionnelle sur le territoire. Dès cette période, ce rôle est en outre associé à l'affirmation d'une volonté de mieux orienter les jeunes quel que soit leur statut, comme y invite alors la charte d'engagement pour les jeunes en Bretagne adoptée en septembre 2011, qui souligne : « Le travail de complémentarité entre acteurs [...] sera consolidé afin de proposer un accès facilité et gratuit à une offre de service individualisée en matière d'information, de conseil et d'accompagnement, pour tous les jeunes, scolaires, étudiants et demandeurs d'emploi¹²¹. »

Dans cette perspective, les jeunes apparaissent donc comme un public prioritaire des actions conduites en matière d'orientation professionnelle. Ce processus de régionalisation de l'orientation observé en Bretagne se renforce ensuite à la faveur de la mise en œuvre, en 2013, d'une expérimentation – également conduite dans sept autres régions métropolitaines – visant à instaurer un service public régional de l'orientation (SPRO)¹²², avant que celui-ci ne soit généralisé à l'ensemble du territoire par la loi du 5 mars 2014.

¹¹⁸ Conseil régional de Bretagne, « Les Maisons de la Formation Professionnelle en Région Bretagne », non daté.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ Conseil régional de Bretagne, « Charte d'engagement pour les jeunes en Bretagne », septembre 2011, p. 51.

¹²² Berthet Thierry, « Politiques régionales d'orientation en France », *op. cit.*

Au terme de cette loi, le SPRO est défini comme devant permettre de « [garantir] à toute personne l'accès à une information gratuite, complète et objective sur les métiers, les formations, les certifications, les débouchés et les niveaux de rémunération, ainsi que l'accès à des services de conseil et d'accompagnement en orientation de qualité et organisés en réseaux¹²³ », et de « [concourir] à la mixité professionnelle en luttant contre les stéréotypes de genre¹²⁴ ». Le code du travail précise alors que « l'État et les régions assurent le service public de l'orientation tout au long de la vie¹²⁵ ». En ce sens, la loi organise donc un partage des rôles entre l'État et les régions en matière d'orientation. Le premier est ainsi en charge de « définir, au niveau national, la politique d'orientation des élèves et des étudiants dans les établissements scolaires et les établissements d'enseignement supérieur », en s'appuyant notamment sur les CIO et les SUIOP. Les secondes sont, quant à elles, chargées de « [coordonner] les actions des autres organismes participant au [SPRO] ainsi que la mise en place du conseil en évolution professionnelle¹²⁶ », et d'« [assurer] un rôle d'information et [de mettre] en place un réseau de centre de conseil sur la validation des acquis d'expérience¹²⁷ ».

Ce cadre d'intervention tel qu'issu de la loi du 5 mars 2014 s'est par la suite étendu suite à l'adoption, en janvier 2017, de la loi égalité-citoyenneté et, en septembre 2018, de la loi relative à la liberté de choisir son avenir professionnel (cf. *infra*). Avant de revenir plus avant sur ces évolutions récentes, il convient cependant d'identifier comment s'est structuré le SPRO breton depuis 2015.

▪ **La structuration du SPRO breton et ses enjeux**

L'animation du SPRO par le conseil régional s'inscrit, tout d'abord, dans le cadre stratégique des orientations adoptées au sein du contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelle (CPRDFOP), et ce, plus spécifiquement dans le cadre de la commission « orientation tout au long de la vie » du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP). Le CPRDFOP actuellement en vigueur en Bretagne pour la période 2017-2022 identifie ainsi une liste de 12 objectifs auxquels doit répondre le SPRO, tant en termes de relations conventionnelles entre les acteurs impliqués que de mise en œuvre d'outils communs (protocole d'accueil, actions de professionnalisation, développement d'une plate-forme en ligne, etc.), ou encore de soutien à des actions dirigées vers les publics cibles.

¹²³ Article L6111-3 du code du travail, en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

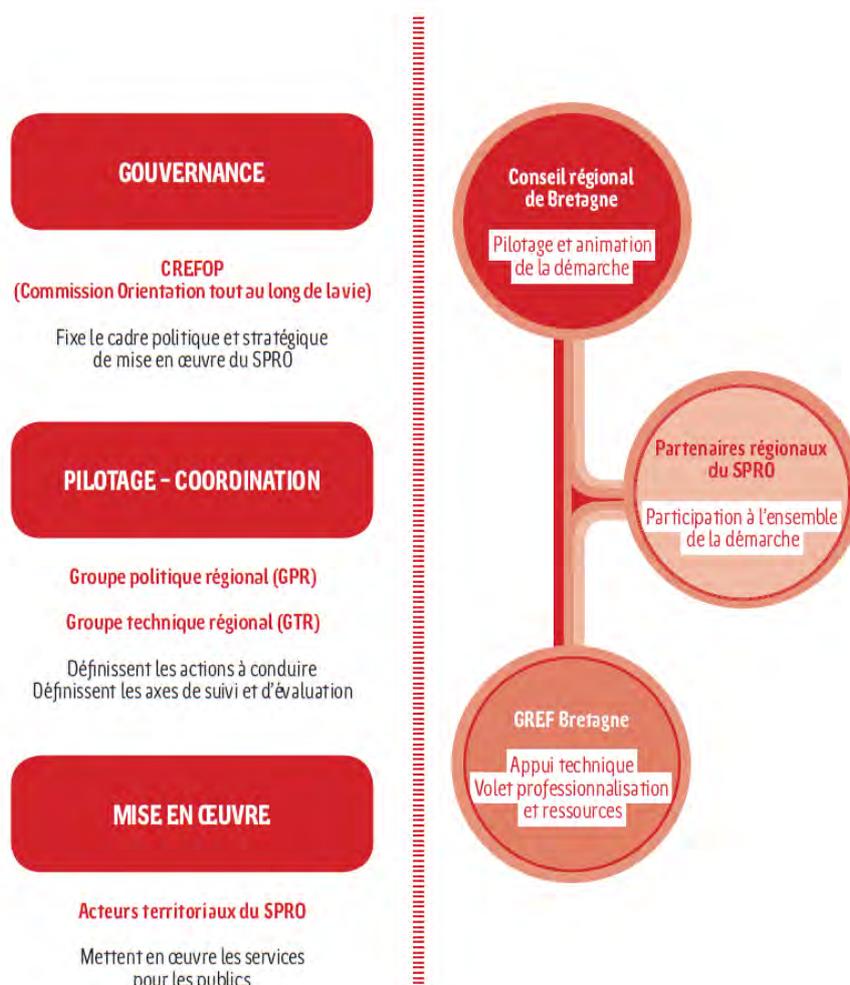
¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ *Ibid.*

FIGURE 9. SCHÉMA DE GOUVERNANCE DU SPRO EN BRETAGNE



Source : Conseil régional de Bretagne et GREF Bretagne, « Service public régional de l'orientation en Bretagne - Synthèse du cadre de référence adopté en avril 2015 », avril 2015.

En s'inscrivant dans ce cadre stratégique dont il pilote lui-même l'élaboration partenariale en lien avec les services de l'État, le conseil régional se charge d'animer le SPRO, dans le cadre d'une gouvernance régionale articulée autour d'un groupe politique régional (GPR) et de sa déclinaison technique au sein du groupe technique régional (GTR). Ces deux instances réunissent, à des niveaux différents, les élus régionaux et leurs techniciens, les représentants du rectorat et de la DIRECCTE, ainsi que les dix réseaux de structures partenaires du SPRO ¹²⁸, auxquels s'ajoutent dix membres associés au titre de leur

¹²⁸ En 2018, les dix réseaux membres du SPRO breton sont : les centres d'information et d'orientation (CIO), Pôle emploi, les missions locales, le FONGECIF et les OPACIF, les structures d'information jeunesse (CRIJ, PIJ, BIJ), les services universitaires d'information, d'orientation et d'insertion professionnelle (SUIO-IP), les structures adhérentes au réseau SPEF (structures de proximité emploi-formation), les Cap emploi (organismes spécialisés au service des personnes handicapées), l'Association pour l'emploi des cadres (APEC) et les centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF). À noter qu'en 2020, ce réseau a évolué ; il est désormais composé de 11 réseaux membres au total : alors que le FONGECIF et les OPACIF ont été supprimés par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018 (qui a transformé le congé individuel de formation en compte personnel de formation), le Groupement Évolution et transitions pro Bretagne (issu d'un partenariat entre ces deux structures effectuant un accompagnement à l'évolution professionnelle des salariés) y a été intégré.

expertise¹²⁹. Le GTR est ainsi présenté par nos interlocuteurs au sein du conseil régional comme « l'instance de travail » du SPRO, celui-ci se réunissant environ trois fois par an. Le rôle du conseil régional s'incarne donc au moins doublement ici au travers de la définition d'objectifs stratégiques, mais également de sa capacité à réunir régulièrement les acteurs impliqués, tout en les faisant dialoguer. En outre, le conseil régional a réuni, en 2019, l'ensemble des professionnels issus des structures locales parties prenantes du SPRO dans le cadre de rencontres régionales¹³⁰.

Au-delà de sa fonction de mise en réseau des acteurs, le GTR est aussi un lieu d'élaboration d'outils visant à mieux coordonner l'intervention des professionnels en lien direct avec le public, notamment en ce qui concerne l'accueil dit de « premier niveau ». Dans cette perspective, les travaux conduits au sein du GTR ont ainsi permis d'aboutir à l'élaboration d'un référentiel commun de premier niveau d'accueil dénommé « accueil personnalisé et individualisé » (API), dont l'objectif affiché est de « sécuriser l'entrée de l'individu dans le processus d'orientation »¹³¹. L'API est ainsi présenté comme une offre de service rattachée à la mise en œuvre du SPRO, dont les objectifs, le contenu, et les principes de mise en œuvre sont consignés dans un cahier des charges spécifique, annexé au cadre de référence du SPRO adopté par le conseil régional en avril 2015¹³². Ce cahier des charges précise notamment que l'API consiste en « un service permettant de recueillir la demande de l'usager et de l'analyser afin de lui fournir les premiers éléments d'information pertinents, repérer avec lui les démarches complémentaires nécessaires, les ressources et les autres services à solliciter dans sa situation et établir une relation de confiance avec lui, sécurisant la poursuite de ses démarches et de son projet ». Cet accueil est en outre pensé comme un acte unique, à l'issue duquel l'usager est pris en charge par une structure adaptée ou réorienté vers les interlocuteurs identifiés comme pertinents. L'élaboration de l'API renvoie donc au rôle de « courtage » – au sens d'Olivier Nay et Andy Smith¹³³ – opéré par les services du conseil régional, c'est-à-dire une capacité d'identifier un référentiel acceptable par des institutions distinctes dans leurs pratiques d'accueil et leurs modes d'intervention auprès des publics.

Pour autant, comme le soulignent nos interlocuteurs, la définition de ce référentiel commun d'accueil de premier niveau du public au sein des structures partenaires du SPRO s'est révélé complexe à élaborer, et celui-ci peine encore à se matérialiser en pratique. La diversité des référentiels professionnels, des dispositifs et des modes d'action à l'œuvre dans les structures parties prenantes du SPRO constitue un facteur explicatif majeur :

« [Le référentiel commun, l'API] c'est le principe. La réalité est que ce n'est pas descendu, selon les réseaux, au sein de chaque structure et auprès de chaque professionnel. Le travail a été mené au niveau régional [...]. On sait que cela a déjà été énorme et compliqué au niveau régional d'avoir fait travailler ensemble les têtes

¹²⁹ Les membres associés sont les suivants : la DRONISEP, l'Exploratoire, la cité des métiers des Côtes-d'Armor, la chambre régionale de commerce et d'industrie (CRCI), la chambre régionale des métiers de l'artisanat de Bretagne (CRMA), la chambre régionale d'agriculture (CRAB), l'Association Jeunes Industries (AJIR Bretagne), l'Association Jeunesse et entreprises du Finistère (AJE 29), Cap Avenir et La Touline. Ce réseau a lui aussi évolué en 2020 : la DRONISEP, dont les missions ont été déléguées au conseils régionaux par la loi sur la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018 n'en est plus membre, tandis que l'espace Orientation-métiers des Capucins (situé à Brest) et l'Association Jeunesse et entreprises des Côtes-d'Armor (AJE 22) l'ont intégré.

¹³⁰ <https://ideo.bretagne.bzh/les-rencontres-regionales-des-professionnelles-du-spro-ep-26-mars-2019>

¹³¹ Conseil régional de Bretagne et GREF Bretagne, « Service public régional de l'orientation en Bretagne - Synthèse du cadre de référence adopté en avril 2015 », avril 2015, p. 4.

¹³² Voir : https://ceser.bretagne.bzh/upload/docs/application/pdf/2019-03/cahier_des_charges_api.pdf [consulté le 23/12/2020].

¹³³ Nay Olivier et Smith Andy, « Les intermédiaires en politique : médiations et jeux d'institutions », in Olivier Nay et Andy Smith (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2002, p. 47-86.

de réseaux. Après, nous sommes lucides sur le temps nécessaire pour que cela s'inscrive vraiment dans les pratiques au quotidien dans chacune des structures du réseau. » (Entretien avec un responsable de service au conseil régional de Bretagne, 04/04/2019.)

En ce sens, la capacité de courtage précédemment évoquée ne présume donc pas d'une capacité à transformer concrètement la manière dont les publics, et notamment les jeunes, sont accueillis au sein des différentes structures.

Parallèlement à l'élaboration de l'API, la mise en œuvre du SPRO se traduit en outre par l'animation, à côté du GTR, d'un « comité de professionnalisation ». Réunissant lui aussi l'ensemble des réseaux parties prenantes, ce comité a pour rôle de construire une offre dite d'« actions de professionnalisation » à destination de l'ensemble des professionnels intervenant auprès des publics, en vue de renforcer leurs compétences. Élaborée pour la première fois en 2010, cette offre se traduit plus spécifiquement par la mise en place d'actions portant sur les pratiques professionnelles, sur les outils et les ressources disponibles, ainsi que sur une actualisation des connaissances sur les secteurs professionnels, sur les métiers et l'environnement socio-économique du territoire. Un axe transversal de professionnalisation a également été développé sur les enjeux du numérique dans les pratiques d'accompagnement des publics. La mise en place de ce programme de formation, au-delà de l'enjeu de renforcement des compétences des professionnels, s'inscrit dans une logique de mise en réseau des acteurs ainsi que de mutualisation des pratiques.

À côté de ces deux éléments structurants que sont l'API et les actions de professionnalisation, le SPRO intègre de surcroît le dispositif de lutte contre le décrochage scolaire, tel qu'il s'est mis en place à partir de 2009. Situé au carrefour des enjeux sectoriels d'éducation et d'insertion, ce dispositif voit le conseil régional jouer, de nouveau, un rôle de coordination dans le cadre d'un pilotage articulant les échelles régionale et locale.

Le conseil régional dans la lutte contre le décrochage scolaire : la recherche d'une harmonisation des pratiques de remédiation

La loi du 5 mars 2014 instaurant le SPRO confie, dans le même temps, au conseil régional une fonction de coordination, en lien avec les autorités académiques, des plates-formes 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 France¹³⁴, 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 2009¹³⁵ 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,

¹³⁴ Bernard Pierre-Yves, « *Le décrochage scolaire* », *op. cit.*

¹³⁵ 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.

16 expérimentations locales de mise en œuvre de PSAD¹³⁶. Ces plates-formes seront ensuite généralisées par la circulaire interministérielle du 9 février 2011¹³⁷, 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 plates-formes 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 –, les PSAD interviennent quant à elle selon une logique dite de « remédiation », c'est-à-dire ciblée sur les jeunes en situation effective de décrochage, au sens de la définition qu'en donne le code de l'éducation, lui-même complété par le décret du 31 décembre 2010¹³⁸. Ce dernier précise, en effet, qu'un jeune est qualifié de « décrocheur » dès lors qu'à partir de 16 ans (fin de l'obligation scolaire), il quitte un cursus de formation de l'enseignement secondaire sans avoir obtenu le diplôme visé par cette formation. Ainsi, il peut s'agir, par exemple : d'un élève qui quitte la scolarité au niveau du collège (avec ou sans le brevet) ; d'un élève qui a suivi un cursus de CAP ou de BEP sans obtenir le diplôme ; ou encore, d'un élève diplômé d'un CAP ou d'un BEP et qui suit un cursus de bac professionnel ou technologique sans obtenir ce diplôme. *A contrario*, un étudiant entamant un cursus d'études supérieures sans obtenir de diplôme n'est pas considéré comme « décrocheur » au sens de cette définition.

De surcroît, parallèlement à la généralisation des PSAD, la circulaire du 9 février 2011 crée un système informatisé de repérage des jeunes en situation de décrochage, dénommé système interministériel d'échange d'information (SIEI). Ce système 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 ». Ainsi, toujours d'après la circulaire : « Le SIEI permet d'établir une liste finale de jeunes, sortis prématurément du cycle de formation initiale dans lequel ils étaient engagés, qui ne sont pas retrouvés dans un autre cursus de formation initiale et précise s'ils sont ou non accompagnés par une mission locale ». Nous verrons plus loin que les acteurs se trouvent largement confrontés aux imperfections de cet outil, avec lequel ils doivent néanmoins composer.

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 2014¹³⁹. 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 (cf. supra). Il est, de ce point de vue, à noter que les PSAD constituent, en Bretagne,

¹³⁶ Voir : www.experimentation-fej.injep.fr/76-decrochage-scolaire.html.

¹³⁷ 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.

¹³⁸ Décret n° 2010-1781 du 31/12/2010 fixant le niveau de qualification prévu à l'article L. 313-7 du code de l'éducation.

¹³⁹ Un premier plan de lutte contre le décrochage scolaire a été adopté en décembre 2012, puis un second en novembre 2014.

l'une des déclinaisons opérationnelles de la mise en œuvre du SPRO. En la matière, le conseil régional de Bretagne avait, dès avant la loi du 5 mars 2014, affirmé l'importance des enjeux relatifs au décrochage scolaire des jeunes, tant à travers la charte d'engagement pour les jeunes en Bretagne adopté en 2011, qu'à travers la mise en place, entre 2011 et 2013, d'une coopération internationale avec des acteurs éducatifs québécois. En outre, le CESER de Bretagne s'est également saisi de cet enjeu à l'occasion de la réalisation d'une étude publiée en septembre 2013, sous le titre : *Quelles solutions en Bretagne pour les jeunes sortis du système initial sans diplôme ?*¹⁴⁰.

Le conseil régional s'est dès lors trouvé confronté à différents enjeux relatifs à l'animation des PSAD, et a progressivement décliné une stratégie en la matière, qu'il convient ici d'analyser plus précisément.

▪ **L'organisation des PSAD : un héritage hétérogène**

Comme le précise un rapport d'étude commandité par le conseil régional à l'organisme Askoria¹⁴¹, les services de l'État – le rectorat et la préfecture de région – avaient fait le choix, en 2011, d'une territorialisation des 17 PSAD bretonnes sur la base des pays – à quatre exceptions près, trois étant à cheval sur deux pays, et une sur trois pays –, plutôt que sur le découpage en bassins d'animation de la politique éducative (BAPE)¹⁴². En outre, si la majorité des PSAD étaient localisées dans le ressort d'un seul département (13 sur 17), trois d'entre elles se trouvaient sur le territoire de deux départements et une sur le territoire de trois départements, ce qui introduisait une certaine complexité dans la mesure où les jeunes en situation de décrochage identifiés à partir du système informatisé d'échange d'information (SIEI) l'étaient sur une base départementale. Ainsi, le choix avait alors été effectué de rattacher les PSAD transdépartementales « au département de rattachement du pilote de la plate-forme »¹⁴³.

Au moment d'endosser, en 2015, le rôle d'animateur et de coordinateur des PSAD, le conseil régional a tout d'abord réalisé une analyse d'ensemble de leur structuration et de leur fonctionnement. L'étude confiée à cette fin à l'organisme Askoria, publiée en octobre 2015, a ainsi largement insisté sur le constat d'une importante diversité d'organisation entre les PSAD existantes, tant du point de vue de leur système de pilotage, de la mobilisation des acteurs partenaires, que des pratiques de repérage et de sollicitation des jeunes identifiés comme « décrocheurs », mais restants injoignables après plusieurs relances téléphoniques et courriers. Ainsi, si la majorité des PSAD étaient pilotées par un binôme composé du CIO et de la mission locale, cinq d'entre elles l'étaient selon une organisation spécifique pouvant être structurée autour d'un binôme CIO-DIRECCTE, CIO et un établissement public local d'enseignement (EPL), voire autour d'un pilotage à trois têtes associant EPL, CIO et mission locale.

En outre, si l'ensemble des PSAD mobilisait un noyau dur d'acteurs partenaires relativement stable – associant notamment les CIO, les missions locales, les MLDS, les missions d'insertion des jeunes de l'enseignement catholique (MIJEC), les IEN-IO, et les réseaux Formation Qualification Emploi (FOQUALE) – en revanche, le cercle secondaire des partenaires associés apparaissait, quant à lui, plus

¹⁴⁰ CESER de Bretagne, *Quelles solutions en Bretagne pour les jeunes sortis de formation initiale sans diplôme ?*, Rennes, 2013.

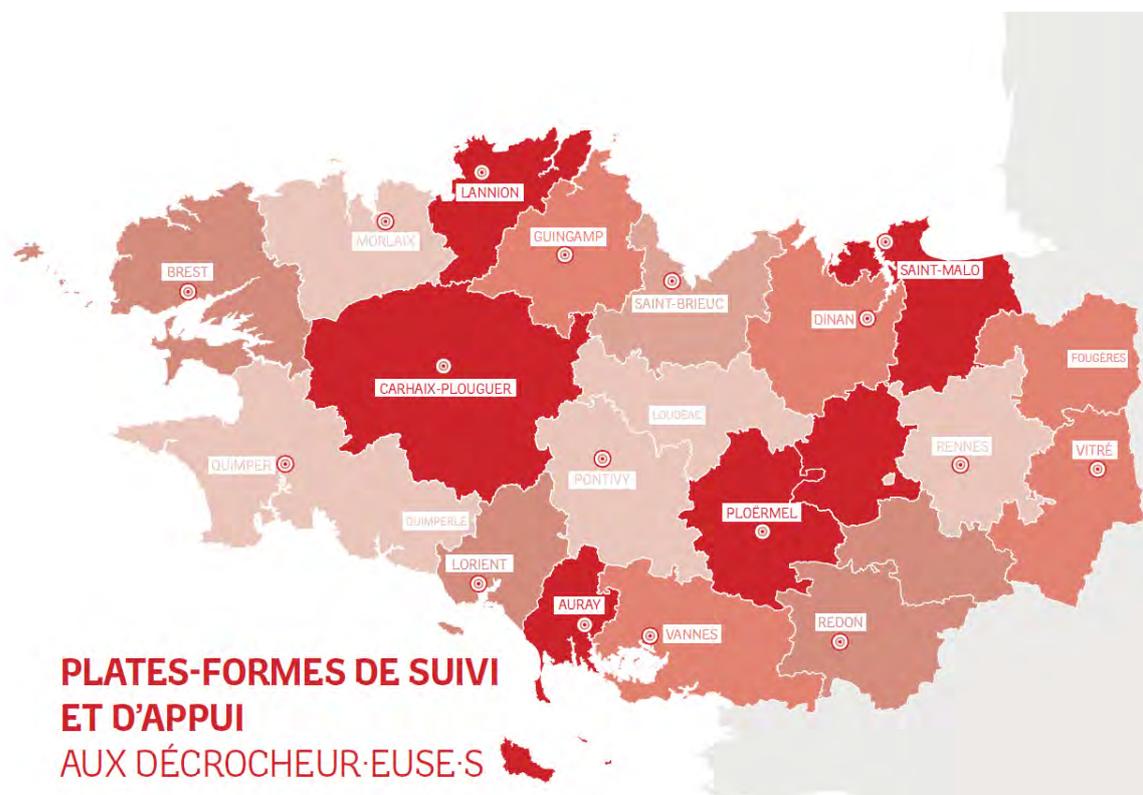
¹⁴¹ Askoria, « Le déploiement en région Bretagne de la lutte contre le décrochage scolaire. Étude évaluative, accompagnement méthodologique et scientifique - Rapport final », octobre 2015.

¹⁴² Les bassins d'animation de la politique éducative (BAPE) correspondent au découpage territorial propre à l'Éducation nationale. Le territoire breton était alors découpé en 12 BAPE, la plupart recoupant le découpage des pays.

¹⁴³ Askoria, « Le déploiement en région Bretagne de la lutte contre le décrochage scolaire. Étude évaluative, accompagnement méthodologique et scientifique - Rapport final », *op. cit.*, p. 30.

hétérogène – à savoir les EPLE, les lycées maritimes, les CFA, et les acteurs sociaux et éducatifs, tels que les dispositifs de réussite éducative, la PJJ, la prévention spécialisée ou encore l'ASE. Enfin, s'agissant de la sollicitation des jeunes identifiés comme décrocheurs, mais restant injoignables, certaines PSAD – environ la moitié – mettaient en place une démarche active de mobilisation des réseaux partenariaux, tandis que les autres n'allaient pas jusque-là.

FIGURE 10. PÉRIMÈTRES DES PSAD SUR LE TERRITOIRE BRETON



Source : Conseil régional de Bretagne

Les conclusions de cette étude ont alors été largement appropriées par le conseil régional, pour lesquels l'hétérogénéité constatée entre les différentes PSAD mettait en cause l'égalité de traitement des jeunes identifiés comme « décrocheurs », au regard du fait que ceux-ci n'étaient pas repérés selon les mêmes modalités :

« [L'étude réalisée par Askoria permettait] d'objectiver certaines choses : par exemple, le fait qu'on [avait] des fonctionnements de PSAD extrêmement différents. [...] Parce qu'il y a des histoires, parce qu'il y a des territoires qui sont différents. Mais une telle différence qui a amené à ce que les décrocheurs ne soient pas repérés et suivis de la même façon. Il y avait une rupture dans l'égalité de repérage et de suivi des jeunes, ce qui a, du coup, posé question à la Région qui a souhaité harmoniser certaines pratiques. Par exemple, dans le repérage des jeunes, certaines PSAD repéraient les jeunes de 16 à 19 ans, d'autres de 16 à 20 ans, d'autres de 16 à 25 ans. » (Entretien avec deux responsables de service au conseil régional de Bretagne, 14/05/2019.)

L'étude commanditée à Askoria s'inscrit ainsi dans une démarche visant, pour le conseil régional, à définir plus largement une stratégie de structuration et d'animation du réseau des PSAD. Celle-ci a abouti à l'adoption, en septembre 2017, d'un cadre de référence reprenant les constats précédemment évoqués.

et définissant les orientations et les modalités de gouvernance régionales en la matière¹⁴⁴. Au regard du constat d'hétérogénéité du fonctionnement des PSAD, les orientations définies dans le cadre de références visent notamment, en ce sens, à harmoniser les pratiques entre les PSAD ainsi qu'à développer et à élargir les dynamiques partenariales.

▪ **Trois niveaux stratégiques d'harmonisation du pilotage régional des PSAD : délimitation des publics, pilotage local et mise en réseau**

Un premier niveau d'harmonisation porte ainsi sur la délimitation du public cible concerné par le dispositif de lutte contre le décrochage, qui est désormais celui « des jeunes de 16 à 25 ans ayant quitté leur scolarité en cours d'année sans obtenir une qualification ou un diplôme dans le second degré », auquel s'ajoute celui de « l'ensemble des jeunes n'ayant pas obtenu le diplôme correspondant au cursus scolaire ou en apprentissage, dans lequel ils étaient inscrits, qu'ils possèdent ou non un premier diplôme ou une certification ». La définition adoptée ici reprend donc l'acception couramment définie en matière de lutte contre le décrochage, en intégrant à la fois les jeunes sortis du système scolaire secondaire sans diplôme et ceux pouvant être déjà titulaires d'un diplôme ou d'une certification, mais n'ayant pas obtenu celui au titre duquel ils étaient inscrits dans l'enseignement secondaire ou en apprentissage. Comme le souligne l'une de nos interlocutrices, cette définition vise, par exemple, la situation d'un jeune titulaire d'un CAP ayant poursuivi son cursus en bac professionnel sans l'obtenir : « Un jeune qui a un CAP, mais qui souhaitait poursuivre par un bac pro, s'il ne va pas jusqu'au bout de son bac pro, on le considère comme décrocheur¹⁴⁵. » En revanche, un jeune inscrit dans un cursus d'enseignement supérieur n'obtenant pas le diplôme visé par ce cursus ne sera pas, quant à lui, identifié comme décrocheur, à l'instar de la définition élaborée au niveau national.

Un second niveau d'harmonisation concerne le pilotage local des PSAD. Le cadre de références régional généralise ainsi le principe de co-mandatement du CIO et de la mission locale, là où, comme l'avait souligné le rapport réalisé par Askoria, certaines PSAD (5 sur 17) organisaient leur pilotage de manière différente. La généralisation de ce co-mandatement renvoie, plus largement, à l'enjeu du partage des rôles entre les acteurs du monde scolaire et ceux du monde de l'insertion en matière de lutte contre le décrochage. En effet, si les missions locales ont été impliquées dans le déploiement des PSAD dès 2011, elles étaient alors pilotées par les services académiques, qui tendaient à s'appuyer principalement sur les CIO, tandis que les missions locales restaient alors, d'après nos interlocuteurs, plus en retrait.

L'affirmation d'un binôme entre CIO et mission locale renvoie donc en partie, pour le conseil régional, à l'enjeu de mobiliser davantage les missions locales, en renforçant le partenariat et en rééquilibrant le partage des tâches entre ces deux institutions, notamment s'agissant du repérage des jeunes en situation de décrochage dans le système informatisé de suivi. Plus fondamentalement, il s'agit également, par ce biais, de faire évoluer l'offre d'accompagnement des jeunes concernés, en articulant de manière plus cohérente la palette des solutions proposées, là où interviennent entre les deux institutions des logiques institutionnelles propres, pouvant parfois être concurrentes, et avec lesquelles le conseil régional a dû composer. Ces logiques peuvent par exemple, comme nous l'indiquent nos interlocuteurs, se matérialiser par des différences d'approches vis-à-vis des solutions proposées aux jeunes repérés comme décrocheurs :

¹⁴⁴ Conseil régional de Bretagne, « Pour une stratégie concertée en faveur des jeunes sortis de formation initiale sans diplôme », septembre 2017.

¹⁴⁵ Entretien avec deux responsables de service au conseil régional de Bretagne, 14/05/2019.

là où l'action des CIO repose plutôt sur une approche à dominante scolaire et va avoir plutôt tendance à orienter un jeune décrocheur vers une nouvelle formation dans le cadre scolaire, celle des missions locales va reposer davantage sur une approche par l'insertion socioprofessionnelle, qui tendra à favoriser l'orientation sur un dispositif d'accompagnement vers une formation hors cadre scolaire ou un emploi.

En ce sens, l'affirmation par le conseil régional du principe du co-mandat CIO-mission locale se double d'un objectif consistant à la fois à développer les partenariats institutionnels dans l'animation des PSAD et à renforcer le degré d'intégration des réseaux d'acteurs. Cet élargissement est ainsi présenté, dans le cadre de références adopté en septembre 2017, comme ayant pour « intérêt [d]éviter de privilégier des dispositifs directement portés par le "prescripteur" lui-même, sans tenir compte des besoins des jeunes¹⁴⁶ ». Il s'agit, pour le conseil régional, d'élargir aux CFA, aux réseaux FOQUALE et aux établissements d'enseignement le « noyau dur » des acteurs impliqués dans l'animation des PSAD, mais également de développer un second cercle de partenaires intervenant en appui des acteurs centraux (collectivités territoriales, fédérations de parents d'élèves, structures d'information jeunesse, coordonnateurs de réussite éducative, associations, services sociaux et sanitaires, services de la PJJ, organismes de formation continue, ainsi que les entreprises, les chambres consulaires et Pôle emploi). Ce type de stratégie s'inscrit ainsi dans une tendance plus large, soulignée par Thierry Berthet et Véronique Simon¹⁴⁷, de « déscolarisation » des questions d'orientation des jeunes ou, du moins, de développement de logiques visant à décloisonner les approches en la matière, et ce, sans présumer de l'effectivité de leur mise en œuvre au regard des sentiers de dépendance institutionnels existants, comme l'évoquent nos interlocuteurs.

Enfin, rejoignant la logique à l'œuvre dans le cadre de la mise en œuvre du SPRO, un troisième niveau d'harmonisation du pilotage des PSAD consiste, quant à lui, à développer une « culture commune » aux différents acteurs impliqués, notamment à travers l'organisation, une à deux fois par an, de rencontres régionales entre les responsables de PSAD, et de séminaires de réflexion sur les enjeux du décrochage scolaire. Ce troisième niveau d'harmonisation passe, en outre, par la construction d'un outil régional spécifique d'identification et de suivi des jeunes en situation de décrochage, en vue de pallier les limites du système informatisé mis en place au niveau national et décliné au niveau départemental (cf. encadré page suivante).

¹⁴⁶ Conseil régional de Bretagne, « Pour une stratégie concertée en faveur des jeunes sortis de formation initiale sans diplôme », *op. cit.*, p. 19.

¹⁴⁷ Berthet Thierry et Simon Véronique, « 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, 2013, p. 31-44.

ENCADRÉ 5. LA CONSTRUCTION D'UNE BASE DE DONNÉES RÉGIONALE : VERS LA CRÉATION D'UN OBSERVATOIRE RÉGIONAL DU DÉCROCHAGE SCOLAIRE

Au sein de chaque PSAD, le repérage des jeunes en situation de décrocheur repose, depuis 2011, sur une base de données informatisée – le système interministériel d'échange d'informations (SIEI) – que les responsables de PSAD peuvent consulter à partir d'une application en ligne dédiée dénommée « RIO ». Le processus de traitement des informations contenues dans cette base s'opère en plusieurs étapes de vérification et d'application de différents filtres d'identification des individus au sein de la base – selon leur âge, leur établissement de rattachement, leur lieu de vie, le fait de savoir s'ils sont ou non suivis par une mission locale par ailleurs, ou encore selon leur statut dans la base (étaient-ils présents dans la base l'année précédente ou sont-ils des « nouveaux décrocheurs » ?). Comme le souligne une étude réalisée par le GREF de Bretagne à la demande du conseil régional et publiée en décembre 2017¹⁴⁸ cette tâche, considérée comme chronophage par les responsables de PSAD, se heurte de surcroît aux limites de l'application RIO, qui impose une catégorisation très limitative en cinq catégories – « déjà en solution », « injoignable », « accord du RDV », « refus du RDV », « à contacter » – de situations individuelles pourtant très diversifiées, ce qui entraîne une importante déperdition de la qualité de l'information collectée. Or ces limites imposent la construction manuelle, par les acteurs, de bases de données complémentaires leur permettant d'effectuer le suivi individuel des jeunes concernés au sein de leur PSAD et de remonter des informations de suivi aux services académiques. Cette situation entraîne dès lors une importante hétérogénéité des pratiques entre les PSAD et de nombreuses erreurs, ce qui nuit au suivi individuel des jeunes, mais également à la qualité des statistiques produites, et donc à l'analyse du phénomène. En vue de pallier cet ensemble de difficultés et en s'appuyant sur l'expertise du GREF, le conseil régional a engagé, depuis 2015, une démarche « d'harmonisation » et de « consolidation » des bases de données utilisées par les PSAD, qui vise à mettre en place un observatoire régional du décrochage scolaire. Mené d'abord sous forme expérimentale avec quatre PSAD volontaires puis généralisé à l'ensemble des PSAD bretonnes fin 2018, ce travail a plus spécifiquement consisté à coconstruire un tableau « inspiré de leurs pratiques et de leurs besoins », afin de disposer, à terme, d'une « base de données régionale anonymisée ». L'enjeu de cette base, pour le conseil régional, est ainsi de connaître « l'évolution du décrochage en Bretagne, mais aussi à l'échelle des plateformes », et d'être « un outil de suivi [pour] les PSAD »¹⁴⁹.

Une extension du rôle du conseil régional en matière d'information des jeunes

La compétence du conseil régional en matière d'information et d'orientation des jeunes telle qu'issue de la loi du 5 mars 2014 – mise en place du SPRO et transfert de l'animation des PSAD – a connu, plus récemment, deux évolutions majeures qui se sont traduites par l'extension de son rôle en la matière. La première évolution a ainsi été introduite par la loi égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017, qui donne au conseil régional un nouveau rôle de coordination des structures d'information jeunesse labellisées par l'État. En Bretagne, comme nous l'analyserons dans un premier temps, la mise en œuvre de ce nouveau partage des compétences entre le conseil régional et l'État s'est traduite, dans le cadre d'un partenariat étroit des deux entités, par des reconfigurations relativement importantes de l'organisation de l'animation

¹⁴⁸ GREF Bretagne, « Vers un dispositif régional d'observation de la lutte contre le décrochage scolaire. Phase 1: diagnostic de situation avec de pilotes des plateformes de soutien et d'appui aux décrocheurs en Bretagne », décembre 2017.

¹⁴⁹ Entretien avec deux responsables de service au conseil régional de Bretagne, 14/05/2019.

régionale du réseau des structures d'information jeunesse, et plus spécifiquement du centre régional d'information jeunesse (CRIJ).

La seconde évolution est, quant à elle, issue de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, qui transfère 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 universitaire¹⁵⁰ ». D'autre part, celle 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 supérieur¹⁵¹ ». Encore relativement peu stabilisée au moment de réaliser la présente recherche, la prise en main de cette nouvelle mission par le conseil régional s'est néanmoins traduite, comme nous le verrons dans un second temps, par l'élaboration d'un premier cadre stratégique d'action en ce domaine, venant compléter la structuration déjà à l'œuvre du SPRO.

▪ **Une nouvelle stratégie d'information jeunesse au service de l'affirmation de la vocation régionale des missions du CRIJ**

Créé à partir des années 1970 (cf. *supra*), le réseau des structures d'information jeunesse s'est progressivement organisé à différentes échelles territoriales : les points et/ou bureaux d'information jeunesse (PIJ/BIJ) à l'échelle de la commune ou de l'intercommunalité, les centres départementaux d'information jeunesse (CDIJ) à l'échelle du département, et les centres régionaux d'information jeunesse (CRIJ) à l'échelle de la région.

Le CRIJ breton était installé depuis 2005 à Rennes au sein d'un bâtiment – le « 4 bis » – construit par la ville et la métropole. Il avait, depuis lors, connu une forte croissance de ses effectifs et de son programme d'activités. Celles-ci s'organisaient autour de trois principaux services : le service information-documentation et accueil du public – regroupant 7 postes – était en charge de la production documentaire pour le réseau et de l'information du public au niveau local ; le service animation – regroupant 12 postes, le plus important – organisait des événements de portée locale (différents festivals au cours de l'année) ; enfin, le service régional – regroupant 4 postes – était quant à lui chargé de l'animation du réseau régional en lien avec les coordinateurs départementaux. L'organigramme était complété, par deux postes de direction et de direction adjointe, ainsi que par un service support (comptabilité et secrétariat) disposant de 4 postes.

Le CRIJ breton avait ainsi pour spécificité de porter deux types de missions de natures différentes : il assurait, d'une part, une mission d'animation régionale des structures du réseau IJ breton (commune à l'ensemble des CRIJ à l'échelle nationale) et, d'autre part, une mission – de portée locale – d'accueil, d'information et d'animation auprès des jeunes du territoire rennais. Dans ce cadre, le conseil régional subventionnait le CRIJ breton pour la partie de ses missions relatives à l'animation régionale du réseau IJ, et siégeait également au sein de son conseil d'administration.

¹⁵⁰ Article L6111-3 du code du travail.

¹⁵¹ *Ibid.*

À partir de 2015, la double nature des missions assurées par le CRIJ breton va cependant être interrogée par plusieurs financeurs, dont le conseil régional (sur la base d'un audit commandé par lui), les services de l'État ainsi que certains conseils départementaux, qui partagent alors un constat de progressif affaiblissement des activités de coordination et d'animation régionale du réseau IJ au profit des missions de portée rennaise, quant à elles soutenues par la ville et la métropole de Rennes. C'est ce que souligne ainsi un élu du conseil régional que nous avons rencontré :

« L'idée de base, au départ, était très bonne. Il était normal que la CRIJ siège à Rennes. L'idée c'était de mutualiser les frais de structures, et puis qu'il y ait une coordination. Mais au fur et à mesure, quand je lisais le compte-rendu de l'AG et quand je regardais parallèlement les financeurs – l'objectif pour nous, conseil régional, quand on finance un CRIJ, c'est bien que ça se diffuse sur l'intégralité du territoire – sur quinze points [à l'ordre du jour], il n'y en avait qu'un sur l'information régionale, le reste était sur l'information et de l'animation. » (Entretien avec un élu du conseil régional de Bretagne, 27/06/2019.)

Ce constat est de surcroît partagé par les services de l'État dans des termes relativement similaires :

« Le fait qu'il puisse y avoir une structure CRIJ qui, en même temps, embarque au niveau local des actions d'autre nature, pourquoi pas. [...] Ici, c'était un peu l'inverse. On faisait de l'animation comme l'aurait fait une direction de la jeunesse de la ville ou une association, et on essayait de dire qu'on faisait de l'information jeunesse, puisqu'on était au contact des jeunes. Il y avait déjà eu une inversion de causalité. Le problème, c'est qu'en plus, la partie des missions régionales, l'animation du réseau, était plus que perfectible. » (Entretien avec un responsable de la DRJSCS de Bretagne, 02/04/2019.)

Cette analyse de la situation n'apparaît cependant pas partagée, sur le fond, par plusieurs acteurs que nous avons rencontrés, tant au sein des services de la ville et de la métropole de Rennes que de la part de salariés alors en poste dans la structure, qui défendent quant à eux l'idée que les animations organisées par la structure étaient un support privilégié pour mobiliser les jeunes du territoire et leur délivrer des informations sur leurs accès aux services et aux droits en ces occasions. Selon ces acteurs, les collectivités et l'État n'auraient, en ce sens, pas réellement pris en compte la spécificité de cette approche, telle qu'elle s'était développée depuis près de dix ans au sein de la structure¹⁵².

Ces divergences vont alimenter, à partir de 2015, une situation de tension au sein du CRIJ breton – dont la presse s'est alors fait l'écho¹⁵³ – qui va se matérialiser par des difficultés récurrentes de gouvernance et de gestion en interne. Cette situation va perdurer à des intensités variables au cours des années suivantes jusqu'à ce qu'elle prenne la forme d'une crise ouverte au début de l'année 2018, après que le conseil régional – nouvellement doté d'un rôle de coordination de l'animation régionale du réseau IJ par la loi égalité-citoyenneté du 27 janvier 2017 – a formulé, avec l'appui de la DRJSCS et de plusieurs conseils départementaux, la volonté de voir le CRIJ se recentrer sur ses missions d'animation régionale. À cette période, la crise se cristallise notamment autour de la démission du bureau du CRIJ (à savoir du président, de la vice-présidente et du trésorier), ainsi que du licenciement du directeur adjoint, considéré comme une figure locale présente de longue date au sein du CRIJ breton¹⁵⁴.

Un comité des financeurs – structure distincte du conseil d'administration au sein de laquelle sont regroupés le conseil régional, les services de l'État, la CAF, les quatre conseils départementaux bretons, ainsi que la ville

¹⁵² Entretien avec une responsable de service mutualisé entre la ville et de la métropole de Rennes, 04/06/2019.

¹⁵³ <https://france3-regions.francetvinfo.fr/bretagne/ille-et-vilaine/rennes/rien-ne-va-plus-au-centre-regional-d-information-jeunesse-652557.html>

¹⁵⁴ « Manif de soutien au directeur adjoint du CRIJ », *Ouest France*, 8 mars 2018.

et la métropole de Rennes – se réunit alors en mars 2018 à l'issue duquel le conseil régional et la DRJSCS s'accordent à défendre, dans une motion commune adressée au président du CRIJ, une scission de la structure existante en deux entités administrativement et géographiquement distinctes : d'un côté, une structure locale, amenée à rester dans les locaux historiques du « 4 bis » et à être labellisée comme bureau d'information jeunesse (BIJ) tout en poursuivant une activité d'animation à laquelle la ville et la métropole de Rennes se déclarent attachées dans une motion également adressée au président du CRIJ ; de l'autre, une structure spécifiquement dédiée à la coordination du réseau régional et à la production d'informations de portée régionale, gardant la dénomination « CRIJ », et étant relocalisée dans des locaux dédiés.

Cette proposition suscite l'opposition des salariés du CRIJ qui déploient alors une importante mobilisation se traduisant par la mise en place d'une pétition recueillant près de 2 000 signatures, l'organisation d'une grève, ainsi que par le dépôt, par les délégués du personnel, d'une plainte auprès du procureur de la République contre le président de l'association « portant sur le délit d'entrave au bon fonctionnement du CRIJ¹⁵⁵. » Néanmoins, malgré cette mobilisation, le projet de scission est entériné et celle-ci devient effective au début de l'année 2019. La majorité des salariés (18 sur 30 que comptait l'ancienne structure d'après la presse locale¹⁵⁶) intègre une nouvelle association créée à cette occasion en vue de reprendre, dans le même lieu, les activités d'animation et d'accueil du public rennais, tandis que les autres intègrent le nouveau CRIJ relocalisé dans de nouveaux locaux à Rennes, et entièrement dédié à la production (numérique et papier) de contenus documentaires et à la coordination du réseau régional. Ce nouveau CRIJ, qui n'accueille désormais plus le public, connaît, depuis lors, un processus de structuration, qui s'est notamment traduit par le recrutement d'un nouveau directeur et par l'adoption d'une nouvelle gouvernance et de nouveaux statuts.

Suite à la mise en œuvre effective de la scission, le conseil régional et la DRJSCS ont formalisé conjointement, en janvier 2019, une note formulant plusieurs propositions d'orientation et d'organisation « pour une animation régionale de l'information jeunesse¹⁵⁷ », en s'appuyant notamment sur les résultats d'une étude commandée durant la phase de scission à un cabinet de conseil spécialisé dans le domaine de l'économie sociale et solidaire (ESS). La première orientation consiste à proposer la création d'un pôle d'accueil numérique des jeunes et des professionnels de l'information jeunesse, visant à répondre à l'enjeu d'« adaptation à la transformation numérique ». La deuxième orientation vise à créer un pôle dédié à « la veille, à la production et à l'expertise en information jeunesse », dont l'objet serait de produire des contenus documentaires et des outils d'information (notamment sous forme d'applications numériques) de portée régionale dans les différents domaines concernés par le champ de l'information jeunesse (au sens de la charte européenne en la matière). Une troisième orientation vise, enfin, la création d'un pôle dédié au développement territorial de l'information jeunesse – chargé de l'animation du réseau régional dans chaque département et de la prospection pour le développement de la labellisation de nouveaux BIJ et PIJ sur le territoire –, ainsi que d'un pôle dédié à la formation des professionnels. Le document reprend également, en annexe, la proposition d'organigramme du nouveau CRIJ réalisée par le cabinet de conseil dans l'étude précédemment évoquée, qui mentionne, sur chacun des pôles envisagés, le

¹⁵⁵ « Plainte contre le président du CRIJ », *Ouest France*, 7 avril 2018.

¹⁵⁶ Les chiffres exacts sont difficiles à déterminer compte tenu des départs en retraite et des réorientations professionnelles. Il convient donc de retenir les ordres de grandeur.

¹⁵⁷ Conseil régional de Bretagne et DRJSCS, « Propositions de la Région et de la DRJSCS pour une animation régionale de l'information jeunesse », 29 janvier 2019.

nombre de postes (exprimés en équivalents temps plein) concernés. Cette note sera partagée avec les conseils départementaux, les CAF et le CRIJ à l'occasion d'une rencontre régionale dédiée organisée en février 2019, à l'issue de laquelle le document sera complété et un ensemble de décisions opérationnelles seront prises.

Ces différentes propositions d'organisation et d'orientation du nouveau CRIJ formulées par le conseil régional et la DRJSCS traduisent, par leur niveau d'avancement et de précision, une forme d'incarnation spécifique du nouveau partage des rôles entre les deux entités en matière de pilotage régional des structures d'information jeunesse, telle qu'issue de la loi égalité-citoyenneté. Leur existence sous cette forme révèle, en outre, un important degré de coordination entre le conseil régional et les services de l'État en ce domaine, que l'on retrouve également, comme nous le verrons plus loin, dans le cadre de l'organisation de la démarche de dialogue structuré. Cet alignement des positions entre le conseil régional et la DRJSCS en matière d'information jeunesse est d'ailleurs amené à se concrétiser plus spécifiquement dans le cadre de la signature, en février 2019, du contrat d'action publique pour la Bretagne. Celui-ci vise à confier au conseil régional, sous la forme d'une délégation de compétences, l'ensemble des missions relatives au pilotage régional de l'information jeunesse, y compris s'agissant de la labellisation des BIJ et des PIJ (voir encadré ci-dessous). Pour un certain nombre d'acteurs que nous avons rencontrés, cette forme d'intervention des deux entités a d'ailleurs pu leur apparaître « déroutante » en comparaison d'autres contextes régionaux. Celle-ci pourrait en effet donner l'impression que le CRIJ serait sous une forme de « curatelle » et que l'autonomie du conseil d'administration – dont les représentants des BIJ et PIJ sont amenés à devenir majoritaires en son sein – pourrait être ainsi contournée.

Ces reconfigurations à l'œuvre en matière d'information jeunesse apparaissent d'autant plus importantes qu'elles s'intègrent dans un contexte, non seulement de relative « déscolarisation » des enjeux d'orientation – comme le souligne Thierry Berthet – mais également de recomposition plus large des politiques d'information sur l'orientation délivrée aux jeunes, au sein desquelles le conseil régional se trouve placé dans un rôle désormais central, notamment à travers la mise en œuvre du SPRO-EP (cf. *supra*). Dans cette perspective, le transfert au conseil régional des missions de production documentaire réalisées jusqu'alors par les directions régionales de l'ONISEP – localisées au sein des services académiques – tend à renforcer davantage encore les logiques actuellement à l'œuvre.

ENCADRÉ 6. VERS UN MODÈLE BRETON DE PILOTAGE DE L'INFORMATION JEUNESSE PAR LE CONSEIL RÉGIONAL DANS LE CADRE DE LA DIFFÉRENCIATION ?

Le 8 février 2019, l'État et le conseil régional de Bretagne ont signé un contrat d'action publique pour la Bretagne¹⁵⁸, qui vise à expérimenter, sur ce territoire, la mise en œuvre du principe de « différenciation » en matière d'action publique. Celui-ci vise à donner davantage de marges de manœuvre aux collectivités locales dans la mise en œuvre de leurs compétences, en tenant compte des spécificités locales. Selon les annonces gouvernementales, ce principe devrait apparaître au cœur du projet de loi intitulé « Décentralisation, différenciation, déconcentration » (dit « 3D »), dont la présentation en conseil des ministres est actuellement envisagée pour le second semestre 2020, voire au début de l'année 2021.

¹⁵⁸ Conseil régional de Bretagne et Préfecture de la région Bretagne, « Contrat d'action publique pour la Bretagne », février 2019.

Parmi les différents enjeux inscrits au contrat d'action publique pour la Bretagne figure la proposition consistant à « déléguer au conseil régional une partie des compétences de cohésion sociale, dans les domaines de la jeunesse, de la vie associative et du sport ». Cette proposition s'inscrit, en outre, dans le contexte de mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE), qui doit aboutir, à compter du 1^{er} janvier 2021, à la disparition des DRJSCS, dont les missions seront redistribuées. Tandis que les missions relatives à la cohésion sociale sont amenées à être exercées par les DIRECCTE, celles relatives à la jeunesse, à l'engagement et au sport devraient être, quant à elles, exercées par les nouvelles délégations régionales académique à la jeunesse, à l'engagement et au sport (DRAJES) placées au sein des rectorats d'académies. Dans cette perspective, l'adoption du contrat d'action publique organise dès lors, en Bretagne, un modèle de gouvernance spécifique, au sein duquel le conseil régional est amené à jouer un rôle accru dans ces trois domaines.

Suite à la signature du contrat en février 2019, des échanges entre les services de l'État et le conseil régional ont conduit à préciser le périmètre d'application de la délégation, à ce dernier, de l'exercice des compétences relatives à ces trois champs. À la différence d'un transfert de compétences, la délégation est une modalité dans laquelle le conseil régional ne devient pas décideur en propre, mais exerce, au nom de l'État, lesdites compétences – en bénéficiant des moyens correspondants, soit sous forme d'équivalents temps plein (ETP), soit sous forme de dotations financières. Il n'est dès lors, au sens strict, qu'un opérateur. En pratique cependant, ce modèle suppose que la définition des orientations puisse être partagée, à l'image des positions communes adoptées par la DRJSCS et le conseil régional au sujet de la restructuration du CRIJ de Bretagne. Un tel modèle de délégation avait ainsi déjà été mis en place sur le territoire breton, en 2015, dans le domaine de la culture.

Dans le domaine de la jeunesse, il a ainsi été décidé que le conseil régional allait, dans ce cadre, se voir confier, par délégation, l'exercice de l'ensemble de la compétence relative à la labellisation des bureaux et points information jeunesse (BIJ et PIJ) qui, au terme de la loi égalité et citoyenneté de janvier 2017, est resté du ressort de l'État. Le conseil régional de Bretagne pourrait voir ainsi son rôle se renforcer en matière de pilotage des politiques d'information jeunesse, dans le cadre d'un mode de gouvernance spécifique à ce territoire.

▪ ***La production d'information sur les formations et les métiers en direction des jeunes scolarisés***

La compétence historiquement acquise par le conseil régional en matière de formation et d'orientation professionnelle des jeunes – au travers, notamment, de l'élaboration de la carte des formations professionnelles ou encore de l'animation du SPRO – s'est déployée, comme nous l'avons vu, en s'appuyant sur le rôle d'un opérateur central qu'est le GREF Bretagne. Ce dernier élabore, en tant que centre de ressources et d'information sur la formation (CARIF) et observatoire régional de l'emploi et de la formation (OREF), une documentation prioritairement adressée aux professionnels de l'emploi et de la formation professionnelle continue. De ce point de vue, la loi du 5 septembre 2018 sur la liberté de choisir son avenir professionnel vient ainsi étendre le champ d'intervention du conseil régional en tant que producteur d'information sur les formations et les métiers, en lui confiant une partie des missions exercées par les délégations régionales de l'ONISEP, qui disposent d'une base de données nationale.

Afin de définir les conditions de mise en œuvre de ces nouvelles missions qui ne se traduisent pas, en revanche, par un transfert de gré à gré du personnel, le conseil régional a adopté, en décembre 2018, une stratégie visant à délimiter le cadre d'exercice de cette compétence. Celle-ci insiste, plus spécifiquement, sur la nécessité d'organiser un partenariat étroit avec les services de l'État compétents dans le domaine de l'enseignement scolaire (rectorat, DRAAF et DIRM), notamment afin de mobiliser les chefs d'établissements et les professeurs principaux à la mise en œuvre de cette mission. L'importance de ce partenariat tient notamment au fait que les services académiques concernés et le corps enseignant disposent toujours de

la mission d'éducation à l'orientation prévue au cours du cursus scolaire des élèves : 54 heures annuelles en lycée général et technologique auxquelles les acteurs concernés apparaissent très attachés.

La stratégie régionale développe également plusieurs axes relatifs à l'évolution de l'offre de service en matière d'information sur les formations et les métiers à destination de l'ensemble des publics concernés par le SPRO, auxquels s'ajoutent désormais les collégiens, les lycéens, les apprentis et les étudiants. Il est ainsi notamment indiqué la nécessité de produire une information « en lien avec les réalités socio-économiques régionales » tout en développant des ressources spécifiques à destination des jeunes scolarisés telles que le site internet « CLEOR » (« Clés pour l'évolution et l'orientation en région »)¹⁵⁹, qui délivre des informations sur les métiers et les secteurs d'activité. En outre, la stratégie régionale prévoit également l'organisation d'événements plus spécifiques tels que les « olympiades des métiers » ou d'autres actions plus ponctuelles et/ou territoriales. La mise en œuvre de ce cadre stratégique n'était cependant pas encore stabilisée au moment de la réalisation de la présente recherche, notamment pour des raisons liées à l'absence de cadre juridique et budgétaire stabilisé.

Les politiques en direction des jeunes mises en œuvre par le conseil régional reposent, on l'a vu, sur une structuration avant tout sectorielle, qu'il s'agisse des lycées, de la formation professionnelle, de la citoyenneté et de la mobilité, ou encore de l'information et l'orientation. Au sein de chacune de ces politiques se déploient des modalités propres de régulation, associées à des cadres organisationnels et des systèmes d'acteurs spécifiques. En outre, si ces politiques s'adressent par nature principalement aux jeunes, elles ne leur sont, hormis les politiques de soutien au développement de la citoyenneté et de la mobilité internationale, pas exclusives : l'intervention sur la cadre scolaire et universitaire s'adresse à l'ensemble des acteurs amenés à y intervenir (enseignants, personnels administratifs, personnels techniques, etc.) ; la structuration de la carte des formations vise également les acteurs économiques du territoire ; la politique d'information et d'orientation s'inscrit, enfin, dans une compétence régionale s'adressant à un public plus large.

Du surcroît, et de manière similaire, d'autres politiques sectorielles portées par le conseil régional jouent également une influence importante sur les conditions de vie des jeunes. La politique de transports – vis-à-vis de laquelle le conseil régional joue un rôle désormais central (voir encadré ci-après) – en fait partie intégrante, notamment au regard des enjeux liés à la mobilité sur le territoire. En la matière, s'il nous est apparu que le conseil régional développait une offre tarifaire spécifique en direction des jeunes, en revanche les enjeux liés à l'organisation des lignes interurbaines restent à ce jour faiblement questionnés sous l'angle des besoins des jeunes. Parallèlement, d'autres politiques mériteraient également d'être davantage explorées sous cet angle populationnel, à l'image de la politique de développement économique ou encore de l'aménagement du territoire.

Pour autant, le conseil régional de Bretagne ne part pas d'une feuille blanche (cf. partie suivante). Développée depuis le début des années 2010, l'approche transversale des politiques régionales en direction des jeunes forme une mémoire institutionnelle durable au sein des équipes exécutive et administrative, et trouve aujourd'hui des débouchés nouveaux dans le cadre ouvert en 2017 par la loi égalité-citoyenneté.

¹⁵⁹ Voir : <https://cleor.bretagne.bzh/>.

ENCADRÉ 7. UNE DYNAMIQUE DE RÉGIONALISATION DES RÉSEAUX DE TRANSPORT FACE À L'ENJEU DE PRISE EN COMPTE DE LA MOBILITÉ DES JEUNES

Les conseils régionaux, qui assumaient déjà la gestion des trains régionaux (TER) depuis 2002, sont, depuis 2017, également en charge de la gestion des cars interurbains ainsi que du transport scolaire. Ces compétences offrent au conseil régional d'importants leviers d'intervention pour prendre en compte les enjeux de mobilité infrarégionale des jeunes bretons. C'est, avec la gestion des lycées, le premier poste budgétaire régional.

Dès 2007, le conseil régional avait mis en place une gamme tarifaire spécifique pour les abonnements TER des jeunes. Des accords négociés entre la région et onze agglomérations bretonnes avaient permis aux jeunes d'accéder à des abonnements multimodaux (couplage d'un abonnement TER et d'un abonnement sur au moins un réseau urbain) à moindre coût. Cette politique d'accessibilité a par la suite été renforcée en septembre 2013, avec la mise en place de tarifs réduits destinés aux moins de 26 ans pour leurs déplacements ponctuels ou hebdomadaires en TER, intégrant en cela les préconisations issues de la charte d'engagement pour les jeunes adoptée en 2011.

Plus récemment, l'article 15 de la loi dite « NOTRe » du 7 août 2015 a transféré aux conseils régionaux, à compter du 1^{er} septembre 2017, les compétences historiquement exercées par les conseils départementaux en matière de transports interurbains et de transport scolaire. Un réseau régional intégrant les trains régionaux, les cars interurbains, les cars scolaires et les liaisons maritimes vers les îles – dénommé « BreizhGo » – a ainsi été mis en place à partir de septembre 2018, avec une plateforme en ligne associée, dotée d'un simulateur d'itinéraires.

Pour autant, malgré la création de la plateforme, la structuration d'un réseau intégré régional reste complexe à mettre en œuvre – cet enjeu dépassant le seul cas breton. En effet, en reprenant la compétence départementale, le conseil régional a hérité de quatre systèmes différents propres à chaque département, tant en termes de structuration des lignes que de contrats de délégations pluriannuels associés (près d'un millier au total), passés avec les compagnies privées de transports, dont certains peuvent courir jusqu'en 2024.

Malgré les transferts de compétence vers le conseil régional ici évoqués, l'héritage du mode d'organisation départementalisée antérieur reste donc prégnant, dans une logique de dépendance au sentier emprunté d'autant plus importante qu'elle concerne un réseau à la fois multiple et étendu. S'appuyer, par exemple, sur cette nouvelle compétence pour mieux prendre en compte, via la création de nouvelles lignes ou la réorganisation de lignes existantes, les difficultés liées à la mobilité rencontrées par les jeunes vivant dans des zones peu desservies semble, pour l'heure, difficile à envisager. Au-delà des enjeux organisationnels financier et juridiques, ce développement se confronte en effet, de manière structurelle, aux enjeux de viabilité économique des lignes.

Le conseil régional se voit ainsi mis au défi d'intégrer plusieurs systèmes d'offre et d'organisation en vue garantir un égal accès au service, tout en respectant les réalités locales et les dynamiques préexistantes. L'un des enjeux a consisté, pour le conseil régional, à harmoniser, depuis le 1^{er} septembre 2020, la tarification des lignes interurbaines qui restait jusqu'alors propre à chaque département et qui inclut désormais une tarification préférentielle pour les moins de 26 ans. Parallèlement, l'harmonisation régionale peut également se traduire par le développement de l'usage de la carte dénommée « Korrigo », qui permet actuellement de circuler sur le réseau TER, sept réseaux urbains bretons, et sur le réseau des cars interurbains en Ille-et-Vilaine. Malgré son développement, celle-ci n'offre pas encore, à ce jour, la possibilité de circuler sur l'ensemble du réseau breton, et n'intègre pas de tarification préférentielle harmonisée aux réseaux TER et de cars interurbains. Si le développement d'un service véritablement régionalisé de transport s'inscrit dans une dynamique de moyen et long termes, celle-ci doit faire face à de nombreux enjeux à la fois techniques, financiers, juridiques et politiques, parmi lesquels la prise en compte des problématiques de mobilité des jeunes reste encore peu interrogée au-delà de la question de la tarification.

Partie 3. Des articulations sectorielles et territoriales en question : quel rôle de « chef de file » ?

Les interventions du conseil régional en direction des jeunes se structurent ainsi autour de ses politiques sectorielles, selon des logiques de régulation qui sont propres à chaque champ de compétence concerné. Il s'agit, là, de l'ensemble des politiques régionales *en direction* des jeunes. Pour autant, la politique de jeunesse du conseil régional ne se réduit pas à ces interventions sectorielles. Les enjeux relatifs aux jeunes s'inscrivent également dans des démarches qui visent à organiser leur prise en compte transversale, tant au sein des politiques du conseil régional elles-mêmes, que dans le cadre d'un partenariat avec les autres niveaux de collectivités ainsi qu'avec les acteurs institutionnels et associatifs du territoire. La recherche d'une articulation à la fois intersectorielle et interterritoriale des politiques de jeunesse a en effet bénéficié, en Bretagne, d'une volonté politique exprimée au début des années 2010, qui va conduire à la mise en œuvre de différents travaux et démarches dont les contenus et les méthodes vont alimenter le jeu d'acteurs régional tout au long de la décennie. En ce sens, la mise en œuvre de la loi égalité et citoyenneté – tant en termes d'endossement par le conseil régional de son rôle de collectivité-chef de file que de mise en œuvre d'une démarche de dialogue structuré territorial – s'inscrit, dans le cas breton, dans une forme de réactivation des dynamiques initiées antérieurement. Nous reviendrons tout d'abord sur cet héritage avant d'analyser ensuite, plus spécifiquement, la démarche de dialogue structuré mise en œuvre au cours de l'année 2019. Nous analyserons, enfin, le positionnement des conseils départementaux vis-à-vis des dynamiques à l'œuvre.

1. L'héritage d'une mise à l'agenda politique de la jeunesse par le conseil régional (2010-2013)

Dès 2010, plusieurs initiatives du conseil régional de Bretagne laissent, comme nous allons le voir, entrevoir l'amorce d'une dynamique de mise en cohérence de ses interventions en vue de formaliser une approche transversale de sa politique de jeunesse. Suite à la reconduction de la majorité sortante aux élections régionales de 2010, la jeunesse s'affiche comme une priorité politique de la nouvelle mandature. Alors que les exécutifs régionaux tendent à voir leur rôle s'accroître historiquement¹, cette priorité se traduit, en premier lieu, par la décision de faire de la « jeunesse » le périmètre d'intervention de la première vice-présidence exécutive actant ainsi, au plan symbolique, la prise en compte de cet enjeu. L'enjeu d'apporter une réponse aux problématiques rencontrées par ce public se voit ainsi politiquement reconnu, et ce dans le cadre d'une affirmation transversale allant au-delà d'une approche seulement limitée aux compétences en matière de gestion des lycées ou de formation par apprentissage.

La création de cette vice-présidence va alors amorcer une dynamique interne courant sur plusieurs années au cours desquelles une approche transversale des enjeux jeunesse au sein du conseil régional

¹ Gardon Sébastien et Verdier Éric, « Les configurations du travail politique régional : des modèles à l'épreuve des incertitudes », *Revue française d'administration publique*, n° 154, 2015, p. 423-436.

va être promue. La première étape de ce chantier est ainsi lancée par l'exécutif lorsqu'il confie au conseil économique, social et environnemental régional (CESER) la réalisation d'une étude sur la jeunesse bretonne et sur les enjeux de sa prise en compte par l'action publique. En parallèle, s'amorce également la création d'une chaire universitaire dédiée à ces enjeux, soutenue notamment par le conseil régional.

Développer la connaissance de la jeunesse et des politiques de jeunesse

La saisine du CESER de Bretagne, opérée à la faveur d'une nouvelle priorisation politique, s'inscrit cependant dans un contexte qui avait vu cette institution régionale s'emparer des enjeux jeunesse à l'occasion d'une étude réalisée en autosaisine et publiée en 2003². Celle-ci concluait alors déjà sur la nécessité de mettre en place une « politique régionale de la jeunesse ». En outre, la rupture avec « une approche très spécialisée des jeunes à travers ses compétences formations essentiellement et jeunes demandeurs d'emploi » y était également préconisée³. Dès cette étude, le CESER défend ainsi la nécessité de privilégier une approche intersectorielle de la jeunesse, mais aussi interterritoriale, à travers une préconisation appelant alors à la mise en place d'une conférence régionale de la jeunesse. Si nos interlocuteurs soulignent un réel intérêt porté à cette étude tant au niveau régional que national, celle-ci n'a, d'après eux pas trouvé, à l'époque, de traduction opérationnelle immédiate au sein du conseil régional, à la différence, par exemple, de ce qui va s'opérer au même moment au sein du conseil départemental du Finistère (cf. *infra*).

Sept ans après sa publication, le CESER est ainsi à nouveau sollicité, cette fois sous la forme d'une saisine du président du conseil régional, en vue de contribuer à mieux comprendre les « univers sociaux et culturels » de la jeunesse bretonne, mais également les leviers d'action publique à mobiliser. Le contexte dans lequel le CESER est amené à engager ses travaux apparaît donc très différent. Les interlocuteurs que nous avons rencontrés, à l'époque chargés de coordonner les travaux, évoquent ainsi la « pression politique forte » qui pesait alors sur eux, au regard des « délais très courts » octroyés pour produire l'étude que l'exécutif régional souhaitait mobiliser pour amorcer la structuration de sa politique en direction des jeunes. Publiée en juin 2011, l'étude présente ainsi des éléments de contexte sociodémographiques sur les jeunes bretons, puis explore leurs « univers sociaux et culturels » en se focalisant notamment sur leurs pratiques culturelles et festives ainsi que sur leurs usages du numérique. Le CESER formule, sur ce point, une série de 21 préconisations regroupées en trois axes principaux : « mieux connaître les jeunes et leurs univers sociaux et culturels » ; « reconnaître les jeunes à parité des adultes et encourager leurs expressions dans la vie collective » ; et « faire "ensemblier" avec les partenaires, mettre en lien et (re)connecter les âges de la vie ». De surcroît, l'étude, insiste sur l'enjeu d'« ouvrir l'espace public à l'engagement pluriel des jeunes », en formulant, sur ce point, une série de 16 préconisations.

Parallèlement à la saisine du CESER, la première vice-présidente en charge de la jeunesse amorce également une série de consultations auprès de chercheurs rennais en vue d'alimenter les réflexions au sein du conseil régional. Ces échanges vont ainsi contribuer à faire émerger un projet visant à créer, au sein de l'École des hautes études en santé publique (EHESP, située à Rennes), une chaire universitaire dédiée aux questions de jeunesse. Porté par la sociologue de la jeunesse Patrice Loncle, ce projet est

² CES de Bretagne, *Les jeunes de 16 à 25 ans : une chance pour la Bretagne*, Rennes, 2003.

³ Entretien avec un chargé de mission du CESER de Bretagne, 03/04/2019.

ainsi intégré, en 2011, parmi les priorités inscrites dans la charte d'engagement pour les jeunes du conseil régional (cf. *infra*) :

« La Bretagne contient des ressources universitaires et professionnelles rares dans le domaine des études sur la jeunesse. Des universitaires bretons travaillent déjà avec leurs homologues d'autres pays européens. Nous avons l'opportunité d'accompagner la création d'une chaire jeunesse, ce qui ferait de notre région un laboratoire de l'observation et de la définition des politiques publiques de la jeunesse à l'échelle européenne et internationale. Cela constituera une première en France⁴. »

Inaugurée un an plus tard, en novembre 2012, la chaire de recherche sur la jeunesse vise à impulser des travaux de recherche sur la jeunesse et l'action publique en ce domaine, mais également à développer les liens entre les chercheurs et les acteurs publics, dans une logique d'enrichissement croisé et de contribution à l'amélioration des politiques publiques de jeunesse. Lors du discours d'inauguration de la chaire, sa titulaire insiste ainsi explicitement sur cette double ambition :

« Nous souhaitons de fait travailler à une meilleure prise en compte des questions de jeunesse et de politiques de jeunesse dans le champ de la recherche d'une part et dans le champ de la décision et de la pratique d'autre part. En effet, nous partons du constat de la grande faiblesse, voire de la fragilité des politiques de jeunesse dans les différents pays européens et plus spécifiquement en France pour essayer de comprendre comment expliquer cette situation alors que les besoins des jeunes se révèlent de plus en plus importants, aussi bien en matière sociale qu'en matière politique. Selon nous, face à ces constats, le rôle de la chaire est de contribuer (bien sûr pas de manière isolée) à combattre cette situation et à donner plus de force à la recherche en matière de jeunesse et aux politiques de jeunesse⁵. »

À travers la sollicitation du CESER puis le soutien financier et politique à la création d'une chaire universitaire à vocation régionale, nationale et européenne, le conseil régional contribue ainsi à une mise à l'agenda de la jeunesse comme enjeu de connaissance et d'action publique. Cette démarche proactive va, en outre, s'inscrire dans une volonté consistant à faire émerger une approche transversale de ces enjeux, qui va se traduire par l'élaboration, puis l'adoption, en septembre 2011, d'une charte d'engagement pour les jeunes en Bretagne.

Une charte d'engagement pour les jeunes en Bretagne : une approche transversale

Alors que la jeunesse fait l'objet d'une mise à l'agenda politique par l'exécutif régional, la logique sur laquelle celle-ci repose est avant tout transversale, dans la mesure où la première vice-présidente chargée de la jeunesse ne dispose pas, alors, de portefeuille budgétaire spécifique. En lien avec les travaux menés parallèlement au sein du CESER, qui invitent le conseil régional à jouer un rôle d'« assemblée » en matière de politique de jeunesse, le cœur de la démarche engagée au sein de la collectivité va se concentrer sur l'enjeu de développer une approche globale de la jeunesse par les politiques régionales, à même de dépasser les logiques sectorielles structurant ces dernières. Pour ce faire, l'exécutif et les services du conseil régional vont simultanément mobiliser, en pratique, une approche transsectorielle, consistant à faire en sorte que chaque politique sectorielle intègre une prise

⁴ Conseil régional de Bretagne, « Charte d'engagement pour les jeunes en Bretagne », *op. cit.*, p. 5.

⁵ Loncle Patricia, « Recherche et politiques de jeunesse : quels apports pour la décision et la pratique ? Leçon inaugurale de la Chaire de recherche sur la jeunesse prononcée le 16 novembre 2012 », *Charte d'engagement pour les jeunes en Bretagne. État d'avancement et mesures nouvelles*, 2013, p. 101-124.

en compte des jeunes, et une approche intersectorielle, visant à définir une ambition et un projet communs à l'ensemble des secteurs et à même de créer une coordination entre eux.

Cette volonté se traduit alors, en interne, par la création dès 2010 d'un groupe de pilotage jeunesse réunissant l'ensemble des vice-présidents. Celui-ci est l'occasion de mettre en place une démarche d'acculturation des élus de l'exécutif régional aux enjeux de politiques de jeunesse. Cette démarche s'est ainsi non seulement traduite par l'investissement de la vice-présidente dans un travail de conviction auprès d'eux, mais également par la mobilisation de ressources externes à l'occasion de séminaires de formation organisés en interne, dans lesquels est, par exemple, intervenue Patricia Loncle. La légitimité politique dont dispose alors la première vice-présidente, ainsi que les ressources cognitives qu'elle mobilise vont participer à structurer la prise en compte des enjeux jeunesse au sein de la plupart de directions sectorielles. Ces dernières vont notamment être amenées à fonder leur demande d'augmentation de crédits budgétaires sur leur capacité à intégrer ces enjeux.

La démarche engagée par la vice-présidente va ainsi rapidement déboucher sur l'adoption, en septembre 2011, d'une charte d'engagement pour les jeunes. Élaborée en se nourrissant parallèlement des réflexions conduites au sein du CESER, cette charte concrétise l'approche transversale souhaitée par l'exécutif, tout en constituant un document-ressource pour l'ensemble des élus et des services. Ce document de plus de 70 pages s'attache, en effet, à dresser un portrait multithématique de la jeunesse bretonne et de ses pratiques sociales et culturelles, dont le contenu est très largement inspiré de l'étude du CESER, publiée officiellement deux mois plus tôt. La charte intègre également un inventaire de la manière dont les jeunes sont pris en compte par les différentes politiques régionales, mais également du paysage institutionnel et partenarial existant en la matière à l'échelle du territoire régional.

Enfin – c'est là que se trouve le cœur de l'ambition politique de la charte – celle-ci formalise 45 engagements politiques du conseil régional vis-à-vis des jeunes dans différents domaines. Ces engagements sont alors structurés en quatre axes principaux, visant à « améliorer les conditions de vie des jeunes » (axe 1), à « 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), à « développer les facultés d'initiative, la citoyenneté et l'engagement des jeunes » (axe 3) et, enfin, à mettre en place « un contrat vivant avec les jeunes de Bretagne » (axe 4). Ces 45 engagements n'ont cependant pas vocation à être, dans leur totalité, mis en œuvre par le conseil régional lui-même. En effet, si certaines politiques, notamment en matière de tarification réduite des voyages en TER pour les jeunes, consacrent la mise en œuvre de cette affirmation politique des enjeux jeunesse, la charte insiste sur l'enjeu de « fédérer et mettre en lien les acteurs territoriaux concernés, en considérant les jeunes comme notre capital commun envers lequel nous avons une responsabilité collective⁶ ».

Cette logique de mobilisation des autres acteurs va ainsi se traduire, dans la continuité des engagements contenus dans la charte, par la mise en place d'un réseau regroupant les différents niveaux de collectivités territoriales. Ce faisant, le conseil régional met en œuvre une troisième logique de transversalité, cette fois de nature interterritoriale.

⁶ Conseil régional de Bretagne, « Charte d'engagement pour les jeunes en Bretagne », *op. cit.*

Le « B16 Jeunesse » : une approche interterritoriale des enjeux jeunesse

À la fin 2010, répondant à l'ambition de se positionner comme un « assemblier » des politiques de jeunesse, le conseil régional met en place une instance de dialogue interterritorial spécifiquement consacrée à ces enjeux, connue sous le nom de « Bretagne 16 Jeunesse » ou « B16 » – qui se présente comme une déclinaison spécifique d'une instance de coordination plus large, la conférence territoriale, qui a préfiguré alors ce qu'est devenue, avec la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014, la conférence territoriale de l'action publique (CTAP)⁷. 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 communes⁸ ». Cette instance va se réunir régulièrement à partir de 2010, et ce jusqu'à 2013.

Pour autant, malgré le caractère précurseur de cette instance au regard des dynamiques interterritoriales que nous avons pu observer au cours de la réalisation de notre étude, il apparaît que la capacité de cette instance à produire des politiques publiques communes est restée relativement limitée. En effet, dans une version actualisée de la charte de septembre 2011 adoptée en octobre 2013, soit trois ans après la mise en place du B16, il est seulement fait état de l'identification de pistes de travail commun en matière de mobilité des jeunes et d'accompagnement à l'engagement. Le B16 semble ainsi n'avoir pas été en mesure de dépasser le cadre du dialogue pour devenir un véritable lieu de production d'action publique.

Les acteurs ayant à l'époque participé aux réunions du B16 et que nous avons rencontrés soulignent ainsi, rétrospectivement, le rôle parfois perçu comme surplombant du conseil régional au sein de l'instance. Pour ces acteurs, plutôt que d'initier des axes de convergence autour de la jeunesse, cette instance aurait été principalement investie par le conseil régional pour faire en partie porter aux autres collectivités du territoire la mise en place d'une politique jeunesse conçue sans leur concours. Des tensions ont ainsi pu apparaître au sein du B16, en particulier entre le conseil régional et les conseils départementaux, dans une logique de concurrence institutionnelle que nous avons vue se rejouer à l'occasion de la mise en œuvre de la démarche de dialogue structuré en 2019 (cf. *infra*).

En effet, il apparaît que la méfiance ici relatée quant à la démarche initiée par le conseil régional tient – au plan structurel – au moins autant à l'attitude du conseil régional lui-même qu'aux ambitions parallèlement portées par les conseils départementaux en matière de coordination des politiques de jeunesse sur leur territoire. Certains conseils départementaux, à l'image du Finistère et de l'Ille-et-Vilaine, avaient ainsi déjà initié, dès le début des années 2000, des démarches volontaristes visant à faire de la politique de jeunesse un axe central et affiché de leur action, au-delà de leur strict périmètre de compétences obligatoires. Cette situation peut expliquer une forme de réticence, partagée aux deux niveaux impliqués, de voir émerger une instance plus intégrée de mise en cohérence des actions publiques.

En faisant de la jeunesse un axe central de son programme et en désignant une vice-présidente en charge de la jeunesse, la nouvelle majorité régionale tend à montrer en 2010 qu'elle place cette catégorie de la population au cœur de ses préoccupations. Ce faisant, le conseil régional de Bretagne s'inscrit dans une longue tradition étudiée notamment par Patricia Loncle, qui consiste à recourir à cette classe d'âge – et aux

⁷ Voir : <https://www.vie-publique.fr/fiches/20133-les-conferences-territoriales-de-laction-publique-ctap>.

⁸ *Ibid.*

qualités qui lui sont attribuées – dans une logique de légitimation politique à différentes échelles (État, Europe, municipalités)⁹. De la même manière, les discours politiques mobilisent fréquemment des références à la jeunesse – que celles-ci renvoient à une représentation de la « jeunesse menace » ou de la « jeunesse à protéger » – qui offrent l'occasion d'affirmer ou de réaffirmer un certain nombre de valeurs (relatives au travail, à l'éducation, à la citoyenneté, etc.)¹⁰. En ce sens, la jeunesse peut être identifiée comme une « catégorie d'action publique symbolique », dont la mobilisation par le conseil régional au début des années 2010 peut être appréhendée comme une forme d'empreinte politique pour la majorité régionale. Au-delà de cet enjeu symbolique, la mise à l'agenda des enjeux de jeunesse s'accompagne néanmoins de l'impulsion d'une véritable dynamique visant à développer une approche transversale de prise en compte de ces enjeux au sein des différentes politiques sectorielles portées par le conseil régional. Par-delà les limites constatées de la démarche initiée au début des années 2010, ce dernier amorce en effet des dynamiques institutionnelles qui le positionnent comme un acteur central des politiques de jeunesse, dans un contexte marqué, en Bretagne notamment, par un certain foisonnement des initiatives en la matière¹¹. Que ce soit en recourant aux capacités d'expertise du CESER ou en œuvrant au développement d'une chaire universitaire dédiée, le conseil régional contribue à doter les acteurs du territoire de moyens d'observations et d'analyse. De surcroît, l'adoption de la charte d'engagement traduit indéniablement l'affirmation d'une volonté politique tendant à faire de la jeunesse un enjeu transversal de l'action publique régionale, et à faire en sorte que celle-ci puisse être approchée de manière globale. Il apparaît, en outre, que la mise en place du « B16 », au-delà de ses limites intrinsèques, a participé d'une volonté de faire émerger une fonction d'animation partenariale et interterritoriale autour des questions de jeunesse, qui peut apparaître comme une forme de préfiguration de l'octroi, par la loi égalité-citoyenneté en 2017, d'un rôle de collectivité-chef de file au conseil régional en matière de politique de la jeunesse. La démarche de dialogue structurée mise en œuvre en Bretagne dans le courant de l'année 2019 s'inscrit ainsi, comme nous allons l'analyser maintenant, dans le prolongement des dynamiques initiées au début des années 2010.

2. La relance d'une dynamique partenariale dans le cadre de la loi égalité et citoyenneté (2018-2020)

Une fenêtre d'opportunité anticipée : la loi égalité et citoyenneté

La dynamique transversale amorcée en 2010 dans le sillage de la charte d'engagement pour les jeunes s'incarne, à travers différents axes de mobilisation : la mise en place du « B16 », la création de la chaire de recherche sur la jeunesse, ou encore l'investissement spécifique sur différentes politiques sectorielles (lutte contre le décrochage, information jeunesse, logement des jeunes, etc.). En octobre 2013, la charte adoptée en 2011 a fait l'objet d'une actualisation contenant à la fois un bilan de sa mise en œuvre action par action et un nouveau cadre de priorisation de chacune d'elles¹². La plupart des actions prévues en 2011 sont ainsi prolongées (32 sur 45), tandis d'autres sont indiquées comme étant « à lancer » (7 sur 45),

⁹ Loncle Patricia, *Politiques de jeunesse. Les défis majeurs de l'intégration*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Res publica », 2010, p. 79-82.

¹⁰ *Ibid.*, p. 85-86.

¹¹ *Ibid.*, p. 88.

¹² Conseil régional de Bretagne, « Charte d'engagement pour les jeunes en Bretagne. État d'avancement et mesures nouvelles », octobre 2013.

à « réorienter » (3 sur 45) ou « à réexaminer » (1 sur 45). Enfin, deux sont « abandonnées » ou « non reconduites ». En outre, 18 nouvelles actions sont créées.

Pour autant, si l'adoption de cette charte actualisée témoigne du maintien des engagements politiques, les différents acteurs que nous avons pu rencontrer soulignent un progressif affaiblissement de la dynamique à partir de 2013-2014, du fait de plusieurs facteurs. Tout d'abord, suite à son élection au Sénat en 2014, la première vice-présidente en charge de la jeunesse a alors quitté ses fonctions exécutives au sein du conseil régional, alors même qu'elle incarnait personnellement, dans le jeu d'acteurs, la démarche mise en place à partir de 2010. De surcroît, à partir de 2013, les enjeux relatifs à la jeunesse se sont trouvés au cœur des priorités politiques de l'État avec la mise en place du plan Priorité jeunesse, dont la déclinaison au niveau régional s'est opérée à travers un cadre partenarial spécifique animé par les services de l'État. Enfin, les dissensions vis-à-vis des objectifs et du fonctionnement du « B16 », exprimées notamment par certains conseils départementaux, ont contribué à en affaiblir la portée du point de vue de sa capacité à organiser un portage multiniveau des engagements inscrits dans la charte d'engagement pour les jeunes.

En ce sens, la démarche amorcée par le conseil régional au début de l'année 2018 dans le sillage de l'adoption de la loi égalité et citoyenneté correspond ainsi, historiquement, à la relance d'une dynamique institutionnelle et politique, qui réactive – avec néanmoins des évolutions – un répertoire de mobilisation préexistant. En effet, suite aux élections régionales de décembre 2015, la répartition des délégations au sein de l'exécutif régional évolue. Une vice-présidence déléguée aux sports, à la jeunesse et à la vie associative est alors créée, et un nouvel élu en a la charge. Une réflexion est alors engagée en vue de développer une nouvelle dynamique régionale d'action publique en direction des jeunes.

Cette réflexion s'est notamment nourrie, d'après l'élu concerné, des échanges que celui-ci a pu développer avec des acteurs impliqués au niveau européen dans la construction des politiques de jeunesse à l'occasion d'un déplacement organisé chaque année à Bruxelles, dans le cadre des vœux du président de conseil régional sur place. Ces échanges l'ont ainsi amené, comme il nous l'explique, à une prise de conscience de l'enjeu d'impliquer davantage les jeunes dans l'action publique :

« Là, je me suis rendu compte qu'en France, on avait un peu de retard sur comment on peut mettre en place des politiques de jeunesse. [...] C'est là que je me suis dit... [...] Au niveau de l'Europe, ça avance beaucoup sur certaines thématiques, et nous on reste derrière. [...] Donc après mon retour, j'ai rencontré la DRJSCS pour voir comment on pouvait faire. » (Entretien avec un élu du conseil régional de Bretagne, 27/06/2019.)

Parallèlement, étant proche de certains membres du gouvernement dirigé par Manuel Valls du fait de ses fonctions de premier fédéral départemental du Parti socialiste, il est également informé, dès 2016, de la préparation de loi égalité et citoyenneté et de ses principales dispositions relatives à la formulation des politiques de jeunesse au niveau régional, notamment s'agissant de l'instauration d'un processus de dialogue structuré (cf. *infra*). Dès lors, l'adoption de la loi constitue pour lui, en termes d'impulsion politique, une fenêtre d'opportunité, qui s'inscrit dans un alignement temporel des cadres institutionnels régional et national : « Quand on a eu les prémices de ce qui allait être mis en place, on a attendu qu'elle se mette en place pour pouvoir tout simplement l'appliquer derrière¹³. » Autrement dit, en Bretagne, la loi égalité et citoyenneté, adoptée en janvier 2017, a donc été anticipée et a constitué, du fait des proximités politiques

¹³ *Ibid.*

évoquées, un cadre de légitimation et un levier de la mise en œuvre d'une nouvelle démarche d'action régionale, six ans après l'adoption de la charte d'engagement pour les jeunes en Bretagne.

La loi égalité-citoyenneté organise, en effet, un nouveau cadre de formulation territorialisée de l'action publique¹⁴. Elle prévoit, notamment, que le conseil régional est désormais la collectivité dite « chef de file » en matière de « politique de la jeunesse » et que, chaque année, doit être organisé au niveau régional – sans que ne soit cependant précisé d'institution porteuse – un « dialogue structuré territorial » associant les jeunes, les représentants de la société civile et les pouvoirs publics. Celui-ci doit ainsi porter, au terme de l'article 54 de la loi, « sur l'établissement d'orientations stratégiques et sur l'articulation et la coordination de ces stratégies entre les différents niveaux de collectivités et l'État¹⁵ ».

ENCADRÉ 8. LE PRINCIPE DU « DIALOGUE STRUCTURÉ »

Le principe du « dialogue structuré » tire son origine des dynamiques institutionnelles amorcées à la fin des années 2000 au niveau européen, dans le cadre de l'élaboration des résolutions sur la jeunesse adoptées tous les 18 mois par le conseil européen¹⁶. À ce niveau, le processus est animé par un « groupe de pilotage » composé : 1) des trois pays assurant la présidence tournante de l'Union européenne, 2) de la Commission européenne et 3) du Forum européen de la jeunesse, qui est une plateforme fédérative rassemblant une centaine d'organisations de jeunesse issues de l'ensemble des États membres¹⁷. À chaque début de cycle de 18 mois, ce groupe de pilotage est chargé de proposer un thème de travail¹⁸, qui fait ensuite l'objet des consultations pluriacteurs dans chaque État membre au sein de groupes de travail nationaux. En France, ce groupe de travail national est animé par le Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CNAJEP), et regroupe actuellement 21 acteurs institutionnels et associatifs¹⁹. Le groupe de travail national est ainsi chargé d'organiser une consultation, qui se matérialise par la mise en place d'une campagne de communication dédiée (dénommée « ProVox » en France), la réalisation d'une enquête par questionnaire, l'organisation d'événements dédiés et la préparation des conférences européennes de la jeunesse (à raison de trois par cycle de concertation de 18 mois). À l'issue du processus, les remontées tirées des consultations nationales sont mises en commun et viennent alimenter les recommandations adoptées *in fine* par le conseil des ministres européen. L'instauration, par la loi égalité et citoyenneté, d'un dialogue structuré au niveau régional apparaît ainsi comme une déclinaison ou une reproduction, à l'échelle territoriale infranationale, des logiques propres au processus mis en place au niveau européen. Parallèlement, ce « dialogue structuré territorial » s'inscrit en lien avec l'octroi, par le même article de la loi égalité et citoyenneté, du rôle de collectivité « chef de file » au conseil régional²⁰ (cf. *supra*).

¹⁴ Parisse Jordan, « Réforme territoriale et réorganisation de l'État : quels enjeux pour les politiques de jeunesse ? », *op. cit.*

¹⁵ Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, article 54.

¹⁶ Bertrand Emmanuelle et Lopez David, « Co-construire les politiques de jeunesse : le chemin laborieux pour ancrer le dialogue structuré dans la réalité », *Cahiers de l'action*, n° 44, 2015, p. 71-79.

¹⁷ Voir : <https://www.youthforum.org>.

¹⁸ Les différents thèmes abordés depuis 2010 sont : « Emploi des jeunes » (2011, 1er cycle), « Participation à la vie démocratie en Europe » (2nd cycle, 2012), « Inclusion sociale » (3^e cycle, 2013), « Participation politique des jeunes » (4^e cycle, 2014-2015), « Sociétés solidaires 2.0 » (5^e cycle, 2015-2016), « Jeunesse, Europe et Educ Pop » (6^e cycle, 2017-2018), « Jeunesses, Opportunités, Territoires » (7^e cycle, 2019-2020).

¹⁹ Voir : <https://provox-jeunesse.fr/faire-vivre-la-campagne>.

²⁰ 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>.

La mise en place d'un « dialogue structuré » : expression de la capacité politique du conseil régional ?

Dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de la loi égalité et citoyenneté, le conseil régional de Bretagne va ainsi initier, au second semestre 2017, la mise en œuvre d'une démarche de dialogue structuré. Au moins trois caractéristiques de cette démarche, telle que mise en œuvre en Bretagne, peuvent être ici successivement relevées.

Une première caractéristique de la démarche tient à son pilotage interne. L'initiative est en effet portée, au niveau administratif, par la direction de l'aménagement et de l'égalité. Cette direction est notamment en charge de la politique d'aménagement et de développement du territoire, qui se traduit doublement : par la mise en place d'un dispositif d'observation sociodémographique dans le cadre d'un service ad hoc, mais également par le biais d'une contractualisation avec les pays, les PETR et les EPCI – qui s'inscrit elle-même dans une politique historique du conseil régional (cf. partie 2). 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 de la ville et, d'autre part, le volet transversal de la politique en direction des jeunes. Un autre pôle chargé de l'égalité femmes-hommes vient la compléter. Cette direction se structure donc, au sein du conseil régional, autour d'une entrée plus territoriale que sectorielle²¹, ce qui la place, tant vis-à-vis des autres services que des partenaires institutionnels et associatifs, dans une approche transversale *a priori* de l'action publique. Dans cette perspective, il n'apparaît donc pas neutre que l'animation de la démarche de dialogue structuré territorial y soit localisée. C'est ainsi, plus précisément, au sein du service « société » de cette direction que sera installé le poste de chef de projet dédié, courant 2018. Le positionnement de l'animation de la politique jeunesse au sein de cette direction date de la charte d'engagement pour les jeunes précédemment évoquée.

Une seconde caractéristique se matérialise, quant à elle, par la mise en place d'un partenariat étroit entre le conseil régional et la DRJSCS dans l'animation et l'organisation de la démarche. Dans le courant de l'année 2017, une alliance entre la collectivité régionale et les services de l'État va ainsi progressivement se dessiner, pour aboutir à l'organisation, en janvier 2018, d'une première « conférence jeunesse » réunissant les services de l'État, les collectivités territoriales membres de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) bretonne, et les partenaires institutionnels et associatifs. Suite à cet événement, un processus de structuration de la démarche va s'opérer durant plusieurs mois, au cours desquels le poste de chef de projet dédié précédemment évoqué est pourvu et un comité technique partenarial est mis en place à l'automne 2018. Outre le conseil régional et les services de l'État, 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 CRAJEP, d'un représentant d'un bureau d'études breton spécialisé sur la jeunesse (Jeudevi), ainsi que d'un représentant de l'INJEP²². Ce comité technique a ainsi constitué un espace d'échange sur les enjeux de la démarche, au sein duquel s'est préparée sa déclinaison opérationnelle. Dans ce cadre, le conseil régional et la DRJSCS ont ainsi défini un calendrier de déploiement de la démarche dont l'objectif affiché prévoyait que les orientations d'action publique – pour celles relevant du conseil régional – identifiées dans ce cadre

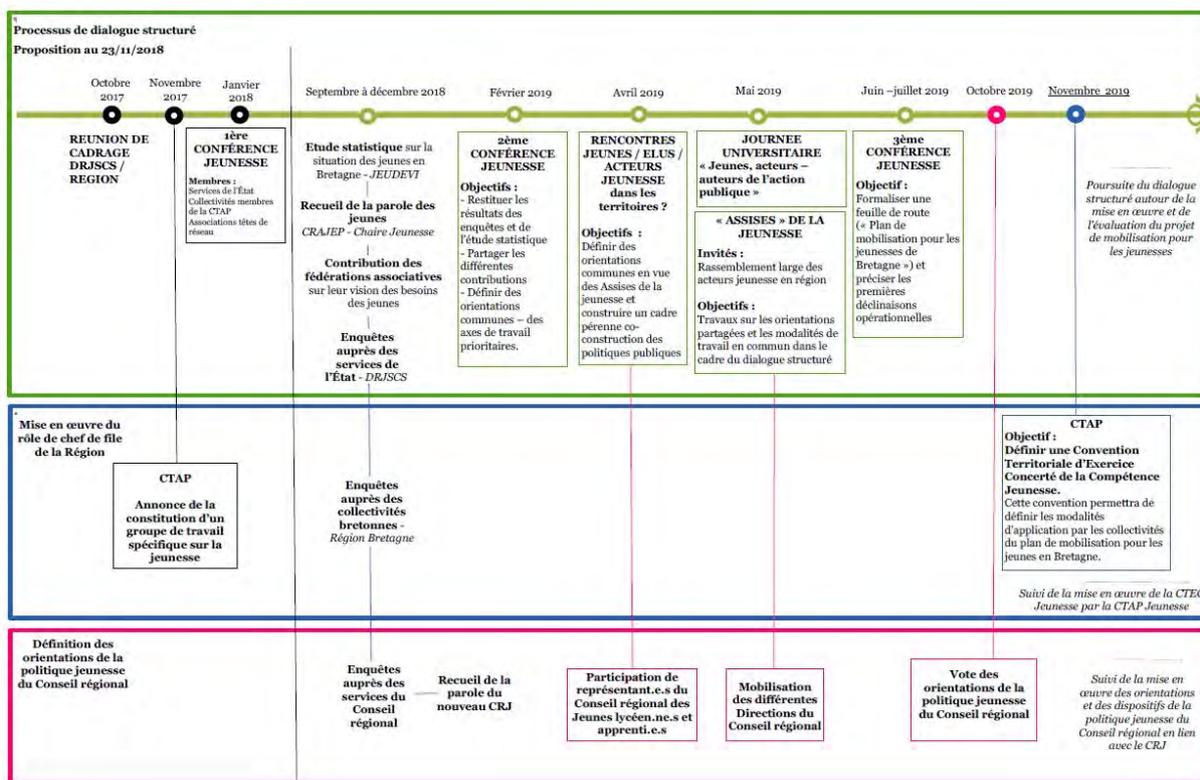
²¹ Muller Pierre, « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et management public*, n° 3, vol. 8, 1990, p. 19-33.

²² Précision : lors de la constitution de ce comité technique, l'INJEP a été sollicité pour l'intégrer sur la base 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 eu ainsi accès à l'observation des enjeux d'organisation d'une telle démarche.

devaient être *in fine* adoptées par l'assemblée plénière du conseil régional à l'automne 2019, soit moins d'une année après le lancement effectif du processus partenarial.

Pour autant, malgré la présence de ce copilotage avec les services de l'État, il apparaît néanmoins que le conseil régional joue, en pratique, un rôle prédominant sur la mise en œuvre de la démarche. En effet, au-delà des enjeux de temporalité et de séquençage de celle-ci, la collectivité régionale a en effet conçu la mise en place de ce dialogue structuré comme un outil visant à lui permettre de définir la manière de se saisir de son rôle de cheffe de file (au sens de la loi égalité et citoyenneté), mais également d'identifier ses propres leviers d'intervention, au regard de ses compétences propres, comme en atteste le calendrier de la démarche. Ce dernier s'organise, en effet, autour d'une structure à trois niveaux (cf. figure ci-dessous), qui correspondent chacun à l'une des ambitions politiques du processus : le premier concerne l'organisation des différentes étapes du dialogue structuré proprement dit, dans sa dimension partenariale (en vert sur le schéma) ; le second porte sur la mise en œuvre du rôle de chef de file du conseil régional (en bleu) ; le troisième, enfin, renvoie à la définition de ses propres orientations politiques, correspondant à celles identifiées au cours du processus (en rose).

FIGURE 11. SCHÉMA CHRONOLOGIQUE DU PROCESSUS DE DIALOGUE STRUCTURÉ PRÉSENTÉ PAR LE CONSEIL REGIONAL DE BRETAGNE EN NOVEMBRE 2018



Source : Conseil régional de Bretagne.

Ce lien entre la mise en place du dialogue structuré et la volonté de définir le rôle de chef de file du conseil régional procède ainsi d'une décision de nature politique – au sens double sens des *politics* et des *policies* – qui vise, précisément, à organiser cette articulation entre les deux dynamiques, comme le souligne l'un de nos interlocuteurs :

« On a été [le conseil régional] à l'initiative de la réflexion [...]. On a commencé à poser ce que ça serait. Le rôle de chef de filât ne concernait pas l'État, et on s'est dit : "Finalement, penser le chef de filât sans l'intégrer au dialogue structuré, ce serait dommage." Quand on a vu le dialogue structuré, on s'est dit : "Ce sont aussi les services de l'État dedans." On a donc essayé de proposer un cadre, articulé autour de trois étages, tous liés entre eux. Quand la décision politique a été favorable, ce projet de méthode [qui a été accepté] a été proposé à la DRJSCS. [Mais] effectivement, à la base, le cadre a été proposé par le conseil régional. » (Entretien avec un responsable du conseil régional de Bretagne, 01/04/2019.)

La façon dont le conseil régional articule, cognitivement, les trois niveaux d'objectifs de la démarche de dialogue structuré souligne ainsi comment celui-ci s'est saisi des dispositions de la loi égalité-citoyenneté pour impulser, installer et légitimer une démarche dans laquelle il joue un rôle prédominant – si ce n'est de *leadership*, au sens où cette notion est mobilisée en sociologie de l'action publique²³, c'est-à-dire envisagée comme une composante de la capacité politique d'une institution²⁴ – dans la structuration du jeu d'acteurs, tant vis-à-vis des autres acteurs impliqués dans ce cadre partenarial que, plus spécifiquement, des services de l'État qui copilotent le processus. Ce positionnement du conseil régional dans le cadre du dialogue structuré renvoie ainsi plus largement à un mode spécifique d'intervention des acteurs publics identifié dans la typologie élaborée par le politiste Theodore Lowi²⁵, qui se traduit par la mise en place de politiques dites « procédurales », c'est-à-dire des politiques qui organisent – selon une logique de contrainte collective indirecte – le cadre de l'interaction institutionnelle dans lequel se définissent ensuite les contenus proprement dit des politiques publiques²⁶.

Un dispositif de recueil de la parole des jeunes dissocié des temps de concertation avec les acteurs institutionnels et associatifs

Une troisième caractéristique de la démarche de dialogue structuré mise en œuvre en Bretagne tient, quant à elle, à la dissociation opérée entre les temps de mobilisation des acteurs institutionnels et associatifs d'une part, et les temps dédiés à la consultation des jeunes. Si ces deux temps ont été, pour partie, déployés de manière concomitante en termes de calendrier – notamment au premier semestre 2019 – et ont été envisagés comme devant s'articuler pleinement, le choix de les organiser de manière parallèle s'est notamment traduit par la mise en place d'une démarche de « recueil de la parole des jeunes » distincte de la réunion des « conférences jeunesse » auxquels ont participé les acteurs institutionnels et associatifs ainsi que plusieurs représentants du conseil régional des jeunes. La dissociation que nous pouvons ici observer renvoie, au-delà de la seule situation bretonne²⁷, à une interrogation plus large relative aux modalités différenciées par lesquelles les acteurs publics, et notamment les collectivités territoriales, associent les publics à la définition des politiques publiques qui les concernent. Cette interrogation recouvre ainsi des enjeux saillants de nature tant méthodologique

²³ Smith Andy et Sorbets Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Res publica », 2003.

²⁴ Pasquier Romain, *Le pouvoir régional*, op. cit.

²⁵ Lowi Theodore J., « Four Systems of Policy, Politics, and Choice », *Public Administration Review*, n° 4, vol. 32, 1972, p. 298-310.

²⁶ Pour une vue d'ensemble, en français, sur ce cadre d'analyse de l'action publique, voir : Hassenteufel Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2011.

²⁷ Gourgues Guillaume, « Des dispositifs participatifs aux politiques de la participation. L'exemple des conseils régionaux français », *Participations*, n° 2, 2012, p. 30-52 ; Mazeaud Alice, « L'instrumentation participative de l'action publique : logiques et effets. Une approche comparée des dispositifs participatifs conduits par la région Poitou-Charentes », *Participations*, n° 2, 2012, p. 53-77 ; Blatrix Cécile, « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, n° 74, 2009, p. 97-119.

(comment associer ?) que politique (associer jusqu'où et pour quels objectifs ?), qui se trouvent être au cœur de la démarche de dialogue structurée organisée par le conseil régional.

▪ **Un dispositif de « recueil de la parole des jeunes » mis en œuvre par le CRAJEP**

La conception opérationnelle de la démarche de « recueil de la parole des jeunes » a été confiée, par le conseil régional et la DRJSCS, au CRAJEP de Bretagne. Structure fédérative des associations de jeunesse et d'éducation populaire dotée d'une personnalité juridique, le CRAJEP constitue, en Bretagne, un espace de concertation permettant à ses associations membres de « porter une voix commune²⁸ » mais ne disposant d'aucun salarié en propre (contrairement à d'autres CRAJEP à l'échelle nationale). La structure a, dès lors, pour objectif principal de porter les orientations politiques communes à l'ensemble de ses structures membres. En ce sens, le fait, pour le CRAJEP de Bretagne, de s'être positionné auprès du conseil régional et de la DRJSCS afin de jouer un rôle actif dans la mise en œuvre de la démarche de dialogue structurée procède, comme le soulignent nos interlocuteurs, d'une volonté « de reconnaissance du CRAJEP comme un espace [permettant de] porter des choses collectivement », afin que « ça ne passe pas juste avec une ou deux fédérations²⁹ ». Le CRAJEP a ainsi proposé au conseil régional et à la DRJSCS de se charger de mettre en place un dispositif visant à « recueillir la parole des jeunes » et a sollicité, pour ce faire, un financement spécifique. Celui-ci lui a été accordé par la DRJSCS, dans le cadre d'un partage des financements avec le conseil régional³⁰. Pour nos interlocuteurs au sein de la DRJSCS, la subvention accordée au CRAJEP dans ce cadre relevait néanmoins, plus largement, d'une volonté de soutenir une dynamique nouvelle au sein de ce réseau associatif, auparavant considéré comme « moribond ». 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.

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. C'est ainsi au cours de cette phase d'élaboration qu'il a été décidé d'orienter plus spécifiquement le recueil de la parole vers le rapport à la politique et aux conditions de vie des jeunes, ce qui, selon nos interlocuteurs, ne correspondait pas à la volonté initiale du conseil régional et des services de l'État. Ceux-ci souhaitaient en effet plutôt développer une approche plus thématique des questions posées. Il s'est dès lors joué, ici, un processus d'ajustement mutuel, comme nous le décrit l'un de nos interlocuteurs :

« Le conseil régional et l'État, au départ, avaient plutôt envie de travailler sur des thématiques. Sur le logement, qu'est-ce que les jeunes ont envie d'améliorer ? On est tous d'accord que notre ambition est d'aller vers la participation des jeunes dans la construction des politiques publiques. C'est l'objet du dialogue structuré. Après, le pas à franchir entre la conception que peuvent avoir les services du conseil régional et les élus sur la participation des jeunes est venu petit à petit, ce qui a permis d'accepter ce schéma à la fin. » (Entretien avec deux responsables du CRAJEP de Bretagne, 02/04/2019.)

²⁸ Entretien avec deux responsables du CRAJEP de Bretagne, 02/04/2019.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Le conseil régional a, quant à lui, financé la réalisation d'un portrait statistique actualisée de la jeunesse en Bretagne réalisé par le bureau d'étude Jeudevi.

Sur la base de cet ajustement, 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 groupe³¹ ». 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 ». Le guide prévoit ainsi trois « affirmations volontairement clivantes » autour desquelles les participants sont invités à exprimer leurs opinions, à savoir : a) « Il est impossible d'agir au quotidien sur la société » ; b) « Voter ça ne sert à rien ! » ; et c) « La politique, ça n'intéresse pas les jeunes ».

Suite au débat mouvant, la quatrième séquence, dénommée « échelles 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 (cf. figure 12 page suivante). Enfin, une dernière séquence consiste à demander aux participants de remplir un questionnaire individuel.

Sur la base de ce guide, le CRAJEP s'est ensuite attaché à déployer la démarche en mobilisant différents types de structures de jeunesse (centres sociaux, MJC, missions locales, 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 élaborée par le CRAJEP. Ces structures ont été identifiées à partir des réseaux associatifs membres du CRAJEP et/ou du Mouvement associatif de Bretagne, avec l'objectif de diversifier les types de structures, les secteurs d'intervention (sport, éducation populaire, logement, mobilité internationale, social, etc.), les territoires (rural, urbain), les tranches d'âge des jeunes consultés, ou encore les dynamiques locales propres, comme le soulignent nos interlocuteurs :

« On s'était fixé à 15 structures dans une première proposition. On ne voulait pas forcément des endroits qui avaient déjà une démarche structurée tout établie. L'idée était d'interroger des jeunes et non de mettre en valeur des trucs qui fonctionnaient bien. Il s'agissait d'aller voir les jeunes. » (Entretien avec deux responsables du CRAJEP de Bretagne, 02/04/2019.)

³¹ CRAJEP Bretagne, « Faire vivre le dialogue structuré régional », guide d'animation.

FIGURE 12. TABLEAU DES ÉCHELLES DE PARTICIPATION EN FONCTION DES NIVEAUX DE TERRITOIRES, ÉLABORÉ PAR LE CRAJEP DE BRETAGNE

Concernant ton niveau de participation par rapport aux décisions te concernant, peux-tu indiquer où tu estimes te situer en fonction des différents niveaux de territoires :

Situation actuelle (mettre une croix en bleu)	Les associations que tu fréquentes (sportive, culturelle, structure jeunes...)	Ton quartier	Ta ville / ta commune	Ta communauté de commune / Métropole	Ton département	Ta région
Situation souhaitée (mettre une croix en rouge)			0947 <input style="border: 2px solid red;" type="text"/>			
La co-décision Je suis impliqué et prends part à la prise de décisions.						
La concertation, la négociation On souhaite créer un débat autour d'une question et m'y associer. Le but est de travailler ensemble à la création de propositions de compromis. Mais la décision finale ne m'appartient pas.						
La consultation On me demande mon avis sur des questions peu stratégiques. Mon avis est pris en compte, mais la décision ne m'appartient pas.						
L'information Je reçois une information. Même si je pose des questions ou fait des remarques, le but n'est pas de recueillir mon point de vue, mais de me transmettre une information.						
L'indifférence L'action existe, indépendamment de moi.						
Le rejet Je sais que l'action politique existe, mais volontairement je ne souhaite pas y être investie.						

Source : CRAJEP Bretagne, « Faire vivre le dialogue structuré régional », guide d'animation

Ce processus d'identification et de sollicitation des structures a néanmoins donné lieu à des refus, tant pour des raisons de nature organisationnelle ou logistique (changement d'équipe au sein d'une structure par exemple) que pour des raisons d'ordre, parfois, plus politiques. Certaines structures n'ont, en sens, pas souhaité mettre en œuvre la démarche, au motif que le cadre plus large dans lequel celle-ci s'inscrivait (le dialogue structuré régional) était jugé défavorablement. Nos interlocuteurs évoquent ainsi, dans plusieurs cas, l'expression d'une défiance par un certain nombre de structures sollicitées : « Il y a une défiance parce que les professionnels ne croient plus forcément aux schémas classiques. Quelque chose qui venait du conseil régional était regardé d'un mauvais œil³². » En outre, de manière plus générale, la sollicitation des structures a nécessité un important travail de conviction de la part des responsables du CRAJEP, auxquels il était fréquemment demandé des garanties sur les modalités d'utilisation des données recueillies auprès des jeunes et leur usage dans la définition de l'action publique *in fine* :

³² Entretien avec deux responsables du CRAJEP de Bretagne, 02/04/2019.

« Il fallait que nous développions un argumentaire pour convaincre. On savait qu'on allait avoir des questions : "Vous allez encore demander l'avis des jeunes!, mais qu'est-ce que vous allez en faire derrière ? Sur quoi ça va aboutir ?" Il nous fallait absolument ces réponses. » (Entretien avec deux responsables du CRAJEP de Bretagne, 02/04/2019.)

La difficulté rencontrée par le CRAJEP à convaincre un certain nombre de structures à participer au dispositif de recueil de la parole des jeunes révèle ainsi, en creux, les interrogations que la démarche de dialogue structuré a pu susciter auprès de plusieurs acteurs associatifs sollicités.

▪ **La restitution des propos des jeunes par le CRAJEP**

Malgré ces interrogations, des temps de recueil de paroles ont pu être organisés dans 16 structures, présentées par le CRAJEP à l'occasion d'une conférence jeunesse en février 2019. Un temps y a également été consacré 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 cette conférence jeunesse, des éléments d'analyse issus de huit temps de recueil de paroles alors déjà organisés ont, en outre, 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.

Les « rêves » exprimés à ce propos, tels que restitués par le CRAJEP, renvoyaient ainsi à la demande d'« une république honnête et transparente », ou encore à la volonté de « remettre le système en question pour le corriger », d'avoir un « meilleur système judiciaire », de faire en sorte « que les Français puissent être impliqués dans les décisions », ou encore le souhait d'une « démocratie où chacun aurait sa place et un véritable pouvoir de décision ». À l'inverse, les « colères » étaient, quant à elles, rattachées aux items suivants : « peu d'écoute de nos dirigeants », « les jeunes se font rabaisser et n'ont aucun impact sur la société », « passage des lois sans que la population en soit consciente », « non-représentation des classes populaires par la classe politique », « non-respect des promesses faites pendant les élections », « l'abandon des jeunes », « non prise en compte du vote blanc », « violence institutionnelle » et, enfin, « l'injustice ».

En outre, sur le thème, « Pour toi, la politique, c'est... », le CRAJEP relève que « majoritairement les jeunes expriment un désintérêt pour la politique », qui apparaît comme « incompréhensible, inaccessible, compliqué, chiant ». La politique y est, en outre, souvent associée à l'idée d'une « tromperie » ou d'une « comédie », suscitant de la « déception ». Sur le thème, « Pour toi, la démocratie, c'est... », celle-ci est envisagée de manière « plutôt positive », une « chance », un « espoir », tout en faisant l'objet d'un « regard critique [mettant] en avant des dysfonctionnements et des limites ». Le CRAJEP relève également, à ce sujet, l'expression, « pour une minorité » de jeunes consultés, d'un « désaveu », d'un « jugement sans appel », d'un « regard pessimiste », consistant à associer le concept de démocratie à la fois à une « utopie », une « tromperie », ou encore un « échec ». Enfin, sur le thème, « Pour toi, la citoyenneté, c'est... », il ressort d'abord l'enjeu du « respect des droits et des devoirs », tandis que la notion renvoie d'une part à la « mise en avant des valeurs de solidarité, d'égalité, d'altruisme, d'harmonie, d'entraide, d'être ensemble, de reconnaissance de chacun » ; d'autre part au « pouvoir d'agir » et à l'idée de « société en construction », de « faire avancer le groupe », de « projets communs », de « faire ensemble », ou encore de « création ».

La restitution des propos recueillis au cours des temps dédiés distingue ensuite les principales variations des opinions à propos de différentes affirmations. Sur l'affirmation, « Il est impossible d'agir au quotidien

sur la société », trois types de réactions sont évoqués : une première consistant à exprimer une « vision optimiste » pour certains, associée à l'idée que « c'est possible », à « l'altruisme » ou encore à la « manifestation d'une liberté individuelle » ; une seconde renvoyant à la complexité induite par l'affirmation (« cela nécessite de l'investissement, du temps, de se remettre en question » et « c'est peu pris en compte ») ; une troisième, manifestant l'idée d'une impossibilité (« ça ne sert à rien car pas de prise en compte, pas d'intérêt pour les politiques, trop complexe, réservé à une classe particulière, plus de dialogue entre le haut et le bas, les changements sont trop lents »). Sur l'affirmation, « Voter ça ne sert à rien », les réactions oscillent entre la « déception », le « manque d'adhésion » d'une part, et le « l'obligation », le « devoir » lié à l'idée de « participation démocratique ». Enfin, sur l'affirmation, « La politique, ça n'intéresse pas les jeunes », les réactions rapportées soulignent d'abord le fait que « l'intérêt des jeunes prend différentes formes » et qu'il « se manifeste quand c'est important pour eux », ou renvoient à l'idée d'un « manque d'intérêt », de la « complexité », du « manque de recul ». Elles insistent également sur l'importance « de se sentir concerné », et sur la nécessité sur « ce soit plus simple, compréhensible ». Du surcroît, les propos synthétisés rapportent que certains « ne se sentent pas légitimes à cause de leur âge ».

Par ailleurs, la restitution s'attache également à faire ressortir les items exprimés en réponse à la question de savoir ce qui serait de nature à motiver un engagement des jeunes consultés (« bonne ambiance, aimer ce que l'on fait, réelle possibilité de prendre des décisions collectives à petite échelle, réel impact sur la vie de la commune, réelle prise en compte, cohésion entre les acteurs », etc.). Puis elle évoque les « thèmes qui motivent à s'engager » : « rapprocher les citoyens », « l'écologie », « le faire soi-même », « le sport », « l'éducation et le bien-être de la jeunesse », « la solidarité », « aider les migrants », « réduire les inégalités », « cause animale », « les enfants nouvellement arrivés en France », « l'égalité femmes-hommes », « la défense de la culture bretonne », « monter des projets avec les jeunes », « monter un bar en ESS », « améliorer le skate park », « des cafés de discussion sur la possibilité d'évolution de la commune », « lutter contre toutes formes d'inégalités », « lutter contre l'isolement », « organisation de soirées ou de sorties ». La présentation de ces items est ensuite complétée par la présentation du tableau de participation en fonction des niveaux de territoire, renseigné à partir des premiers résultats collectés, dont un certain nombre ne sont pas complets. Ce tableau tend à montrer que les jeunes consultés souhaiteraient davantage être associés à des démarches de codécisions au sein des associations qu'ils fréquentent (les autres niveaux n'étant pas renseignés), plutôt qu'à des démarches de concertation/négociation ou de consultation. Ces résultats doivent cependant être envisagés avec précaution au regard de l'ensemble des biais liés à la fois à la collecte de ces données et à leur exploitation.

Enfin, une dernière série d'expression des « rêves » et des « colères » porte sur les conditions de vie. Sont notamment évoquées l'importance de « l'amélioration du quotidien », la « garantie de conditions de vie correctes » et d'un « avenir proche clair ». De même, la « conscience écologique » est également mise en avant (« la nature devrait être omniprésente », « les villes grises deviennent des villes plus vertes », « les pesticides », le « manque de valorisation des producteurs locaux »). La restitution insiste, en outre, sur le fait que « majoritairement, les jeunes s'expriment sur la valeur (ou le pouvoir) de l'argent », évoquant différents « rêves » (« fins de mois paisibles », « redistribution des richesses », « différences de richesse de 1 à 6 », « meilleure répartition du budget dans les foyers », « baisse du prix du transport », « fin du capitalisme et début du respect ») et différentes « colères » (« évadés fiscaux », « grandes entreprises qui ne paient pas d'impôts », « injustice de paies », « répartition des richesses », « les sans-abris », « le prix des transports en commun »). En conclusion, plusieurs thématiques sont évoquées prioritairement par les jeunes consultés en

vue d'« améliorer leurs conditions de vie » : la mobilité, l'accès au logement, l'environnement, l'urbanisme, l'éducation et l'insertion professionnelle, le lien social, l'accès aux loisirs et, enfin, le pouvoir d'achat.

Le dispositif de recueil de la parole permet ainsi d'alimenter le processus de dialogue structuré grâce au matériau issu de la compilation des échanges organisés avec les jeunes, avec pour parti pris de les interroger sur un spectre de questionnement large, non cantonné à une approche thématique prédéfinie. Si cela tend à repositionner les enjeux du dialogue structuré autour des représentations des jeunes, ces matériaux ne s'intègrent cependant au processus que de manière externe, ce qui tend à en limiter la portée sur les réflexions menées au sein des conférences jeunesse. Cette caractéristique du mode de recueil de la parole des jeunes tel qu'il a été mis en place en Bretagne constitue ainsi l'un des aspects qui tendent à distinguer la forme du dialogue structuré mis en œuvre en Bretagne du modèle de dialogue structuré tel qu'il est préconisé aux niveaux national et européen³³, où les jeunes ont vocation à être des parties prenantes directes à la définition des orientations stratégiques pour l'action publique.

Des « conférences jeunesse » au « plan de mobilisation »

En Bretagne, le processus de dialogue structuré s'est principalement déployé dans le cadre de la « conférence jeunesse » mise en place à cette occasion. Cette instance 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 d'un ensemble de 64 partenaires institutionnels et associatifs³⁴. Plusieurs membres du conseil régional des jeunes y ont également pris part.

Au lancement de la démarche de dialogue structuré, la conférence jeunesse a ainsi été réunie une première fois en janvier en janvier 2018 – réunion à laquelle nous n'avons pas assisté, notre étude ayant débuté à l'automne 2018. Ce premier temps a notamment été l'occasion, pour les participants, de faire connaissance à l'occasion d'un grand tour de table. La suite de l'année 2018 a ensuite, on l'a vu plus précédemment, été consacrée à la mise en place, par le conseil régional, en lien avec la DRJSCS, de moyens techniques spécifiques et d'un comité partenarial pour animer la démarche. Ce temps de préparation va ainsi déboucher sur l'organisation d'une deuxième conférence jeunesse en février 2019, au cours de laquelle s'amorce un processus de travail plus opérationnel avec les participants. Alors que se déploie en parallèle le recueil de parole des jeunes, un second temps fort du processus – dépassant, par le nombre de participants présents, le cadre de la conférence jeunesse – est ensuite organisé au mois de juin 2019, à l'occasion d'une semaine de rencontres et d'ateliers s'inscrivant dans le cadre de la démarche dénommée « Breizh Cop »³⁵, sous la forme d'une journée dédiée aux défis posés aux jeunes. Les travaux engagés au cours de cette journée seront rapidement suivis par la tenue, en juillet 2019, d'une troisième réunion de la conférence jeunesse, au cours de laquelle les participants identifieront les principaux « chantiers prioritaires » qui s'intégreront par la suite dans le plan de mobilisation pour les jeunes bretonnes formalisé par le conseil régional, et approuvé par délibération de son assemblée délibérante réunie en

³³ 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>.

³⁴ La liste des participants à la conférence jeunesse est disponible en annexe.

³⁵ Cette démarche avait notamment pour ambition de définir un projet de territoire partagé pour la Bretagne, sur lequel devait s'appuyer l'élaboration du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDET) breton.

séance plénière le 10 octobre 2019³⁶. Suite à cette approbation du plan, la conférence jeunesse s'est une nouvelle fois réunie en janvier 2020, au cours de laquelle les modalités opérationnelles de mise en œuvre du plan ont été plus spécifiquement définies avec les participants.

Les réunions de la conférence jeunesse, ainsi que la journée organisée dans le cadre de la « Breizh Cop », étaient, de manière systématique, structurées autour de moments réunissant l'ensemble des participants en format plénier, et d'autres sous forme d'ateliers thématiques en petits groupes. Ainsi, lors de la réunion organisée en février 2019 à l'hôtel de région à Rennes, la matinée était ainsi consacrée à des prises de parole institutionnelles du vice-président du conseil régional chargé de la jeunesse et du directeur régional de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), puis à la présentation croisée des travaux engagés en amont de la conférence par le représentant du bureau d'études chargé de la production d'un portrait statistique de la jeunesse bretonne et le chargé de mission de l'organisation la démarche de recueil de la parole des jeunes (cf. *supra*). Cette présentation croisée était suivie par un échange de questions et d'interpellations avec les participants. La journée s'est poursuivie par un déjeuner buffet au cours duquel les participants ont échangé entre eux – ces moments d'interconnaissance pouvant être considérés comme faisant partie intégrante du processus –, avant que les travaux de la conférence ne reprennent sous forme d'ateliers divisés en huit thématiques : 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.

Ce format de réunion d'une journée a ensuite été reproduit à l'occasion de l'événement organisé en juin 2019 dans le cadre de la « Breizh Cop », à laquelle un grand nombre de membres de la conférence jeunesse ont participé, ainsi que de nombreux jeunes qui y avaient été conviés, soit directement par le conseil régional ou d'autres collectivités territoriales présentes, soit encore par des partenaires associatifs. Le programme de cette journée s'est ainsi structuré autour de quatre principaux moments : 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, consacrés 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 (cf. encadré ci-dessous) ; et enfin, une plénière entièrement réorganisée au cours de journée par rapport à la programmation initiale, lors de laquelle les jeunes présents se sont installés sur la scène (sur laquelle avaient été disposés plusieurs rangs de chaises en arc de cercle) autour du président du conseil régional ainsi que des intervenants initialement invités à participer à des tables rondes.

³⁶ Conseil régional de Bretagne, « Plan breton de mobilisation pour les jeunes », approuvé par la délibération n°19_DIRAM_SESOC_01 du 10 octobre 2019. Voir : <https://www.bretagne.bzh/actualites/les-principales-decisions-de-la-session-du-10-octobre-2019/>. Les débats sur le plan de mobilisation pour les jeunes peuvent être visionnés à cette adresse : https://secure.synople.tv/site/CR_Bretagne/2019/vod_CRB_191010.php à partir de 4:25:30.

FIGURE 13. LES 18 ATELIERS PROPOSÉS AUX PARTICIPANTS D'UNE JOURNÉE DEDIEE À LA JEUNESSE DANS LE CADRE DE LA CONCERTATION SUR L'ÉLABORATION DU SRADDET BRETON (« BREIZH COP »)

Thème	Intitulé
Les pratiques professionnelles	Atelier 1 : « Jeunes, élu·es : comment créer une relation pérenne ? »
	Atelier 2 : « Faire ensemble autrement pour accompagner les parcours des jeunes »
	Atelier 3 : « Galérer quand on est jeune ? C'est normal, non ? »
	Atelier 4 : « Observons pour mieux connaître les jeunes »
Les besoins quotidiens des jeunes	Atelier 5 : « De nouvelles solutions pour un logement qui me convient ! »
	Atelier 6 : « Me déplacer : un besoin de tout·te·s, tous les jours »
	Atelier 7 : « Et vous, comment ça va ? »
	Atelier 8 : « L'environnement, c'est ma santé ! »
	Atelier 9 : « La culture, moi aussi j'y ai droit ! »
	Atelier 10 : « Trouver une info... par où commencer ? »
Émancipation	Atelier 11 : « Ma formation, c'est mon choix ! »
	Atelier 12 : « Des espaces pour m'engager ! »
	Atelier 13 : « Entrer dans la vie active, comme y arriver ? »
	Atelier 14 : « Voir ailleurs pour se construire »
	Atelier 15 : « Femmes, hommes : tou·te·s les mêmes droits, tou·te·s les même libertés ! »
	Atelier 16 : « Moi je veux m'engager pour le climat, qui pour me soutenir ? »
Les jeunes dans les territoires	Atelier 17 : « Être jeune à la campagne »
	Atelier 18 : « Être jeune dans un quartier »

À la suite de cette journée, une troisième réunion de la conférence jeunesse a été organisée au début du mois de juillet 2019, durant une demi-journée au cours de laquelle les participants ont été de nouveau invités à apporter leur contribution aux 17 « chantiers prioritaires » identifiés par les services du conseil régional en lien avec la DRJSCS, à partir des travaux engagés lors de la journée organisée dans le cadre de la « Breizh Cop ». Parmi ces 17 chantiers, 13 d'entre eux visaient à permettre le développement d'actions spécifiques, tandis que 4 autres portaient sur le développement d'outils.

FIGURE 14. LES 17 CHANTIERS PRIORITAIRES PRÉSENTÉS PAR LES SERVICES DU CONSEIL RÉGIONAL LORS DE LA CONFÉRENCE JEUNESSE DU 4 JUILLET 2019

Les actions	1. Faciliter l'entrée des jeunes dans le monde professionnel
	2. Assurer un choix de formation épanouissant et enrichissant pour les jeunes bretonnes
	3. Permettre aux jeunes de trouver l'information dont ils ont besoin
	4. Permettre à tou-te-s les jeunes d'être en bonne santé
	5. Garantir l'accès à un logement pour les jeunes breton-ne-s
	6. Garantir l'accès à la mobilité, sous toutes ses formes
	7. Favoriser le développement des droits culturels des jeunes
	8. Permettre aux jeunes de s'engager
	9. Faciliter la diffusion d'information sur la mobilité à l'international
	10. Agir en faveur de la transition écologique avec les jeunes
	11. Garantir l'égalité femmes-hommes
	12. Permettre aux jeunes des quartiers de la politique de la ville d'avoir un même accès aux droits
	13. Assurer l'accès aux droits et aux services pour les jeunes de milieu rural
Les outils	1. Garantir un dialogue jeune, élu-e-s dans l'action publique qui les concerne
	2. Développer la coopération entre les acteurs de la jeunesse
	3. Garantir l'accès aux droits et aux services pour chaque jeune de Bretagne
	4. Mieux connaître les jeunes

Pour chacun de ces chantiers, une fiche grand format réalisée par les services du conseil régional et de la DRJSCS présentait les enjeux, les objectifs, le public ou le « zoom particulier » associé, les pistes d'actions identifiées, les acteurs concernés, ainsi que le « facilitateur » du chantier. Disposés autour de tables réparties dans l'espace, les participants étaient invités à coller des vignettes vertes à côté des points inscrits sur la fiche qu'ils considéraient comme les plus importants. Ils disposaient, en parallèlement, d'une fiche vierge qu'ils pouvaient compléter avec leurs propres propositions.

À ces différentes étapes de la démarche, les équipes du conseil régional ont ainsi joué un rôle d'organisation des journées (solicitation des participants, préparation logistique, etc.), mais également de mise en forme et de délimitation des thématiques de réflexion des participants, présentées sous forme d'objectifs multiples et relativement larges du point de vue de leur périmètre. L'objectif a consisté, ici, à organiser l'identification, par les participants eux-mêmes, de propositions d'actions concrètes à mettre en œuvre, mais également de structures – institutionnelles ou associatives – pouvant s'en saisir et les piloter à l'échelle de leur territoire d'intervention. Ce mode d'organisation des échanges – sous forme d'ateliers thématiques – permet ainsi au conseil régional, en lien avec les services de l'État, de séquencer la temporalité du processus de concertation partenariale, de délimiter les cadres au sein desquels les participants sont amenés à développer leurs réflexions et propositions, mais aussi d'en effectuer la capitalisation.

Organisé autour de trois principaux événements dédiés regroupant à chaque fois un nombre conséquent d'acteurs, et complété par la réalisation d'un portrait statistique et l'organisation d'une démarche de recueil de la parole des jeunes, l'ensemble du processus de dialogue structuré a ainsi débouché sur la rédaction du « Plan breton de mobilisation pour les jeunesses », que nous avons évoqué plus haut³⁷. Après avoir présenté le cadre politique et institutionnel dans lequel s'inscrit le plan, puis un « état des lieux des jeunesses bretonnes », le document s'attache ensuite à présenter les différents chantiers prioritaires identifiés, qui correspondent de manière identique à ceux proposés aux acteurs lors de la conférence jeunesse réunie en juillet 2019 (cf. *supra*). Le plan intègre ensuite une présentation des engagements du conseil régional tels qu'issus de la mise en œuvre des dispositions de la charte d'engagement pour les jeunes adoptée en 2011 puis actualisée en 2013, ainsi qu'une carte mentale des politiques sectorielles régionales en direction des jeunes.

Le plan ainsi approuvé par les élus du conseil régional à l'issue de la démarche de concertation copilotée avec la DRJSCS a ainsi une double vocation. Il vise en effet, non seulement à mobiliser les politiques du conseil régional lui-même autour des chantiers prioritaires identifiés – à la manière de la charte adoptée en 2011 –, mais également à définir un cadre d'orientations stratégiques partagées avec l'ensemble des partenaires institutionnels et associatifs ayant participé à son élaboration, et qui ont également vocation à décliner les chantiers prioritaires à leur échelle. Ce faisant, le conseil régional se positionne autant dans un rôle d'opérateur – à travers ses compétences propres – que de mobilisateur et de coordinateur des réseaux d'acteurs à l'échelle du territoire, tout en bénéficiant, ce faisant, du capital politique que lui offre l'adoption d'un plan d'actions fédérateur. Dans le cadre d'une alliance avec les services de l'État, le conseil régional endosse, à travers le copilotage de la démarche de dialogue structuré, son rôle de collectivité-chef de file des politiques de jeunesse et répond ainsi à l'enjeu qu'il s'est lui-même fixé d'articuler étroitement ces deux dynamiques (telles qu'elles sont inscrites dans la loi égalité et citoyenneté). Pour autant, si l'endossement de ce rôle légitime le positionnement institutionnel du conseil régional vis-à-vis des autres acteurs, on peut néanmoins faire l'hypothèse que sa portée opérationnelle se trouvera limitée tant au plan juridique – du fait de la prédominance du principe interdisant, pour une collectivité, d'exercer une tutelle sur une autre (cf. *infra*) – qu'au regard du positionnement que les autres niveaux de collectivités infrarégionales peuvent eux-mêmes adopter à l'échelle de leur territoire, comme c'est le cas des conseils départementaux, sur lesquels nous proposons de nous arrêter plus spécifiquement.

3. La portée du chef de filât régional limitée par les dynamiques des collectivités infrarégionales ?

La mise en œuvre de la démarche de dialogue structuré par le conseil régional de Bretagne, en lien avec la DRJSCS, s'inscrit à la fois dans une logique de réactivation des cadres institutionnels mis en place au début des années 2010 d'une part, et de digestion de son nouveau rôle de collectivité « cheffe de file » des politiques de jeunesse d'autre part (tel que défini par la loi égalité et citoyenneté de janvier 2017). Convenons d'emblée que ce rôle de collectivité-chef de file dispose, en dépit de son inscription dans la constitution, d'une faible portée juridique. Le flou l'emporte aux plans tant définitionnel qu'opérationnel.

³⁷ Conseil régional de Bretagne, « Plan breton de mobilisation pour les jeunesses », octobre 2019.

L'article 72 alinéa 5 de la constitution précise ainsi que « lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ». La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales avait ensuite reconnu ce rôle aux conseils régionaux en matière de développement économique, et aux conseils départementaux en matière d'action sociale. Par la suite, la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 a étendu le champ d'application du chef de filât à de nombreux autres domaines d'action publique, et ce principalement au bénéfice du conseil régional³⁸. La loi égalité et citoyenneté vient ainsi compléter cette extension.

Pour autant, malgré le développement de son champ d'application, le chef de filât n'a pas entraîné, jusqu'ici, de recomposition structurelle de l'exercice des compétences des collectivités territoriales, notamment en raison de la neutralisation, dès sa reconnaissance en 2003, de sa portée juridique. L'article 72 de la constitution sanctuarise en effet, parallèlement, le principe de libre administration des collectivités territoriales, dont découle l'interdiction – régulièrement rappelée par la jurisprudence depuis – d'exercice d'une tutelle d'une collectivité sur une autre. Ce cadre juridique limite ainsi le rôle de chef de file à un pouvoir d'incitation, d'animation ou encore de coordination ; il ne recouvre donc ni un pouvoir de décision et encore moins un pouvoir de contrainte. L'absence de mise en œuvre de ce rôle n'est ainsi, logiquement, associée à aucune sanction prévue par la loi.

Au-delà de ces limites juridiques structurelles, ce rôle de chef de file se heurte, plus largement, à la dispersion des compétences et donc, *a fortiori*, des pouvoirs dont dispose chaque niveau de collectivité. Dans cette perspective, le mouvement de décentralisation a ainsi non seulement été une source de clivages politiques et institutionnels, mais a également engendré une recomposition des systèmes d'acteurs locaux et de leurs modes de régulation³⁹. Ce mouvement a ainsi placé les acteurs dans une interdépendance accrue – dont témoigne le développement d'une approche en termes de gouvernance territoriale⁴⁰ –, au sein de laquelle les logiques de concurrence ont paradoxalement pu s'exprimer pleinement, notamment autour d'un clivage historique entre les couples départements-communes d'un côté, et régions-intercommunalités de l'autre⁴¹. La question du chef de filât se trouve ainsi placée au carrefour de ces enjeux et de leurs évolutions.

Les politiques de jeunesse constituent, de ce point de vue, un terrain d'observation d'autant plus fertile que la notion de « politique de jeunesse » est elle-même multiforme et ne saurait se réduire à un secteur spécifique de l'action publique. Il s'agit en effet plutôt d'un domaine éclaté d'action publique, renvoyant lui-même à des champs de compétences ainsi qu'à des stratégies transversales multiples, que l'ensemble des niveaux de collectivité est amené à investir⁴². En ce sens, les tensions survenues entre le conseil régional de Bretagne et la ville de Rennes au sujet du centre régional d'information jeunesse (CRIJ) [cf. *supra*] ont, par exemple, mis en évidence une divergence d'approche entre ces deux niveaux. Il apparaît, de même,

³⁸ Celui-ci devient alors collectivité-chef de file dans cinq nouveaux domaines : aménagement et développement durable du territoire ; protection de la biodiversité ; climat, qualité de l'air et énergie ; soutien à l'innovation et à l'internationalisation des entreprises ; intermodalité et complémentarité entre les modes de transport ; et enfin, soutien à l'enseignement supérieur et la recherche.

³⁹ Gaudin Jean-Pierre, *Gouverner par contrat*, op. cit.

⁴⁰ Pasquier R., Simoulin V., et Weisbein J. (dir.), *La gouvernance territoriale*, Paris, LGDJ, 2013.

⁴¹ Pasquier Romain, *Le pouvoir régional*, op. cit.

⁴² Parisse Jordan, « "Politiques de jeunesse" : significations et enjeux d'une notion multiforme », op. cit.

que l'affirmation de l'échelon métropolitain en ce domaine contribue à structurer des dynamiques de mise en réseau des acteurs à cette échelle, comme l'illustre le cas rennais (voir encadré 9 ci-dessous).

ENCADRÉ 9. L’AFFIRMATION DES MÉTROPOLIS EN MATIÈRE DE POLITIQUE DE JEUNESSE : L’EXEMPLE RENNAIS

Alors que les communes ont joué historiquement un rôle central dans la prise en charge des jeunes, l'affirmation récente des intercommunalités, et plus particulièrement des métropoles, a contribué à structurer des dynamiques nouvelles à cette échelle d'action publique, comme le montre l'exemple rennais. Depuis 2014, les services jeunesse de la ville et de la métropole de Rennes ont été mutualisés. En développant une approche métropolitaine des politiques de jeunesse, la métropole s'est ainsi positionnée dans un rôle de mise en réseau des acteurs à cette échelle, mais aussi de ressource d'ingénierie auprès d'eux, notamment auprès des communes et leurs services jeunesse.

Ce changement d'échelle s'est traduit par la réalisation, au milieu des années 2010, d'un état des lieux des politiques de jeunesse portées par les communes, ainsi que par un soutien aux dynamiques qui s'y déploient. Plus récemment, en vue de faire dialoguer, autour de leurs pratiques et de leurs politiques, les professionnels et les élus jeunesse, la métropole a également mis en place une « plateforme jeunesse », qui vise à créer des projets collaboratifs concrets, à favoriser l'interconnaissance entre les acteurs et à partager la connaissance dans le domaine de la jeunesse. Des rencontres entre les acteurs sont organisées deux à trois fois par an dans ce cadre. D'autres actions sont également mises en place : visites de terrain, demi-journées de découvertes et de retours d'expérience. Une émission radio bimensuelle, « Jeunesses des possibles », est également diffusée sur une radio associative locale (*C-Lab*, anciennement *Radio Campus Rennes*). En outre, les dynamiques collaboratives à l'échelle métropolitaine sont encouragées par la mise en place d'un appel à projets.

Pour autant, si la métropole se positionne dans un rôle d'animation des politiques de jeunesse à l'échelle de son territoire, sa participation aux dynamiques régionales sur le sujet reste encore limitée. Les services de la métropole n'ont, par exemple, pas participé à l'ensemble des conférences jeunesse organisées par le conseil régional dans le cadre de la démarche de dialogue structuré, jugeant les temps d'échanges proposés trop peu opérationnels. En la matière, les acteurs métropolitains envisageraient plutôt l'opportunité de structurer une mise en réseau des intercommunalités urbaines bretonnes, avec lesquels ils partagent des enjeux communs. Par ailleurs, la multiplication d'espaces d'échanges à différents niveaux, tant au niveau régional qu'au niveau départemental (notamment ceux portés par le conseil départemental d'Ille-et-Vilaine), tend à disperser les dynamiques, au risque d'une participation jugée chronophage par nos interlocuteurs. Relativement faible, l'articulation entre le conseil régional et la métropole de Rennes tendent dès lors à se concentrer sur des objets précis tels que l'information jeunesse – au sujet de laquelle des divergences entre les deux entités ont pu s'exprimer (cf. *supra*) – ou concernant les enjeux liés à la mobilité européenne et internationale des jeunes (dans le cadre du COREMOB).

Au regard de cet éclatement multiniveau des échelles d'intervention en matière de politiques de jeunesse, l'observation du processus de dialogue structuré nous a également permis d'identifier, comme nous allons le voir maintenant, des logiques de superposition, si ce n'est de concurrence, entre le niveau régional et le niveau départemental. Ainsi, si la mobilisation des conseils départementaux bretons dans la démarche de dialogue structuré s'inscrit dans un cadre réactivé de relations interterritoriales jugé par eux plutôt légitime, elle révèle également, pour certains d'entre eux, des logiques d'intervention relativement similaires, tant en termes d'approche transversale de leur action publique que d'affirmation d'un rôle de coordination des acteurs des politiques de jeunesse à leur échelle.

Un cadre de dialogue jugé plutôt légitime, malgré une crainte d'instrumentalisation

La présence des représentants des quatre conseils départementaux bretons aux événements organisés dans le cadre de la démarche de dialogue structuré, auxquels nous avons pu assister, ressort très inégale : elle est systématique pour le Finistère et les Côtes-d'Armor, intermittente pour l'Ille-et-Vilaine, et introuvable pour le conseil départemental du Morbihan. Le fait de n'avoir jamais participé à aucun des événements organisés par le conseil régional semble répondre aux divergences partisanes des exécutifs concernés. L'implication des trois autres conseils départementaux dans la démarche s'est cependant opérée avec retard. Aucun de leurs élus ni de leurs services n'était, en effet, présent lors de la première réunion de la conférence jeunesse organisée en janvier 2018, ceux-ci nous indiquant ne pas avoir alors reçu d'invitation directe de la part du conseil régional. Les services de ce dernier admettent que les invitations n'ont été formellement adressées qu'aux présidents des conseils départementaux et à leurs cabinets sans avoir alors été doublées auprès des services concernés, avec le risque, ce faisant, que l'information ne leur soit pas parvenue dans les temps. De cet épisode, les services des conseils départementaux que nous avons rencontrés gardent ainsi le sentiment d'avoir été écartés volontairement de la démarche de dialogue structuré à son lancement.

Malgré cela, les conseils départementaux jugent cependant légitime la mise en place d'une démarche de dialogue structuré par le conseil régional et la DRJSCS, non seulement au regard du rôle de chef de file que la loi égalité et citoyenneté octroie au conseil régional, mais aussi du fait de l'antériorité de son intervention en matière de politique de jeunesse. Le conseil régional bénéficie, de ce point de vue, d'une « ressource temporelle⁴³ » qui lui est reconnue par conseils départementaux, et qui renvoie directement à la participation de ces derniers au « B16 Jeunesse » entre 2010 et 2013, dans le sillage de l'adoption, par le conseil régional, de la charte d'engagement pour les jeunes. Certains de nos interlocuteurs n'hésitent pas, en ce sens, à rapprocher la démarche du « B16 » d'une forme de préfiguration du rôle de chef de file tel que prévu par la loi égalité et citoyenneté de janvier 2017, rendu ainsi d'autant plus légitime dans le cas breton.

En ce sens, nos interlocuteurs au sein des conseils départementaux ont plus largement souligné la cohérence à voir le conseil régional désigné comme collectivité cheffe de file au regard des compétences que celui-ci est amené à exercer – notamment en matière de gestion des lycées – et des diverses actions volontaristes que celui-ci a mises en œuvre, à l'image de son investissement dans l'animation du COREMOB – plusieurs fois mis en avant au cours des entretiens. Aux yeux des conseils départementaux, le conseil régional n'apparaît donc pas seulement comme un acteur parmi d'autres des politiques de jeunesse bretonnes, mais comme l'un de ses principaux animateurs. Il est, en outre, perçu comme un partenaire plus étroit sur certains enjeux, à l'image de celui du pilotage du CRIJ breton, au sujet duquel les conseils départementaux du Finistère et d'Ille-et-Vilaine ont défendu une position commune avec le conseil régional.

En outre, au-delà de la reconnaissance du rôle du conseil régional de Bretagne dans le domaine des politiques de jeunesse, nos interlocuteurs ont souligné un certain attachement à ce qu'ils désignent

⁴³ Genieys William et Hassenteufel Patrick, « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, n° 2, 2012, p. 89-115.

comme un « mode de faire breton » privilégiant, historiquement, le partenariat institutionnel, lui-même fondé sur une « culture du dialogue » communément reconnue. Refuser de participer à la démarche mise en œuvre par le conseil régional reviendrait, dès lors, à s'extraire d'un cadre de dialogue partenarial établi de longue date. Bien que la composition des services ait pu évoluer depuis 2010 au gré des mobilités professionnelles, l'engagement passé de leur collectivité dans des espaces communs joue un rôle non négligeable, dans la mesure où cela a favorisé le développement d'une interconnaissance entre les acteurs, qui perdure à travers le temps. De ce point de vue, en effet, le coût de sortie de cette scène interinstitutionnelle n'est dès lors pas le même pour le conseil départemental du Morbihan qui s'est, de plus longue date, tenu à l'écart des dynamiques de concertation initiées par le conseil régional sur les enjeux jeunesse.

Il convient néanmoins de relever combien, en sens inverse, cet héritage partenarial peut aussi limiter les possibilités de coopération entre le conseil régional et les conseils départementaux. Dans le cadre du « B16 Jeunesse », on l'a vu, ces derniers ont pu notamment critiquer une posture parfois jugée surplombante du conseil régional (cf. *supra*). Eu égard à cette expérience, les conseils départementaux sont aujourd'hui tentés de garder une certaine distance vis-à-vis de la démarche de dialogue structuré, dans laquelle ils craignent d'être instrumentalisés, comme ils avaient eu le sentiment de l'être dans le cadre du B16. L'un de nos interlocuteurs trouve ainsi « dommage qu'on soit à nouveau sur un chef de filât qui ne soit pas dans une coordination, mais dans une déclinaison de la politique du conseil régional sur les territoires bretons⁴⁴ ».

Pour autant, malgré cette crainte d'instrumentalisation, nos interlocuteurs ne sont pas sans regretter, à rebours, le format restreint de ce précédent cadre de dialogue. Tout en reconnaissant l'intérêt stratégique de l'ouverture du jeu d'acteurs au secteur associatif, les responsables rencontrés doutent de la possibilité de coconstruire dans un cadre aussi large que celui des conférences de jeunesse, associées à l'idée de « grande messe ». Ceux-ci pointent le caractère inopérant, selon eux, de telles conférences pour mettre en cohérence les interventions des uns et des autres en matière de politiques de jeunesse, dont le périmètre leur apparaît trop large. Pour eux, les missions et les statuts très différents des différents acteurs présents sont source d'un dialogue intéressant, mais cette diversité complexifie la coconstruction.

Des scénarios de concertation plus restreints sont ainsi appelés de leurs vœux par les services des conseils départementaux. Si l'idée d'instances qui réuniraient seulement les collectivités territoriales dans le prolongement de l'expérience B16 est avancée, ceux-ci souhaiteraient davantage pouvoir disposer d'espaces d'échanges entre conseils départementaux, que le conseil régional, en sa qualité de chef de file, pourrait à leurs yeux susciter. En un sens, les conseils départementaux attendent ainsi du conseil régional qu'il joue davantage un rôle d'entremetteur que de coordinateur des interventions à proprement parler. Cette approche d'un chef de filât qui n'empiète pas sur l'exercice des compétences des autres collectivités doit être, de surcroît, mise en regard avec la revendication, par les conseils départementaux eux-mêmes, d'un rôle spécifique en matière d'animation des politiques de jeunesse sur le territoire. Les entretiens réalisés avec les responsables des conseils départementaux révèlent, en effet, l'existence de politiques départementales de jeunesse et de stratégies départementales de coordination de différents secteurs de l'action publique autour des questions de jeunesse.

⁴⁴ Entretien avec une cheffe de projet jeunesse d'un conseil départemental, 16/05/2019.

Des politiques de jeunesse départementales : des logiques de « débordements de compétences »

Du fait de leur compétence en matière de gestion des collèges comme de leur compétence en matière de protection de l'enfance, les départements disposent de leviers d'intervention importants en direction de certaines catégories de jeunes ou dans certains domaines les concernant.

Les acteurs rencontrés insistent notamment sur leur rôle en direction des collégiens, au-delà de leur participation à la construction, à la rénovation et au fonctionnement des collèges. Les conseils départementaux participent en effet financièrement, de manière volontariste, aux projets d'établissement. Cela les conduit à financer des projets pédagogiques qui permettent d'aborder notamment les questions liées à la prévention des conduites addictives, les relations filles-garçons, l'environnement, ou encore la culture et la valorisation du patrimoine. On peut également noter l'investissement des conseils départementaux en faveur du développement des usages du numérique par les collégiens. Parallèlement, les conseils départementaux jouent aussi un rôle dans la mise en lien des établissements scolaires et des associations susceptibles d'enrichir l'éducation formelle fournie au sein des collèges. Le conseil département du Morbihan propose ainsi aux établissements des catalogues d'interventions éducatives élaborées par diverses associations.

Mais l'action des départements bretons en faveur de la jeunesse ne concerne pas seulement les collégiens. Un certain nombre d'initiatives départementales touchent aussi, plus largement, les jeunes. Parmi les politiques départementales participant d'une politique de jeunesse, on peut relever des dispositifs d'aide à la mobilité. Le Finistère encourage ainsi les projets portés par les jeunes avec le dispositif « Projet Jeunes en Finistère », qui s'est également développé dans les Côtes-d'Armor, à travers la mise en place du « Pass engagement » qui encourage les initiatives juvéniles. Les questions de l'information jeunesse comme de la prévention en matière de santé sont des enjeux également pris en charge par certains conseils départementaux.

L'étude des politiques départementales de jeunesse montre, en outre, que celles-ci ne se réduisent pas au seul déploiement de dispositifs sectoriels. Dans plusieurs départements, il est ainsi possible d'identifier des logiques visant à développer la transversalité, en interne, des interventions menées en direction de la jeunesse. Dans le cas du Finistère, par exemple, cette ambition est relativement ancienne. Dès 2003, le conseil départemental va initier une réflexion sur ses différentes interventions en direction de la jeunesse et s'efforcer de les articuler. Le recrutement, à l'époque, d'un chargé de mission jeunesse témoigne de cet objectif. De ce point de vue, les conseils départementaux se confrontent, de la même façon qu'au niveau régional, à leur propre structuration sectorielle de leurs politiques publiques.

Cette tentative d'élaboration d'une politique jeunesse départementale peut également être repérée en Ille-et-Vilaine dès le milieu des années 2000. En octobre 2005, le conseil départemental réunit les agents à l'occasion d'une journée dédiée. Un document intitulé « Réflexion pour une politique de jeunesse en Ille-et-Vilaine est alors élaboré ». Il s'agit « d'harmoniser, de faire converger les objectifs des missions sectorielles du Département ». Le souhait de faire des questions de jeunesse un enjeu transversal aux différentes politiques publiques transparaît ainsi largement dans le document. La démarche, alors inaboutie, est ensuite relancée en 2013 avec le projet « Génération au quotidien ». Il s'agit de « permettre aux services de la collectivité, en interne de travailler collectivement sur la question de la jeunesse, en ayant une

approche commune sur ces questions-là⁴⁵ ». La volonté d'aller au-delà d'une approche sectorielle des questions de jeunesse avec une étape de mise en cohérence des différentes interventions départementales en direction des jeunes peut ainsi être identifiée. La démarche a d'abord consisté en un état des lieux de l'ensemble des dispositifs départementaux ayant un lien avec le public jeune. Des discussions autour des valeurs et des principes directeurs d'une politique de jeunesse départementale ont eu lieu sans néanmoins déboucher sur une politique de jeunesse départementale véritablement intégrée. Malgré cette volonté de mise en cohérence des interventions en direction des jeunes, les logiques d'action sectorielles demeurent en effet prédominantes.

Quelle que soit l'ampleur des actions menées en direction de la jeunesse et le degré d'élaboration d'une politique de jeunesse départementale, la majorité des acteurs départementaux bretons valorisent leur action en ce domaine. En ce sens, la politique de jeunesse peut apparaître comme un enjeu de distinction entre collectivités territoriales notamment régionales et départementales. Parallèlement aux actions déployées, on peut également remarquer l'émergence de dynamiques de dialogue et d'animation partenariales initiées par les conseils départementaux eux-mêmes.

Un chef de filât départemental ?

Les dynamiques de partenariat initiées par les conseils départementaux se traduisent de plusieurs manières. Elles se structurent ainsi, tout d'abord, autour de partenariats institutionnels, notamment entre les conseils départements, des caisses d'allocations familiales et les services déconcentrés de l'État, et plus particulièrement les DDCS. En Ille-et-Vilaine par exemple, le « protocole de coopération sur les politiques de jeunesse » lie le conseil départemental à la CAF et à la DDCSPP. Les partenaires se sont fixé deux priorités : l'accès des jeunes aux droits d'une part, et l'éducation aux médias d'autre part. Les différents acteurs parties prenantes valorisent cette coopération qu'ils qualifient d'« efficiente », « facile », voire « naturelle ». Dans les Côtes-d'Armor, la CAF et la DDSC sont, de la même manière, perçues comme les partenaires principaux du conseil départemental. Leurs collaborations concernent des chantiers liés aux usages juvéniles du numérique (à travers du déploiement du projet « Promeneurs du Net »), aux aides au logement ou encore à l'engagement (« Pass engagement »).

Le partenariat entre ces institutions de niveau départemental semble plus développé encore dans le Finistère, où il existe « un groupe interinstitutionnel jeunesse ». Celui-ci réunit le conseil départemental, la DDCS, la direction des services départementaux de l'Éducation nationale (DSDEN), la direction départementale de l'enseignement catholique (DDEC), la CAF et la Mutualité sociale agricole (MSA). Ce groupe – initialement dénommé « Kaléidoscope » – a été créé au milieu des années 2000 à l'initiative des services départementaux de l'État. Si l'efficacité de cette collaboration est nuancée par certains acteurs rencontrés, il y a cependant une unanimité pour souligner combien cette instance a créé des habitudes de travail communes entre ces institutions départementales : « [Il y a] cette tradition, cette clairvoyance de travailler ensemble pour impulser ou inciter des politiques jeunesse⁴⁶. » Sa longévité doit être, de ce point de vue, soulignée.

Cette dynamique partenariale au niveau départemental bénéficie de surcroît, plus largement, des initiatives engagées par les CAF – elles-mêmes structurées à ce niveau – dans le cadre des orientations

⁴⁵ Entretien avec un responsable de service du conseil départemental d'Ille-et-Vilaine, 18/06/ 2019.

⁴⁶ Entretien avec une responsable de service du conseil départementale du Finistère, 16/05/2019.

nationales adoptées au sein des conventions d'objectifs et de gestion (COG) successives de la CNAF (2013-2017 puis 2018-2022). Cet élément est ainsi de nature à favoriser le développement de partenariats forts entre les CAF, les services de l'État et les conseils départementaux, mais aussi avec les intercommunalités.

Les partenariats développés par les conseils départementaux avec les intercommunalités et les communes constituent, en effet, un second axe structurant. Le conseil départemental du Finistère a, par exemple, mis en place des contrats de territoires avec les intercommunalités depuis 2011, dans le cadre desquels des dynamiques de coordination départements-intercommunalités en matière de politique de jeunesse ont été initiées. Dans ce cadre, le conseil départemental soutient financièrement des postes de coordinateur-trice-s au sein des intercommunalités et se met à la disposition de ces dernières pour un accompagnement technique :

« Une intercommunalité qui veut porter une politique jeunesse affirmée peut recevoir un accompagnement technique si elle nous sollicite et avoir une vraie coordination au niveau de l'intercommunalité. » (Entretien avec une élue du conseil départemental du Finistère, 15/05/2019.)

En initiant ces dynamiques et en pourvoyant aux besoins financiers et d'expertise des partenaires infradépartementaux, le conseil départemental du Finistère apparaît jouer ainsi un rôle que l'on pourrait qualifier de chef de file des politiques de jeunesse à l'échelle départementale, dans la mesure où il déploie doublement une capacité d'expertise et une capacité d'ingénierie spécifiques – qui constituent deux types de capacité structurante du chef de filât départemental en matière d'action sociale⁴⁷.

Enfin, un troisième axe structurant des partenariats développés au niveau départemental tend à renforcer ce rôle de chef de file, à travers la mobilisation régulière des acteurs départementaux impliqués dans la mise en œuvre des politiques de jeunesse. Ainsi le conseil départemental d'Ille-et-Vilaine organise des « rencontres de territoire » autour de la thématique de la jeunesse. L'objectif poursuivi est triple :

« L'objectif premier, c'est d'instaurer un débat public sur la jeunesse sur le territoire. Le deuxième, c'est de valoriser les actions commencées par des jeunes. Et le troisième, c'était de valoriser des actions du département sur ce territoire. [...] Il s'agit de provoquer des rencontres entre les acteurs jeunesse, les associations, les partenaires institutionnels, les élus du territoire. » (Entretien avec un responsable de service du conseil départemental d'Ille-et-Vilaine, 18/06/2019.)

L'enjeu consiste, pour le conseil départemental, à susciter de l'interconnaissance et une mise en réseau des acteurs, en recherchant une coopération plus importante entre eux. Nos interlocuteurs soulignent, en effet, que si le dialogue existe entre les acteurs de niveau départemental, celui-ci était moins présent entre les acteurs au niveau local. De surcroît, parallèlement à l'organisation des « rencontres de territoire », le conseil départemental travaille également à la structuration de liens sur le long terme avec les acteurs, à travers la désignation de « référents de territoire » jeunesse pour chacun des six territoires où sont implantées les agences du département. En ce sens, le conseil départemental d'Ille-et-Vilaine endosse, à son échelle, un rôle d'animateur des relations partenariales en matière de politiques de jeunesse. Des initiatives similaires sont également observables dans le Finistère.

⁴⁷ Rouzeau Marc, « La gouvernance territoriale des solidarités : localisation, territorialisation et chef de filât », *Pouvoirs locaux*, n° 114, octobre 2019.

L'intervention des conseils départementaux en matière de politique de jeunesse sur les trois dimensions des politiques sectorielles, des politiques de partenariat institutionnel et des dynamiques de partenariat interterritoriales, vient ainsi structurellement limiter la portée du rôle de collectivité-chef de file octroyé au conseil régional. Au regard des dynamiques observées au niveau départemental, il apparaît, en effet, que s'opèrent finalement moins des logiques de concurrence entre les niveaux départemental et régional que des logiques de superposition. Le dialogue structuré régional tend, en effet, à favoriser l'implication des acteurs – et en l'occurrence des conseils départementaux – déjà investis dans la structuration territoriale de politiques de jeunesse, et donc à renforcer leurs positions et leur présence institutionnelle à l'échelle régionale, dans une logique d'échanges multiniveaux. *A contrario*, les conseils départementaux peu investis dans le développement de leurs politiques de jeunesse – à l'image du cas morbihannais – sont aussi ceux les moins présents dans les relations partenariales régionales. Aussi pouvons-nous faire l'hypothèse que l'instauration d'une scène partenariale régionale, telle que le dialogue structuré, loin d'affaiblir les dynamiques départementales, les renforce au contraire en leur offrant un espace de valorisation.

Conclusion

Au terme de ce focus monographique sur les politiques de jeunesse du conseil régional de Bretagne, plusieurs éléments d'analyse peuvent être mis en exergue. Sans être exhaustifs ni spécifiques au cas observé, ceux-ci constituent principalement des fils de questionnement qui ont vocation à être mis en regard des politiques menées par d'autres conseils régionaux¹ – notamment avec ceux ayant connu un processus de fusion –, dans l'objectif de mieux comprendre les logiques de structuration et de territorialisation des politiques de jeunesse en France.

Les jeunes dans l'action publique régionale : une régulation sectorielle

Le premier élément renvoie au fait que les politiques de jeunesse telles qu'élaborées et mises en œuvre par le conseil régional sont structurées de manière principalement sectorielle. Il apparaît en effet que c'est moins les jeunes en tant que classe d'âge qui sont l'objet de politiques publiques que les jeunes au regard de leur situation statutaire (lycéen, apprenti, décrocheur, usager des transports, etc.). Cette situation, qui n'est pas spécifique à l'échelon régional, mais renvoie à une organisation plus large des modes de régulation des problèmes publics², invite à considérer, dès lors, que les politiques de jeunesse sont avant tout, du point de vue de l'action publique, des politiques en direction des jeunes³.

Celles-ci sont donc, chacune, élaborées dans le cadre de sous-systèmes sectoriels qui, non seulement, disposent d'une historicité propre et produisent une représentation spécifique des enjeux pris en charge, mais dépendent aussi très largement de la répartition des compétences opérée au niveau central. Autrement dit, l'exercice territorialisé des compétences – ici au niveau régional – est inscrit dans une interdépendance avec le niveau étatique, où s'élabore la loi. L'un des exemples les plus emblématiques que nous ayons pu observer de cette interdépendance est celui de la politique de formation par apprentissage. Alors que celle-ci se trouvait au cœur des compétences des conseils régionaux depuis 1986, ces derniers en ont été dé-saisis par la loi dite « avenir professionnel » du 5 septembre 2018. Au-delà de l'incidence de ce changement sur l'organisation administrative interne, celui-ci marque une rupture dans la décentralisation des choix publics visant à structurer à l'échelle régionale l'offre de formation professionnelle initiale des jeunes.

Pour autant, si les interventions des conseils régionaux dépendent des découpages opérés au niveau central et de leur évolution, l'influence du territoire sur le développement d'un certain nombre de compétences sectorielles se révèle importante. L'un des exemples de ce type de dynamique est celui de l'animation du service public régional de l'orientation (SPRO). Si cette compétence a été formellement octroyée au conseil régional en 2014, elle avait été auparavant largement préfigurée dans certains territoires, à l'image de la Bretagne. Comme nous avons pu l'observer, le conseil régional y a été, dès

¹ Un rapport d'analyse croisée, réalisé à partir de trois focus monographiques et d'une approche nationale, est publié en parallèle du présent rapport.

² Muller Pierre, « Secteur », in Laurie Boussaguet *et al.* (dir.), *Dictionnaires des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Références », 2014, p. 591-599.

³ Parisse Jordan, « "Politiques de jeunesse" : significations et enjeux d'une notion multiforme », *op. cit.*

2005, à l'origine d'une mise en réseau des acteurs de ce champ sectoriel à travers la création des maisons de la formation professionnelle (MFP), avant de participer, en 2013, à l'expérimentation préparatoire à la généralisation du SPRO. Dans ce cas, les interventions déployées à l'échelle du territoire breton semblent avoir eu une influence non négligeable sur le mouvement de régionalisation des enjeux d'orientation – professionnelle d'abord, puis scolaire par la suite – repéré par Thierry Berthet⁴. La délégation de compétence aujourd'hui octroyée au conseil régional en matière de pilotage des politiques d'information jeunesse – dans le cadre de la signature, en février 2019, du contrat d'action publique pour la Bretagne entre l'État et le conseil régional – apparaît participer du même mouvement.

Les « politiques de jeunesse » : un objet-frontière du partenariat territorial ?

Le deuxième élément d'analyse issu de notre observation renvoie, quant à lui, au fait que si les politiques de jeunesse régionales sont, au plan de l'action publique (au sens des *policies*), élaborées et régulées au sein de chaque secteur, en revanche, au plan politique (au sens des *politics*), c'est essentiellement sous l'angle de la transversalité et du partenariat que celles-ci sont formalisées. Autrement dit, alors que les politiques sectorielles ne ciblent pas une classe d'âge mais plutôt des situations statutaires, les discours politiques mobilisent explicitement, quant à eux, la classe d'âge comme objet d'affichage stratégique. La situation observée en Bretagne illustre ce décalage, dans la mesure où les documents de priorisation stratégique – à l'image de la charte d'engagement pour les jeunes adoptée en 2011 ou du plan de mobilisation pour les jeunes adopté en 2019 – reposent sur une logique de mise à l'agenda de la jeunesse comme classe d'âge, qui s'affiche comme intrinsèquement transversale et partenariale. Ce constat renvoie ainsi directement à l'idée que les catégories d'âges – et en l'occurrence celles de « jeunes » et de « jeunesse »⁵ – jouent, dans l'action publique, un rôle d'objet-frontière⁶. Elles sont en effet principalement mobilisées en tant qu'elles permettent de susciter à la fois du symbole⁷ – au sens où Patricia Loncle qualifie les politiques de jeunesse de « politiques symboliques⁸ » –, mais aussi des relations entre des acteurs issus de divers champs⁹. En effet, si les partenariats ne sont pas spécifiques aux politiques de jeunesse et sont désormais devenus une norme des politiques territorialisées à l'heure de la décentralisation, en revanche les partenariats apparaissent consubstantiels au développement des politiques de jeunesse au sens transversal de cette notion¹⁰.

De ce point de vue, il se joue également, ici, une forme d'interdépendance entre le niveau central et le niveau régional. Alors que la loi égalité et citoyenneté de janvier 2017 prescrit l'organisation, au niveau

⁴ Berthet Thierry, « Politiques régionales d'orientation en France », *op. cit.*

⁵ Labadie Francine, « L'évolution de la catégorie jeune dans l'action publique depuis vingt-cinq ans », *Recherches et prévisions*, n° 65, 2001, p. 19-29.

⁶ Leigh Star Susan et Griesemer James, « Institutional ecology, 'Translations', and Boundary objects: amateurs and professionals on Berkeley's museum of vertebrate zoologie », *Social Studies of Science*, n° 3, vol. 19, 1989, p. 387-420 ; Leigh Star Susan, « Ceci n'est pas un objet-frontière ! Réflexions sur l'origine d'un concept », *Revue d'anthropologie des connaissances*, n° 1, vol. 4, 2010, p. 18-35.

⁷ Edelman Murray J., *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana, University of Illinois Press, 1985.

⁸ Loncle Patricia, *Politiques de jeunesse. Les défis majeurs de l'intégration*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Res publica », 2010.

⁹ Halter Jean-Pierre, « Politiques territoriales de jeunesse et transversalité », *Agora débats/jeunesses*, n° 43, 2007, p. 44-54.

¹⁰ Parisse Jordan, « "Politiques de jeunesse" : significations et enjeux d'une notion multiforme », *op. cit.*

régional, d'un « dialogue structuré » impliquant les pouvoirs publics, les représentants de la société civile et les jeunes, il apparaît, comme le révèle le cas breton, que l'esprit partenarial de ce type de démarche pouvait exister antérieurement, à l'image de la mise en place du « B16 Jeunesse » en 2011. Si le conseil régional n'était pas formellement désigné comme la collectivité cheffe de file à cette période, le rôle qu'il jouait en termes d'animation du partenariat avec les différents niveaux de collectivité du territoire pouvait apparaître relativement similaire en pratique, et ce malgré ses limites. Ce rôle, comme nous avons pu le voir, dispose de surcroît, en Bretagne, d'un ancrage historique – notamment incarné par le CELIB – dont on trouve encore aujourd'hui la trace. Dans cette perspective, la signature du contrat d'action publique pour la Bretagne, tend à confirmer la place de ce territoire, à l'échelle nationale, dans l'expérimentation de nouvelles modalités de gouvernance régionalisée entre l'État et le conseil régional, en l'occurrence en matière d'affirmation du principe de « différenciation ».

Le dialogue structuré : un instrument partenarial de portée limitée

Pour autant, si les espaces partenariaux tels que le dialogue structuré réunissent un nombre important d'acteurs issus d'institutions et de territoires variés et permettent ainsi le développement de liens d'interconnaissance autant qu'une mise en réseau favorisant des dynamiques d'apprentissage collectives et de renforcement mutuel entre les parties prenantes, ceux-ci restent traversés – à l'image de tout processus de gouvernance partenariale – par des asymétries de pouvoir qui limitent structurellement leur portée. La présence de ces logiques de pouvoir inhérentes à tout processus partenarial à l'échelle d'un territoire – indépendamment de leurs caractéristiques propres marquées par des degrés plus ou moins importants de coopération – tend à faire de ces espaces collectifs interinstitutionnels des lieux peu propices à des reconfigurations substantielles de l'action publique, où dominant des logiques de neutralisation réciproque.

De par le rôle qu'il joue dans l'organisation de la démarche de dialogue structuré, dans la définition de ses attendus et de son calendrier ainsi que dans la délimitation des axes thématiques de réflexion proposés aux participants, le conseil régional joue un rôle pivot d'impulsion et de coordination par lequel s'exprime sa capacité politique propre vis-à-vis de l'ensemble des parties prenantes au processus de concertation. L'endossement d'un rôle de chef de file lui permet ainsi, dans le cadre d'une relation étroite de copilotage avec les services de l'État, de contribuer à faire émerger des orientations partagées qui mobilisent pleinement les acteurs du territoire, tout en renforçant, par ce biais, ses propres capacités d'action – y compris en termes politiques, au sens des *politics* – et son positionnement stratégique central dans le jeu partenarial à l'échelle du territoire.

La portée limitée des reconfigurations à l'œuvre dans le cadre du processus de dialogue structuré apparaît, en outre, plus spécifiquement renforcée ici par la dissociation opérée entre l'espace de dialogue partenarial d'un côté – incarné par la conférence jeunesse – et le recueil de la parole des jeunes – assuré par CRAJEP – de l'autre, mais également par le fait que les enjeux spécifiques à la mise en œuvre des compétences sectorielles de chacune des parties prenantes ne ressortent pas comme des éléments centraux des échanges. À titre d'exemple, lors d'un atelier thématique sur les enjeux de mobilité des jeunes en milieu rural auquel nous avons assisté, les échanges entre les participants ont principalement porté sur la possibilité de développer des aires sécurisées pour la pratique du stop, tandis qu'*a contrario* les enjeux relatifs au maillage de l'offre publique de transport, à sa gouvernance ou à son financement

et à leur adaptations aux besoins de mobilité des jeunes, qui renvoie à une compétence du conseil régional héritée de la loi NOTRe, ont été seulement et succinctement évoqués.

Cette caractéristique de la démarche de dialogue structuré telle que nous avons pu l'observer en Bretagne tend dès lors à limiter sa portée en termes de capacité à reconfigurer les politiques de jeunesse dans le sens – notamment – d'une plus grande coordination des interventions, tant entre les différentes échelles territoriales qu'entre les différents secteurs. Cette limite trouve ainsi à s'exprimer par exemple, dans la formulation relativement générique et consensuelle des orientations identifiées au sein du plan de mobilisation pour les jeunes, et qui renvoient ainsi à une logique du plus petit dénominateur commun d'accord entre les parties prenantes.

Bibliographie

Ouvrages et articles

Ballatore Magali, « La mobilité étudiante en Europe. Une lente institutionnalisation sans réelle démocratisation », *Hommes & migrations*, n° 1317-1318, 2017, p. 79-86.

Becquet Valérie, « Politiques de citoyenneté : constats, finalités et outils », in Valérie Becquet *et al.* (dir.), *Politiques de jeunesse : le grand malentendu*, Nîmes, Champ social éditions, coll. « Questions de société », 2012, p. 165-186.

Ben Ayed Choukri, « Éducation et territoire. Retour sur un objet sociologique mal ajusté », *Les Sciences de l'éducation - Pour l'Ère nouvelle*, n° 1, vol. 51, 2018, p. 15-35.

Ben Ayed Choukri, *Le nouvel ordre éducatif local*, Paris, Presses universitaires de France, 2009.

Bernard Pierre-Yves, « Le décrochage scolaire : la construction d'un problème public », *Les cahiers dynamiques*, n° 63, 2015, p. 34-41.

Berthet Thierry, « Politiques régionales d'orientation en France : un essai de synthèse », *Dynamiques régionales*, n° 1, 2014, p. 51-57.

Berthet Thierry et Simon Véronique, « 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, 2013, p. 31-44.

Bertrand Emmanuelle et Lopez David, « Co-construire les politiques de jeunesse : le chemin laborieux pour ancrer le dialogue structuré dans la réalité », *Cahiers de l'action*, n° 44, 2015, p. 71-79.

Blatrix Cécile, « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, n° 74, 2009, p. 97-119.

Bonaccorsi Julia et Nonjon Magali, « "La participation en kit" » : l'horizon funèbre de l'idéal participatif », *Quaderni. Communication, technologies, pouvoir*, n° 79, 2012, p. 29-44.

Bouneau Christine et Callède Jean-Paul (dir.), *Léo Lagrange. Une perspective de renouvellement dans la construction des jeunes générations ?*, Pessac, Maison des sciences de l'Homme d'Aquitaine, 2012.

Buisson-Fenet Hélène et Verdier Éric, « Hiérarchie des savoirs et concurrences institutionnelles : la régulation des cartes régionales des formations professionnelles initiales », *Revue française de pédagogie*, n° 182, 2013, p. 19-30.

Calmand Julien et Robert Alexie, « Effets des séjours à l'étranger sur l'insertion des jeunes. Des bénéfices inégaux selon l'origine sociale », *INJEP Analyses & synthèses*, n° 25, août 2019.

Casella Philippe, « Décentralisation de la formation professionnelle », *Savoirs*, n° 9, 2005, p. 9-67.

CEREMA, « Maîtrise d'ouvrage publique - Les acteurs d'une opération de construction », *L'essentiel*, Fiche n°3, novembre 2014, p. 8.

CEREMA, « Maîtrise d'ouvrage publique - Les différentes étapes d'un projet de construction : de l'idée à la mise en service », *L'essentiel*, Fiche n° 4, novembre 2014, p. 6.

Danic Isabelle, « L'Information jeunesse : une socialisation citoyenne pour tous les jeunes ? », *Agora débats/jeunesses*, n° 81, 2019, p. 27-44.

Dupuy Claire, *La régionalisation sans les inégalités. Les politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Res publica », 2017.

Edelman Murray J., *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana, University of Illinois Press, 1985.

Ferreira Nicole, « Chef de filât et conférence territoriale de l'action publique », *La semaine juridique - Édition Administrations et collectivités territoriales*, n° 8, février 2014.

Frinault Thomas, *Le pouvoir territorialisé en France*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2012.

Gardon Sébastien et Verdier Éric, « Les configurations du travail politique régional : des modèles à l'épreuve des incertitudes », *Revue française d'administration publique*, n° 154, 2015, p. 423-436.

Gaudin Jean-Pierre, *Gouverner par contrat*, 2^e édition, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.

Genieys William et Hassenteufel Patrick, « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, n° 2, 2012, p. 89-115.

Gerardin Noé, *Vers une centralité de la Région ? Émergence et affirmation du rôle de la Région Île-de-France en matière climat-air-énergie*, Thèse de doctorat, Université Paris-Saclay, 2018.

Gourgues Guillaume, « Des dispositifs participatifs aux politiques de la participation. L'exemple des conseils régionaux français », *Participations*, n° 2, 2012, p. 30-52.

Halter Jean-Pierre, « Politiques territoriales de jeunesse et transversalité », *Agora débats/jeunesses*, n° 43, 2007, p. 44-54.

Halter Jean-Pierre et Dumollard Marie, *Villes et jeunes. Nouvelles configurations de l'action publique locale en matière de jeunesse*, Rapport INJEP, 2014.

Hassenteufel Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2011.

Healy Aisling et Verdier Éric, « 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, 2010, p. 141-164.

Kernalégenn T. et Pasquier R. (dir.), *L'Union démocratique bretonne. Un parti autonomiste dans un État unitaire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Histoire », 2014.

Labadie Francine, « Politiques locales de jeunesse et territorialisation de l'action publique », *Agora débats/jeunesses*, n° 43, 2007, p. 30-43.

Labadie Francine, « L'évolution de la catégorie jeune dans l'action publique depuis vingt-cinq ans », *Recherches et prévisions*, n° 65, 2001, p. 19-29.

Labadie Francine et Talleu Clotilde, « Les enjeux de l'action publique en faveur de la mobilité internationale des jeunes », *Cahiers de l'action*, n° 44, 2015, p. 9-14.

Labadie Francine et Talleu Clotilde, « Un système complexe d'acteurs en interaction », *Cahiers de l'action*, n° 44, 2015, p. 15-23.

Lagroye Jacques (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003.

Lardeux Laurent, *Dispositifs de participation des jeunes au niveau des conseils régionaux*, Paris, INJEP, coll. « Rapport d'étude », 2015.

Lascombes Pierre et Le Galès Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

Lascombes Pierre et Le Galès, « L'action publique saisie par ses instruments », in Pierre Lascombes et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p. 11-44.

Leigh Star Susan, « Ceci n'est pas un objet-frontière ! Réflexions sur l'origine d'un concept », *Revue d'anthropologie des connaissances*, n° 1, vol. 4, 2010, p. 18-35.

Leigh Star Susan et Griesemer James, « Institutional ecology, 'Translations', and Boundary objects: amateurs and professionals on Berkeley's museum of vertebrate zoologie », *Social Studies of Science*, n° 3, vol. 19, 1989, p. 387-420.

Le Saout Rémy et Segas Sébastien, « La domination politique par les dispositifs financiers », *Politix*, n° 93, 2011, p. 141-165.

Loncle P. (dir.), *L'Europe de la jeunesse. Enjeux et pratiques des politiques publiques*, Rennes, Presses de l'EHESP, coll. « Regards croisés », 2017.

Loncle Patricia, « Recherche et politiques de jeunesse : quels apports pour la décision et la pratique ? Leçon inaugurale de la Chaire de recherche sur la jeunesse prononcée le 16 novembre 2012 », *Charte d'engagement pour les jeunes en Bretagne. État d'avancement et mesures nouvelles*, 2013, p. 101-124.

Loncle Patricia, « La jeunesse au local : sociologie des systèmes locaux d'action publique », *Sociologie*, n° 2, vol. 2, 2011, p. 129-147.

Loncle Patricia, *Politiques de jeunesse. Les défis majeurs de l'intégration*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Res publica », 2010.

Lowi Theodore J., « Four Systems of Policy, Politics, and Choice », *Public Administration Review*, n° 4, vol. 32, 1972, p. 298-310.

Marquié Gérard, « L'information jeunesse : un maillon essentiel dans la construction d'un projet », in Valérie Becquet et Chantal de Linares (dir.), *Quand les jeunes s'engagent. Entre expérimentations et constructions identitaires*, Paris, L'Harmattan, coll. « Débats Jeunesses », 2005, p. 155-167.

Marzin Fabrice, « Joseph Martray et le CELIB, une contribution significative à la création des EPR en 1972 », *Pour mémoire*, Hors-série, décembre 2012, p. 14-23.

Mazeaud Alice, « L'instrumentation participative de l'action publique : logiques et effets. Une approche comparée des dispositifs participatifs conduits par la région Poitou-Charentes », *Participations*, n° 2, 2012, p. 53-77.

Mériaux Olivier, « Introduction : Le débordement territorial des politiques sectorielles », in Alain Faure et Anne-Cécile Douillet (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005, p. 27-32.

Muller Pierre, « Secteur », in Laurie Bousaguet et al. (dir.), *Dictionnaires des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Références », 2014, p. 591-599.

Muller Pierre, « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et management public*, n° 3, vol. 8, 1990, p. 19-33.

Nay Olivier et Smith Andy, « Les intermédiaires en politique : médiations et jeux d'institutions », in Olivier Nay et Andy Smith (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2002, p. 47-86.

Nicolas Michel et Pierre Patrick, « Le bilan des régionales de 1998 en Bretagne », *Annales de Bretagne et des pays de l'Ouest*, n° 2, vol. 106, 1999, p. 85-100.

Nonjon Magali, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, n°70, 2005, p. 89-112.

Parisse Jordan, « "Politiques de jeunesse" : significations et enjeux d'une notion multiforme », Fiche Repère INJEP n° 50, mai 2020.

Parisse Jordan, La prise en compte des jeunes ruraux et périurbains par les intercommunalités et les pays. Analyse transversale de quatre monographies de territoire, INJEP, coll. « Notes & Rapports », 2019.

Parisse Jordan, « Réforme territoriale et réorganisation de l'État : quels enjeux pour les politiques de jeunesse ? », *INJEP Analyses & synthèses*, n° 21, février 2019.

Pasquier Romain, « Bretagne électorale : le grand basculement », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, HS n° 10, 2014, p. 23-35.

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

Pasquier Romain, *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Res Publica », 2004.

Pasquier Romain., Simoulin V., et Weisbein J. (dir.), *La gouvernance territoriale*, Paris, LGDJ, 2013.

Prost Antoine, « Jalons pour une histoire de la construction des lycées et collèges de 1960 à 1985 », in Pierre Caspard P. et al. (dir.), *Lycées, lycéens, lycéennes. Deux siècles d'histoire*, Lyon, INRP, 2005, p. 459-478.

Rouzeau Marc, « La gouvernance territoriale des solidarités : localisation, territorialisation et chef de filât », *Pouvoirs locaux*, n° 114, octobre 2019.

Siné Alexandre, *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Paris, Economica, 2006.

Smith Andy et Sorbets Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Res publica », 2003.

Talleu Clotilde, La mobilité internationale des jeunes dans un cadre non formel. Revue de littérature, Paris, INJEP, coll. « Rapport d'étude », 2017.

Talleu Clotilde, L'eupéanisation des politiques de jeunesse. L'action publique en faveur de la mobilité des jeunes, Paris, INJEP, coll. « Rapport d'étude », 2013.

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

Littérature grise

Askoria, «Le déploiement en région Bretagne de la lutte contre le décrochage scolaire. Étude évaluative, accompagnement méthodologique et scientifique - Rapport final », octobre 2015.

CES de Bretagne, Les jeunes de 16 à 25 ans : une chance pour la Bretagne, Rennes, 2003.

CESER de Bretagne, Quelles solutions en Bretagne pour les jeunes sortis de formation initiale sans diplôme ?, Rennes, 2013.

CNAJEP, ANACEJ et Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, « Le dialogue structuré territorial - Kit d'action », 2017.

Conseil régional de Bretagne, « Plan breton de mobilisation pour les jeunes », octobre 2019.

Conseil régional de Bretagne, « Évolution de la carte des formations professionnelles initiales pour la rentrée 2019 », décembre 2018, p. 11.

Conseil régional de Bretagne, « Schéma directeur immobilier des lycées publics de Bretagne. Point d'avancement », juin 2018, p. 15.

Conseil régional de Bretagne, « Évolution de la carte des formations professionnelles initiales pour la rentrée 2018 », décembre 2017, p. 11.

Conseil régional de Bretagne, « Document d'orientations des formations professionnelles », octobre 2017, p. 136.

Conseil régional de Bretagne, « Pour une stratégie concertée en faveur des jeunes sortis de formation initiale sans diplôme », septembre 2017.

Conseil régional de Bretagne, « Schéma directeur immobilier des lycées publics de Bretagne », 16 décembre 2016.

Conseil régional de Bretagne, « Document d'orientations des formations professionnelles », avril 2015, p. 72.

Conseil régional de Bretagne, « Charte d'engagement pour les jeunes en Bretagne. État d'avancement et mesures nouvelles », octobre 2013.

Conseil régional de Bretagne, « Charte d'engagement pour les jeunes en Bretagne », septembre 2011.

Conseil régional de Bretagne, « Les Maisons de la Formation Professionnelle en Région Bretagne », non daté.

Conseil régional de Bretagne, « Jeunes à l'international. Dispositif régional d'aide à la mobilité individuelle - Règlement d'intervention 2019-2020 ».

Conseil régional de Bretagne et DRJSCS, « Propositions de la Région et de la DRJSCS pour une animation régionale de l'information jeunesse », 29 janvier 2019.

Conseil régional de Bretagne et GREF Bretagne, « Service public régional de l'orientation en Bretagne - Synthèse du cadre de référence adopté en avril 2015 », avril 2015.

Conseil régional de Bretagne et Préfecture de la région Bretagne, « Contrat d'action publique pour la Bretagne », février 2019.

Conseil régional de Bretagne et Préfecture de la région Bretagne, « Le COREMOB en Bretagne. Bilan des actions menées en 2015 et 2017 », novembre 2018, p. 35.

Conseil régional de Bretagne, « Schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche en Bretagne », 2013

GREF Bretagne, « Vers un dispositif régional d'observation de la lutte contre le décrochage scolaire. Phase 1 : diagnostic de situation avec de pilotes des plateformes de soutien et d'appui aux décrocheurs en Bretagne », décembre 2017.

INJEP et Jeunes à Travers le Monde, « Plateforme bretonne de la mobilité européenne et international des jeunes. Note de restitution finale du porteur de projet », APPFRMI n°10, mars 2017.

Articles de presse

« Rien ne va plus au Centre régional d'information jeunesse », France 3 Bretagne, 10 février 2015 (<https://france3-regions.francetvinfo.fr/bretagne/ille-et-vilaine/rennes/rien-ne-va-plus-au-centre-regional-d-information-jeunesse-652557.html>)

« Plainte contre le président du CRIJ », *Ouest France*, 7 avril 2018.

« Manif de soutien au directeur adjoint du CRIJ », *Ouest France*, 8 mars 2018.

Liste des entretiens

Structure	Service/fonction	Date	
Conseil régional	Vice-président chargé des sports et de la jeunesse	27/06/2019	
	Vice-présidente chargée de la formation, de l'apprentissage et de l'orientation	24/06/2019	
	Vice-présidente chargée des lycées	05/06/2019	
	Conseillère déléguée au CRJ	15/05/2019	
	Vice-présidente chargée de la jeunesse (entre 2010 et 2014)	22/11/2019	
	Direction de l'aménagement et de l'égalité		01/04/2019
			06/06/2019
	Direction de la culture et des pratiques culturelles	25/04/2019	
	Service du développement de l'enseignement supérieur et de la recherche	14/05/2019	
	Direction déléguée à l'orientation et à la carte des formations		05/04/2019
			14/05/2019
	Direction déléguée à l'apprentissage et aux formations sanitaires et sociales	14/05/2019	
	Direction de l'immobilier et de la logistique	26/04/2019	
	Direction de l'éducation, des langues de Bretagne et du sport	14/05/2019	
	Service des projets éducatifs, citoyens et de la mobilité des jeunes	04/04/2019	
Direction des transports et des mobilités	23/04/2019		
CESER	Pôle société, environnement, qualité de vie	03/04/2019	
	Pôle formation et enseignement supérieur		
DRJSCS	Directeur régional	02/04/2019	
	Mission jeunesse et vie associative	08/11/2019	
Rectorat	SIAO	25/04/2019	
	DAREIC	23/04/2019	
ARS	Direction de la prévention et de la promotion de la santé	03/06/2019	
Conseil départemental du Morbihan	Direction de l'éducation, du sport et de la jeunesse	17/05/2019	
Conseil départemental d'Ille-et-Vilaine	Direction de l'éducation et de la jeunesse	18/06/2019	
Conseil départemental du Finistère	Vice-présidente chargée de la jeunesse	15/05/2019	
	Service jeunesse	16/05/2019	

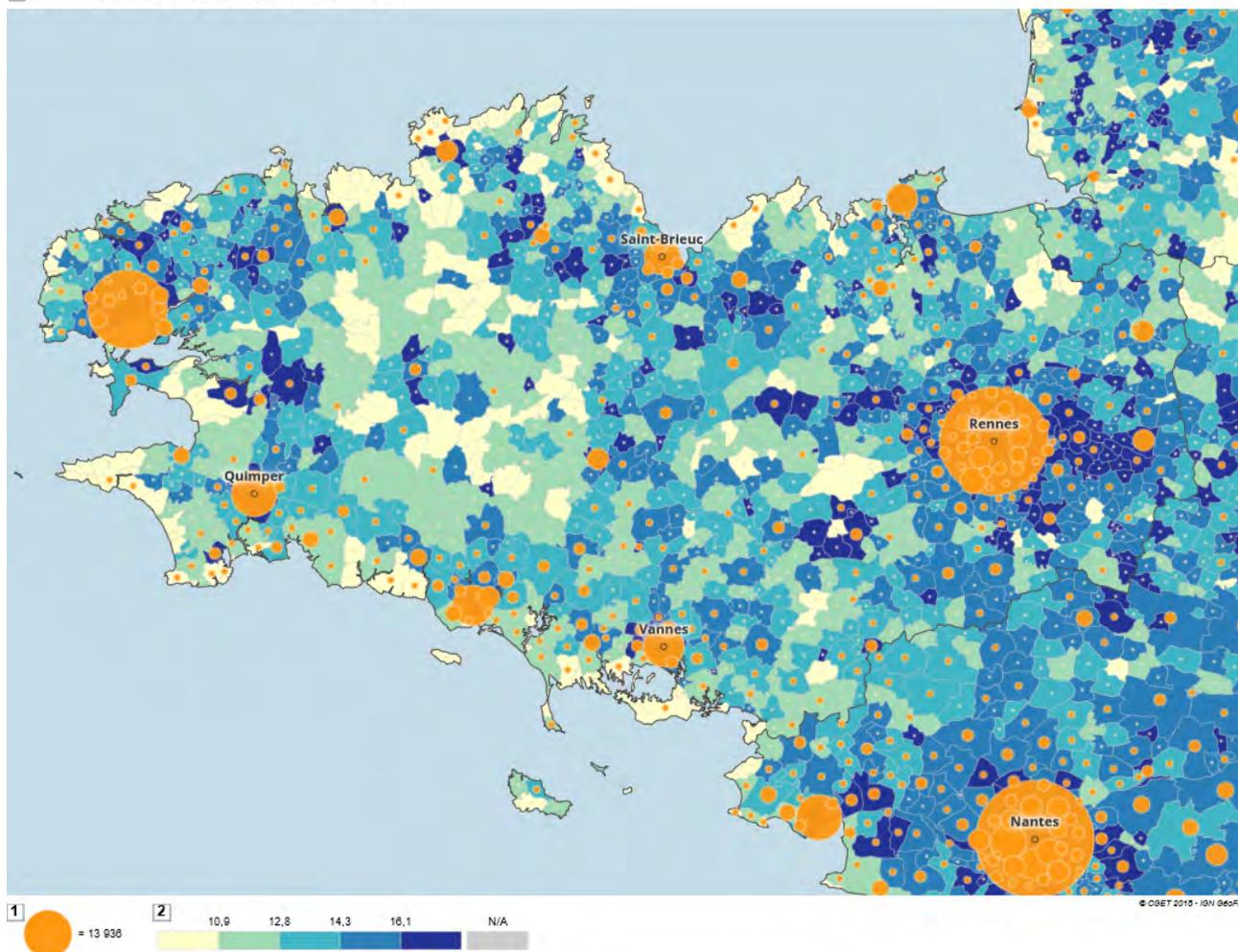
Conseil départemental des Côtes-d'Armor	Direction de la citoyenneté	23/05/2019
Ville et métropole de Rennes	Direction des associations et de la jeunesse	04/06/2019
Pays du Centre Ouest Bretagne	Équipe de direction	17/05/2019
Pays d'Auray	Mission Leader	17/05/2019
CAF du Finistère	Service jeunesse et handicap	16/05/2019
CAF du Morbihan	Sous-direction de l'action sociale	16/05/2019
CAF des Côtes-d'Armor	Mission enfance et jeunesse	27/05/2019
CRAJEP	Équipe d'animation	02/04/2019
CRIJ	Équipe de direction	03/04/2019
Jeunes à travers le monde	Équipe de coordination	21/05/2019
EHESP	Chaire de recherche sur la jeunesse	28/11/2019

Annexes

Annexe 1 : Éléments de cadrage sur les dynamiques démographiques de la population bretonne et sa jeunesse

1 Nombre de 15-29 ans, 2015 (habitants) - Source : Insee, RP 1968-2015

2 Part des 15-29 ans, 2015 (%) - Source : Insee, RP 1968-2015



Une dynamique démographique contrastée

Au 1^{er} janvier 2019, la population bretonne est estimée à 3 329 400 habitants. À ce jour, avec 1 076 330 habitants, l'Ille-et-Vilaine est le département le plus peuplé de Bretagne, suivi du Finistère (905 238 habitants), du Morbihan (751 309 habitants) et des Côtes-d'Armor (596 518 habitants). En 2018, la population bretonne a augmenté de 0,18 % soit une hausse qui, bien que se ralentissant, reste supérieure

à celle observée en France métropolitaine (0,13 %) ¹¹. Le territoire breton est très inégalement concerné par cette hausse de la population. Seul le département d'Ille-et-Vilaine est caractérisé par une croissance soutenue. La population du Morbihan tend à se stabiliser alors qu'elle baisse dans les Côtes-d'Armor (- 1,8 %) et dans le Finistère (- 1,6 %). L'INSEE signale ainsi « une croissance de la population dans l'est de la Bretagne, une diminution dans l'ouest ¹² ». La croissance démographique récente de la Bretagne tend à se polariser aux alentours des deux métropoles (Rennes et Brest) qui concentrent près du tiers de la population régionale ainsi que sur la façade littorale. C'est d'ailleurs sur le littoral que se situent les villes moyennes bretonnes les plus peuplées. La Bretagne bénéficie d'un maillage territorial dense grâce à un ensemble de 28 villes moyennes (Saint Malo, Saint-Brieuc, Paimpol, Lannion, Quimper, Concarneau, Auray, Lorient, Vannes, etc.) ¹³. Si les villes moyennes ne contribuent que peu à la croissance démographique bretonne sur la période 2007-2012, la croissance démographique des villes de plus de 20 000 habitants redémarre ensuite à l'instar de Saint-Malo. Les communes périurbaines connaissent également un accroissement récent de leur population comme à Saint-Jacques-de-la-Lande à la périphérie de Rennes, Guidel près de Lorient ou Guipavas près de Brest. Cette croissance soutenue dans les métropoles et dans les zones périurbaines des grandes villes contraste avec une baisse de la population sur le littoral Nord et en Centre-Bretagne. Cela vaut aussi pour le cap Sizun et le littoral sud du pays bigouden. Ces territoires sont également caractérisés par un vieillissement marqué de leur population.

Des territoires bretons inégalement attractifs pour les jeunes

La Bretagne connaît un vieillissement de sa population avec un âge moyen qui est passé de 39 ans en 2000 à près de 42 ans en 2016. Durant la période 2011-2016, les parts respectives des 0-14 ans, 15-24 ans et 25-34 ans dans la population globale bretonne diminuent quand, dans le même temps, la proportion de 45 à 59 ans reste stable ¹⁴. Sur la période 2011-2016, la proportion des 60-74 ans et celle des plus de 75 ans augmentent. L'indice de jeunesse ¹⁵ de la Bretagne qui était de 1,96 en 1968 passe sous le seuil d'équilibre en 2011 (proportion des jeunes de moins de 20 ans inférieure à celle des 60 ans ou plus) puisqu'il est de 0,95 ; il continue de baisser puisqu'il n'est, pour la Bretagne, que de 0,87 en 2016 ¹⁶. Une combinaison de facteurs explicatifs peut être avancée. Il convient tout d'abord de noter combien le fort vieillissement de la population est lié à l'arrivée à des âges de forte mortalité des générations issues du baby-boom. Comme cela peut être observé au niveau national, il apparaît que les naissances en Bretagne se tassent, voire reculent, en raison de la baisse des taux de fécondité. Enfin, il convient de noter que les échanges migratoires avec les autres régions françaises contribuent au vieillissement de la population bretonne : aux retraités déjà sur place s'ajoutent ceux qui arrivent. En parallèle, bien que la Bretagne figure parmi les cinq régions françaises ayant le plus faible taux de chômage, les jeunes Bretons quittent leur région pour poursuivre leurs études ou trouver un premier emploi. Les *jeunes* âgés de 20 à 24 ans sont plus nombreux à partir de la Bretagne qu'à s'y installer.

¹¹ INSEE Bretagne, « Bilan démographique 2018 en Bretagne : de nouveau moins de naissances et plus de décès », *INSEE Analyses*, n° 86, octobre 2018.

¹² *Ibid.*

¹³ INSEE, « Un fort maillage de villes moyennes en Bretagne », *INSEE Analyses*, n° 45, juillet 2016.

¹⁴ Sources : INSEE, RP2011 et RP2016, exploitations principales, géographie au 01/01/2019.

¹⁵ L'indice de jeunesse d'une population est le rapport entre le nombre de personnes âgées de moins de 20 ans et celles de 60 ans et plus. Il est un indicateur du vieillissement de la population.

¹⁶ Structure par âge de la population. Atlas des Côtes-d'Armor.

https://www.armorstat.com/atlas_armorstat_structure_par_age_population.html#repartition_classes_ages.

Loin d'être homogène sur l'ensemble du territoire breton, le vieillissement concerne essentiellement le Centre Bretagne et le littoral. Le Trégor Goelo et le Centre Ouest Bretagne sont les deux pays les plus touchés par cette situation de vieillissement. Le littoral est concerné dans une moindre mesure puisque les grandes agglomérations concentrent des populations plus jeunes. Enfin les métropoles rennaises et brestoises apparaissent largement épargnées par le phénomène de vieillissement.

Les Pays du Centre Ouest Bretagne et du Tregor Goelo : des territoires délaissés par les jeunes

En 2016, les jeunes de moins de 20 ans ne représentent que 19 % de la population des communautés de communes du Kreizh Breizh et de Monts d'Arrée Communauté. L'indice de jeunesse au sein de ces territoires est de l'ordre de 0,52¹⁷. Dans le Kreizh Breizh, seulement 26 % de la population a moins de 30 ans. Cette situation de faible attractivité du centre Bretagne pour les jeunes de 15 à 30 ans peut être reliée à l'absence ou à l'insuffisance de certains services et à une offre professionnelle inadéquate avec peu d'emplois disponibles pour les professions intermédiaires et supérieures. Le territoire souffre d'un déficit de jeunes aux âges d'études et de premier emploi. Les jeunes étudiants ou jeunes actifs ayant grandi dans ces territoires quittent leur département, voire la région, pour rechercher une offre de formation ou d'emploi répondant à leurs attentes. Les jeunes du Centre Ouest Bretagne et du Tregor Goelo apparaissent néanmoins très attachés à leur territoire.

Le littoral breton : une présence juvénile contrastée

Le littoral breton, et notamment sa côte sud attire une population de retraités. Le Morbihan est le département breton le plus attractif pour les retraités. En un an, il en attire 2 900, venus d'autres départements, pour 900 départs. Le solde de 2 000 personnes correspond à un taux de solde migratoire de 10 ‰. Le Morbihan est également le seul département breton à présenter un solde migratoire positif comparé aux autres départements de la région¹⁸. En conséquence, les jeunes actifs tendent à rencontrer des difficultés d'accès à l'immobilier ce qui les repousse vers l'arrière-pays. Ainsi dans le Morbihan, la route nationale reliant Lorient et Saint-Nazaire (RN165), ainsi que les axes secondaires vers Ploërmel et Locminé sont particulièrement attractifs pour les jeunes actifs avec enfants.

En contrepoint de ces dynamiques, il importe de signaler que dans le Morbihan comme dans les Côtes-d'Armor, les périphéries des villes moyennes qui bordent le littoral (Lannion, Guingamp, Dinan, Saint-Brieuc, Lorient) accueillent aussi une population plus jeune. 24 % de la population de l'agglomération briochine a moins de 20 ans ; c'est le cas de 22 % de la population de la communauté de communes de Lorient en 2016. Il convient de signaler le rôle que peut jouer la présence d'établissements d'enseignement supérieur dans le maintien d'un équilibre générationnel sur le littoral breton. À titre d'exemple, avec respectivement 6 694 et 4 076 étudiants en 2018, Vannes et Saint-Brieuc ont vu leurs effectifs grossir de 22 % et 25 % durant la dernière décennie¹⁹. Les étudiants de ces antennes de proximité des universités bretonnes viennent très majoritairement du même département²⁰.

Brest Métropole et Rennes Métropole, des territoires attractifs pour les jeunes générations

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2880138#titre-bloc-19>

¹⁹ Atlas régional de Bretagne 2017-2018.

²⁰ Magali Hardouin et Bertrand Moro, « Étudiants en ville, étudiants entre les villes. Analyse des mobilités de formation des étudiants et de leurs pratiques spatiales dans la cité », *Norois*, 230, 2014, 73-88.

En 2016, 25 % de la population de Rennes Métropole avait moins de 20 ans ; c'était également le cas pour 24 % de la population de Brest Métropole. Au sein de cette deuxième métropole, 40 % de la population a moins de 30 ans en 2017 (35 % en Bretagne)²¹. La part des moins de 30 ans y est en baisse de 0,9 point sur la période 2008-2017. Au sein de Rennes Métropole, c'est 43 % de la population qui a moins de 30 ans en 2017.

En 2017, les jeunes sont les principaux arrivants dans la métropole rennaise : « Parmi les 20 000 arrivées dans Rennes Métropole enregistrées en 2014, près de la moitié sont issues de ménages dont le référent a moins de 25 ans²². » Il convient de souligner que 39 % des arrivants à Rennes Métropole sont des « jeunes partant de chez leurs parents ».

Les deux métropoles bretonnes attirent tant des étudiants que de jeunes actifs. La zone de Brest attire essentiellement des étudiants en provenance des zones d'emploi limitrophes de Quimper et Morlaix, tandis que la zone d'emploi de Rennes draine des étudiants originaires de tout l'espace breton, et même au-delà. La ville de Rennes est la troisième ville la plus étudiante de France en proportion avec 43 000 étudiants soit 7,7 % de sa population tandis que la ville de Brest se situe au 17^e rang avec 16 400 étudiants soit 5,3 % de sa population²³. La recherche du premier emploi est également une raison qui conduit les jeunes bretons à s'installer dans l'une ou l'autre des métropoles bretonnes ou à ne pas les quitter à l'issue de leurs études. Au sein des métropoles, les jeunes actifs et les étudiants s'installent plus souvent dans la ville centre que les autres franges de la population. Rennes accueille ainsi 50 % des habitants de la métropole, mais 63 % des jeunes de 16 à 29 ans²⁴.

²¹ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=EPCI-242900314>

²² INSEE Bretagne, « Rennes Métropole : de nouveaux arrivants à tous les moments de la vie », *INSEE Analyses*, n° 62, octobre 2017.

²³ Étude de l'INSEE : *Jeunes et territoires*. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1281261#titre-bloc-10>

²⁴ INSEE Analyse Rennes Métropole : des jeunes plus souvent en emploi ou en formation qu'ailleurs, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2573553>

Annexe 2 : Liste des 45 engagements inscrits dans la charte d'engagement pour les jeunes adoptée par le conseil régional de Bretagne en septembre 2011

▪ **Améliorer les conditions de vie des jeunes**

1. Le Conseil régional de Bretagne, en partenariat avec les services de l'État en Région, les autres collectivités territoriales et le monde associatif se donne pour objectif de créer, en 2012, puis de développer, un service public de l'information des jeunes.
2. Le Conseil régional de Bretagne créera un portail internet dédié aux jeunes et à leurs parents en complémentarité du portail www.bretagne.fr. La faisabilité d'une déclinaison mobile pour smartphone sera étudiée. La concrétisation de ce projet qui associera un large panel de jeunes, notamment du CRJ, est envisagée fin 2011. Le Conseil régional mettra en place un groupe de suivi d'utilisateurs (représentants des différentes catégories de jeunes) chargé de suivre la mise en œuvre et l'évolution du portail internet.
3. Le Conseil régional de Bretagne arrêtera, à l'automne 2011, les principales orientations d'un règlement d'hébergement commun à l'ensemble des EPLE publics, et ce après une large concertation avec les chefs d'établissements. Le règlement d'hébergement pour les jeunes internes des lycées bretons entrera en application à la rentrée 2012. Il prendra en compte la question de la tarification pour les familles.
4. Le Conseil régional de Bretagne, pour renforcer son action visant à augmenter l'offre [d'hébergement] sur les territoires où elle apparaît insuffisante par rapport à la demande, adaptera les critères de son appel à projets notamment sur l'insertion urbaine des projets, leur qualité architecturale et environnementale, leur accessibilité, la mixité des publics accueillis, la nature des services offerts (restauration, accès à internet, espaces de vie collective, animation), le contenu du règlement intérieur et le montant des loyers.
5. Pour répondre aux besoins de logement des jeunes en stages ou travailleurs saisonniers, le Conseil régional de Bretagne expérimentera à compter de l'été 2012, en relation et en accord avec des chefs d'établissement volontaires, la mise à disposition de places d'internat de lycées dans les territoires présentant une tension importante. Les modalités de mise en œuvre de cette expérimentation prendront en compte les contraintes opérationnelles et de gestion, propres aux établissements scolaires.
6. Dès la rentrée 2011, la convention signée entre le président du Conseil régional et le CROUS permet aux apprentis de l'enseignement supérieur d'accéder aux chambres des cités universitaires dans les mêmes conditions que les étudiants.
7. En partenariat avec l'ARO HLM (Association régionale des organismes), et après avoir identifié précisément les raisons qui expliquent la faible présence des jeunes dans le parc social (taille des logements, localisation, accessibilité, services...), le Conseil régional mettra en œuvre des actions destinées à faciliter l'accès des jeunes aux logements sociaux.

8. Le Conseil régional de Bretagne soutiendra la mise en place d'un dispositif (appel à projets) permettant d'encourager le développement de formules d'hébergement innovantes chez les particuliers pour de courtes durées, en favorisant la mixité sociale et générationnelle.
9. Afin de faciliter l'accès des jeunes au parc locatif privé, le Conseil régional de Bretagne se donne pour objectif de mettre en place un dispositif de garantie des impayés de loyers à caractère universel, c'est-à-dire s'adressant à l'ensemble des publics jeunes majeurs jusqu'à 30 ans, indépendamment de leur « statut » (étudiant, en formation professionnelle, en apprentissage, salarié, sans emploi, boursier...). Il sera étroitement articulé avec le « service public d'information » (cf. engagement n° 1).
10. En partenariat avec la Fédération bretonne des caisses d'allocations familiales (CAF), le Conseil régional de Bretagne soutiendra la création, en faveur des apprentis astreints à une double résidence pour la réalisation de leur contrat d'apprentissage, d'une allocation équivalente à 50% d'une aide au logement qui sera versée aux apprentis pour le « second » logement, non éligible aux prestations de droit commun. Le financement de cette allocation sera réparti, à parité, entre le Conseil régional et la Fédération bretonne des CAF.
11. Soucieux de favoriser la mise en synergie des actions conduites localement en matière de santé, le Conseil régional de Bretagne s'engage à soutenir les démarches d'animation territoriale de santé. Il encouragera la prise en compte des enjeux de santé jeunes de façon à mobiliser le plus grand nombre d'acteurs autour de ces problématiques particulières. Il développera, en lien avec l'assurance maladie, les mutuelles et les autorités académiques, une information ciblée sur les droits des jeunes en matière de protection sociale et de santé.

Le Conseil régional engagera une réflexion avec l'ensemble des acteurs concernés sur les moyens de garantir l'accès à l'information sur les complémentaires santé à tous les jeunes, étudiants, en formation ou sans emploi.

12. Dans le cadre de ses compétences, le Conseil régional de Bretagne veillera à favoriser la mise en œuvre dans les lycées, les CFA et les autres instituts de formation de sa responsabilité de véritables espaces santé. Elle soutiendra le renforcement de la qualité d'accueil dans les infirmeries scolaires (signalétique, information sur les horaires d'ouverture, convivialité des locaux, confidentialité). Des matériels de prévention y seront librement mis à disposition des jeunes, qui pourront avoir facilement accès aux coordonnées des lieux ressources en matière de santé (PAEJ, associations de prévention, centre de planning familial...). Dans le cadre d'une concertation avec les responsables d'établissements et en partenariat avec les équipes pédagogiques et les professionnels de santé scolaire, le Conseil régional de Bretagne encouragera l'organisation de permanences des acteurs de prévention dans ces espaces santé.
13. Parce qu'il considère que les PAEJ constituent un maillon essentiel parmi les acteurs de santé pour la jeunesse, à même de répondre au besoin d'écoute des jeunes sur l'ensemble du territoire breton, le Conseil régional de Bretagne souhaite participer au confortement des PAEJ. Afin de sécuriser l'environnement financier des PAEJ, elle appellera l'Etat et l'Agence régionale de santé à se mobiliser pour garantir la pérennité de ces structures en apportant les financements pluriannuels nécessaires à leur maintien.

14. Le Conseil régional soutiendra la création d'un centre d'appel téléphonique (numéro vert régional) chargé d'orienter les jeunes vers les structures locales d'information et de conseils (voire de soin) les plus appropriées en fonction de leurs attentes. Un recensement systématique de ces structures, regroupées au sein d'une plateforme, sera effectué préalablement avec l'ensemble des partenaires.
15. Le Conseil régional de Bretagne veillera à accorder une attention particulière aux projets de prévention reposant sur le numérique, particulièrement attractif pour les publics jeunes (supports de prévention interactifs, solutions dématérialisées de soutien aux professionnels, mutualisation sur un même site des informations destinées aux jeunes...). Ces supports de prévention pourront être diffusés dans les lycées et dans les centres d'apprentissage.
16. Le Conseil régional généralisera son action en faveur d'un bon équilibre alimentaire, favorisera les projets Karta portés par les élèves et les équipes pédagogiques mettant en avant les productions locales de qualité, mènera une évaluation de sa politique tarifaire et proposera les évolutions qui pourraient être rendues nécessaires dans un souci de faciliter l'accès et une plus grande équité sur l'ensemble du territoire régional. Le Conseil régional encouragera l'organisation et le développement des circuits courts et locaux.
17. Le Conseil régional de Bretagne mobilisera ses moyens et ses partenariats pour développer les expériences de mobilité pour tous les publics et veillera à une meilleure cohérence des offres et dispositifs existants.
18. Afin de favoriser l'implication des jeunes dans les échanges citoyens au centre des activités des associations ou comités de jumelage œuvrant dans le champ de nos coopérations européennes, le Conseil régional de Bretagne initiera un appel à projets visant à accompagner des projets collectifs d'échanges avec nos régions partenaires portés par des jeunes ou dans lesquels les jeunes sont impliqués y compris dans la gouvernance.
19. Le Conseil régional de Bretagne lancera un appel à projets spécifique relatif aux projets de solidarité portés par des jeunes dans ses deux déclinaisons, projets collectifs en direction des pays du Sud et projets individuels de volontariat dans l'objectif d'une part, de mieux faire connaître cette opportunité et d'autre part, de renforcer l'accompagnement de ces projets.
20. Le Conseil régional de Bretagne facilitera le départ en vacances des jeunes en difficulté par un rapprochement entre les organismes à caractère social et les associations caritatives. Par ailleurs, le Conseil régional insérera une clause relative à l'accueil des personnes à faibles ressources, dont les jeunes, dans les conventions passées avec des structures à caractère touristique.
21. Le Conseil régional de Bretagne adaptera les tarifications et modalités de transport TER destinées aux jeunes. Une évolution de la tarification sera entreprise en 2012, poursuivant deux objectifs :
 - Prendre en compte les préoccupations des publics jeunes, en facilitant leur mobilité sur le territoire, facteur essentiel de développement culturel et d'insertion sociale et professionnelle.
 - Rendre plus attractifs les transports collectifs pour les jeunes, en leur permettant d'effectuer un véritable choix en limitant l'usage des véhicules particuliers, à chaque fois que possible.

Par ailleurs, au sein du GART Breizh, le Conseil régional proposera, en associant les communautés de communes et les départements, de mener une action sur la question spécifique de la mobilité des jeunes en milieu rural et urbain, en intégrant plus particulièrement le co-voiturage comme composante essentielle de la mobilité des jeunes.

- **Créer les conditions de réussite pour tous dans le système éducatif et faciliter l'insertion des jeunes dans la vie professionnelle**
22. Tenant compte de l'existence et des acquis du réseau MFP, la Région s'engage à prolonger les partenariats et les faire vivre dans le cadre d'un service public d'orientation (SPO) en Bretagne. Le travail de complémentarité entre acteurs, décliné dans le CPRDF, sera consolidé afin de proposer un accès facilité et gratuit à une offre de service individualisée en matière d'information, de conseil et d'accompagnement, pour tous les jeunes, scolaires, étudiants et demandeurs d'emploi.
 23. Afin de consolider leur participation au service public d'orientation, le Conseil régional de Bretagne proposera à l'État une expérimentation d'une gestion des CIO qui réunirait les trois partenaires concernés : l'État responsable des personnels et qui finance le fonctionnement de 50 % des CIO bretons, le Département responsable des bonnes conditions d'accueil des collégiens et qui finance le fonctionnement de 50 % des CIO bretons et la Région responsable des bonnes conditions d'accueil des lycéens.
 24. Dans sa relation avec les autorités académiques, et de manière plus générale, avec les services de l'État en région, le Conseil régional de Bretagne sera particulièrement attentif au maintien au sein de l'Education nationale d'une offre suffisante de capacités en niveau V (CAP).
 25. Pour les jeunes qui feraient le choix d'une formation par la voie de l'apprentissage, le Conseil régional de Bretagne s'engage à adapter, maintenir, voire développer l'offre actuelle pour les niveaux V et IV, en fonction des aspirations des jeunes, des besoins économiques et de la demande territoriale. Dans le cadre d'expérimentations localisées et faisant l'objet d'un suivi et d'une évaluation rigoureux, il accompagnera des parcours mixtes en formation initiale sous statut scolaire suivie d'une formation par apprentissage ou des expériences de mixité de publics. Une attention particulière sera portée sur les causes des ruptures de contrats d'apprentissage, afin de les prévenir, dans le cadre du volet qualitatif du Contrat d'Objectif et de Moyens apprentissage.
 26. Face à une demande accrue des adultes pour les stages pré qualifiants (phénomène constaté depuis la crise de 2008), le Conseil régional de Bretagne garantira une réponse suffisante pour l'ensemble des publics, visant notamment à éviter que des jeunes suivis par les Missions locales, aient des difficultés d'accès à ces stages. Le Conseil régional de Bretagne proposera aux jeunes un « contrat d'accès à la qualification » favorisant leur accompagnement tout au long de leur parcours d'insertion professionnelle et leur garantissant un maintien de leur statut de stagiaire de la formation professionnelle et une rémunération adéquate.
 27. Le Conseil régional de Bretagne s'attachera à réduire les difficultés d'ordre matériel auxquelles sont parfois confrontés les jeunes (ou les familles) en raison des délais de versement (parfois contraints par la réglementation ou les modes de fonctionnement de la collectivité) des aides

à la formation (aides au premier équipement professionnel, autres prestations, rémunération de formation professionnelle...).

28. Le Conseil régional de Bretagne recherchera une meilleure coordination entre la fin des stages de pré qualification et le démarrage des formations qualifiantes du Programme Bretagne Formation pour éviter ou limiter les périodes de latence, (qui peuvent être de l'ordre de 6 mois à un an), préjudiciables à la fluidité des parcours.
 29. Le Conseil régional de Bretagne engagera une simplification des procédures d'accès à la formation. Il importe notamment de rendre encore plus lisible l'offre de formation de la Région et les aides financières dont peuvent bénéficier les jeunes. Le site Internet dédié aux jeunes intégrera cette priorité.
 30. Le Conseil régional de Bretagne :
 - établira un Schéma directeur d'accessibilité de l'ensemble des locaux d'enseignement dont elle a la responsabilité, et ce, à l'image de l'élaboration du Schéma directeur d'accessibilité des transports régionaux, en concertation avec les acteurs concernés : chefs d'établissements, Autorités académiques, associations, ...
 - garantira une formation à la prise en compte du handicap pour l'ensemble des personnels régionaux intervenant dans les établissements d'enseignement.
 31. Le Conseil régional de Bretagne favorisera l'accès des bacheliers professionnels aux études supérieures. Dans le cadre de son partenariat avec les établissements d'enseignement supérieur et les lycées, le Conseil régional de Bretagne incitera les Instituts Universitaires de Technologie (IUT) et les Sections de Techniciens Supérieurs (STS), et les autres instituts de formation qui offrent des formations courtes, à réserver des places à ces néo-bacheliers.
 32. Le Conseil régional de Bretagne, dans le cadre du Contrat d'Objectifs et de Moyens (COM) apprentissage 2001-2015 récemment conclu, développera les formations post-bac par apprentissage pour l'ensemble des niveaux, en mettant l'accent particulièrement sur les conditions de réussite des bacheliers professionnels grâce à des dispositifs qualitatifs réunis dans les contrats de qualité des centres de formation.
 33. Le Conseil régional mettra en œuvre des politiques spécifiques d'encouragement à l'apprentissage de la langue bretonne et du gallo pour les jeunes formés ou en cours de formation dans un métier où le besoin de locuteurs est connu et qui pourrait ainsi leur offrir un débouché (crèches, assistants maternels, ATSEM...).
- Il demandera à l'État de mettre en place les outils de mesure de la pratique de la langue bretonne (recensement), en particulier chez les jeunes, et mettra en œuvre les études sociolinguistiques qui s'avèreraient nécessaires à l'adaptation de sa politique linguistique pour plus d'efficacité.
34. Dans le cadre de son soutien à l'activité économique, et de la « Charte bretonne de partenariat pour la qualité de l'emploi », le Conseil régional favorisera et soutiendra toutes les actions permettant de développer les liens entre les entreprises et les jeunes et ainsi de favoriser leur

insertion professionnelle, notamment celles pratiquant le tutorat des jeunes, favorisant ainsi la transmission des savoir-faire.

En ce qui concerne les aides accordées par le Conseil régional de Bretagne, il sera instauré une clause d'engagement à accueillir des stagiaires, et à favoriser l'emploi des jeunes. Les modalités seront définies dans le cadre de la concertation avec les chefs d'entreprise et en lien avec Bretagne Développement Innovation (BDI).

35. Le Conseil Régional de Bretagne se mobilisera pour assurer une meilleure information des jeunes sur les métiers de la fonction publique et pour continuer à accueillir des jeunes en stage et en apprentissage, quel que soit le niveau de formation.

▪ ***Développer les facultés d'initiative, la citoyenneté et l'engagement des jeunes***

36. Action phare de sa stratégie numérique adoptée en mai 2011, le Conseil régional de Bretagne mettra en œuvre un Espace Numérique de la Connaissance et des Savoirs. Il poursuivra par ailleurs le développement des outils numériques pour mieux communiquer avec les jeunes et faciliter leur participation à l'action publique régionale.
37. Le Conseil régional de Bretagne déclinera sa nouvelle politique culturelle en direction de la jeunesse en s'appuyant sur une démarche d'appel à projets destinée aux pays, EPCI, établissements scolaires, équipes artistiques, lieux culturels, missions locales,...qui sera lancé dès l'automne prochain, pour un démarrage des actions au premier trimestre 2012.

Les secteurs géographiques peu engagés dans des démarches culturelles ou peu investis par les acteurs culturels bénéficieront d'une priorité d'intervention de la Région. Ainsi, l'accueil des artistes en résidence dans les lycées et CFA sera expérimenté dans ces secteurs.

Par ailleurs, le Conseil régional a installé, courant juin, un groupe de travail associant des élus régionaux pour élaborer un outil de connaissance de l'histoire, de la géographie, de la civilisation bretonne, à l'attention des jeunes. La Région s'engage à faire contribuer les jeunes à ces travaux, et, en particulier, aux choix des modalités les plus adaptées de diffusion des contenus en cohérence avec sa stratégie numérique.

38. Le chèque sport est attribué aux jeunes de la tranche d'âge 16-19 ans à partir de la rentrée 2011.
39. Le Conseil régional de Bretagne se donne pour objectif d'accompagner, par la création d'un fonds de dotation spécifique, des projets élaborés par des jeunes, sur la base d'un spectre assez large, incluant les publics en insertion et les demandeurs d'emploi. Le public visé en sera les moins de 30 ans, sans exclusive. Le Conseil régional des jeunes sera associé à l'élaboration des critères d'éligibilité de ce fonds.
40. Le Conseil régional de Bretagne propose de s'adosser au dispositif « Défi Jeunes », compte tenu de son intérêt, en finançant une vingtaine de projets par an, dans le cadre d'une convention qui pourrait être conclue avec l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP).
41. La Région veillera à ce que ces contrats de service civique ne se substituent en aucune matière à des emplois salariés. Les conditions de mise en œuvre de cet engagement de la Région

seront mises au point dans le cadre du budget primitif 2012. L'engagement des jeunes s'exprime par différents moyens.

42. Pour les délégués de classe qui le souhaiteraient, et en accord avec les chefs d'établissement concernés, le Conseil Régional de Bretagne mettra en place des dispositifs permettant de leur apporter conseil et formation
43. Le Conseil régional de Bretagne soutiendra la création d'une chaire jeunesse avec le soutien méthodologique de l'INJEP (Institut national de la jeunesse et de l'éducation Populaire). Le concours de la Région facilitera l'installation matérielle et l'accueil de lauréats.
44. Le Conseil régional soutiendra les projets et initiatives destinées à permettre aux jeunes, de tous âges, d'avoir une meilleure conscience de l'identité maritime en Bretagne.

Un contrat vivant avec les jeunesses de Bretagne

45. Le Conseil régional de Bretagne associera les jeunesses de Bretagne à la mise en œuvre, le suivi, l'évaluation et l'actualisation de la présente charte d'engagement. Il donnera aux jeunesses de Bretagne les moyens de ses expressions vis-à-vis des politiques publiques menées ou à mener.

Annexe 3 : Liste des membres de la conférence jeunesse

Collectivités membres de la conférence territoriale de l'action publique élargie à l'ensemble des EPCI bretons

Services de l'État en région et dans les départements

- DDCS 22 - Direction départementale de la cohésion sociale des Côtes-d'Armor
- DDPP 22 - Direction départementale de la protection des populations des Côtes-d'Armor
- DDCS 29 - Direction départementale de la cohésion sociale du Finistère
- DDPP 29 - Direction départementale de la protection des populations du Finistère
- DDSC 56 - Direction départementale de la cohésion sociale du Morbihan
- DDCSPP 35 - Direction départementale de la cohésion sociale d'Ille-et-Vilaine
- Rectorat - Rectorat de la région académique Bretagne
- SGAR - Secrétariat général aux affaires régionales
- DRAAF - Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
- DIR NAMO - Direction interrégionale de la mer Nord Atlantique-Manche Ouest
- DIRECCTE - Direction régionale des entreprises, de la concurrence, du travail et de l'emploi

Partenaires et associations tête de réseau

- AFEV - Association de la fondation étudiante pour la ville
- AMISEP - Association d'insertion sociale et professionnelle
- ARDIR - Association régionale des directeurs de centres de formation d'apprenti-es
- ARML - Association régionale des missions locales
- AROEVEN - Association régionale des œuvres éducatives et de vacances de l'éducation nationale
- ARS - Agence régionale de santé
- ASKORIA - Ecole de formation en travail social
- CAEC - Comité académique de l'enseignement catholique
- CAF 22 - Caisse d'allocations familiales des Côtes d'Armor
- CAF 29 - Caisse d'allocations familiale du Finistère
- CAF 35 - Caisse d'allocations familiales d'Ille-et-Vilaine
- CAF 56 - Caisse d'allocations familiales du Morbihan
- CCB - Collège coopératif en Bretagne

- CELAVAR - Comité d'étude et de liaison des associations à vocation agricole et rurale
- CEMEA - Centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active
- CESER - Conseil économique social et environnemental régional
- CFAG - Centre de formation d'animateurs et gestionnaires
- CNFR - Confédération nationale des foyers ruraux de Bretagne
- Compagnons bâtisseurs
- CRAJEP - Comité régional des associations de jeunesse et d'éducation populaire
- CREAL - Centres régionaux d'études, d'actions et d'Informations en faveur des personnes en situation de vulnérabilité
- CREAP - Conseil régional de l'enseignement agricole privé
- CRIJ - Centre régional d'information Jeunesse Bretagne
- CROS - Comité régional olympique et sportif de Bretagne
- CSF UD 35 - Confédération syndicale des familles - Union départementale d'Ille-et-Vilaine
- DDEC - Direction diocésaine de l'enseignement catholique
- EEDF - Éclaireuses Éclaireurs de France
- EHESP - École des hautes études en santé publique (chaire de recherche sur la Jeunesse et équipe de recherche du programme Jeunes en TTTrans)
- FNARS - Fédération des acteurs de la solidarité Bretagne
- FRCS - Fédération régionale des Centres sociaux
- FDFR 22 - Fédération départementale Familles rurales des Côtes-d'Armor
- FDFR 29 - Fédération départementale Familles rurales du Finistère
- FDFR 35 - Fédération départementale Familles rurales d'Ille-et-Vilaine
- FRMJC - Fédération régionale des maison des jeunes et de la culture
- FRMFR - Fédération régionale des maisons familiales rurales
- FRPF - Fédération régionale Bretagne du Planning familial
- FSCF - Fédération sportive et culturelle de France
- GPAS - Groupe de pédagogie et d'animation sociale
- Groupe Esccot - École de commerce et centre de formation des apprentis
- HANDISUP - Association d'insertion sociale et professionnelle des étudiants en situation de handicap
- IROFEP - Institut de formation, de recherche et de promotion - Zone Grand Ouest
- IREPS - Instance régionale d'éducation et de promotion santé
- Mouvement pédagogique d'animation scientifique et technique
- Léo Lagrange Ouest
- Les Petits Débrouillards

- Ligue de l'enseignement 22
- Ligue de l'enseignement 35
- Ligue de l'enseignement 56
- MAB - Le Mouvement associatif de Bretagne
- MRJC - Mouvement rural de jeunesse chrétienne
- Pays d'Auray
- Pays du Centre Ouest Bretagne
- Réseau breton des CAF - Fédération bretonne des caisses d'allocations familiales
- Réseau des conseils de développement bretons
- Réseau régional des PAEJ bretons
- SGDF - Scouts et guides de France Pôle Ouest
- SMF - Scouts musulmans de France Grand-Ouest
- UBAPAR - Union bretonne pour l'animation des pays ruraux
- UFCV - Union française des centres de vacances
- Universités - UBL, UBO, UBS, Universités de Rennes 1 et 2
- URHAJ - Union régionale pour l'habitat des jeunes
- URIOPPS - Union régionale interfédérale des organismes privés sanitaires et sociaux

LES JEUNES DANS LES POLITIQUES DU CONSEIL RÉGIONAL DE BRETAGNE : ENTRE RECOMPOSITIONS SECTORIELLES ET DYNAMIQUE PARTENARIALE

Au cours des dix dernières années, le conseil régional de Bretagne a positionné la jeunesse comme l'un des enjeux prioritaires de son action, tant à travers ses différentes interventions sectorielles – dans les domaines des lycées, de la formation professionnelle, de l'information et de l'orientation, de la citoyenneté et de la mobilité à l'international, ou encore des transports – que dans une perspective transversale et partenariale – dont l'organisation, à partir de 2018, d'une démarche de dialogue structuré constitue l'une des déclinaisons les plus récentes. L'action du conseil régional s'inscrit plus largement dans une dynamique historiquement ancrée de partenariat à l'échelle de ce territoire, qui n'a de surcroît été affectée ni par le mouvement de redécoupage des limites régionales opéré par la loi du 16 janvier 2015 ni par l'évolution des majorités politiques issues des élections régionales de décembre 2015.

Après un retour historique sur les dynamiques sociopolitiques ancrées sur le territoire breton, cette étude monographique, réalisée en partenariat avec le laboratoire Arènes et la chaire Territoires et mutations de l'action publique, explore tout d'abord la manière dont les enjeux relatifs à la jeunesse se structurent au sein des politiques sectorielles portées par le conseil régional de Bretagne. Elle étudie, ensuite, les modalités par lesquelles ces enjeux sont pris en compte d'un point de vue transversal au sein de la collectivité régionale et comment ceux-ci s'insèrent, notamment à travers l'organisation d'une démarche de dialogue structuré, dans la construction d'un partenariat à l'échelle du territoire, tant avec les autres niveaux de collectivité territoriale et les services de l'État qu'avec les acteurs institutionnels et associatifs.

Ce rapport prend place dans un programme de recherche plus large, initié en 2018 au sein de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, portant sur les politiques de jeunesse des conseils régionaux. Il sera complété par la publication d'un rapport d'étude croisant l'analyse approfondie de trois situations régionales et une perspective sur l'ensemble des conseils régionaux de France métropolitaine.



CHAIRE
TERRITOIRES ET
MUTATIONS DE
L'ACTION PUBLIQUE



UNIVERSITÉ
RENNES 2



arènes
UMR 6051

