

■ Mai 2022

■ INJEPR-2022/09

# Les politiques de jeunesse des conseils régionaux

Politiques sectorielles, dynamiques  
transversales et gouvernance partenariale

SYNTHÈSE

## AUTRICE ET AUTEUR

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

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

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

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

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

le sillage de la loi NOTRe d'août 2015 puis, par la suite, des lois « Égalité et citoyenneté » de janvier 2017 et « Avenir professionnel » de septembre 2018.

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

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

## Des politiques sectorielles en mouvement

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

---

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

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

Un second mouvement en termes d'évolution des compétences se traduit par la structuration, plus récente, d'un nouveau champ d'intervention relatif à l'orientation scolaire et professionnelle des jeunes. Si, dès 1993, les conseils régionaux avaient acquis, dans le cadre de leur compétence en matière de formation professionnelle, un rôle dans la construction d'une politique d'information à l'orientation des jeunes (notamment en s'appuyant sur les CARIF-OREF<sup>2</sup>), c'est principalement à partir des années 2000, et plus encore dans les années 2010, que celui-ci a été pleinement investi. En s'inscrivant dans un partage historiquement délimité entre les publics scolarisés et non scolarisés, les conseils régionaux ont d'abord développé leur intervention en matière d'accueil, d'information et d'orientation (AIO) en direction des publics non scolarisés. Initiée à l'origine par des conseils régionaux portant des politiques volontaristes en ce domaine, cette politique s'est généralisée en 2014 à travers la création du service public régional de l'orientation (SPRO), dans lequel est également intégré le pilotage des plateformes d'appui et de suivi aux décrocheurs scolaires (PSAD) – créées en 2009 et généralisées en 2011 dans le cadre d'une compétence de coordination alors exercée par les services de l'État. Plus récemment, la loi « Avenir professionnel » de septembre 2018 a étendu le champ de compétences du conseil régional, désormais chargé de l'information à l'orientation des jeunes scolarisés, dans un partage des rôles avec les services académiques et les établissements. Dans ce cadre, les conseils régionaux bénéficient d'une délégation des missions auparavant exercées par les délégations régionales de l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP).

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

---

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

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

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

## Le développement de dynamiques transversales de prise en compte des jeunes

Parallèlement à la prise en charge des jeunes par les politiques sectorielles, les conseils régionaux développent également des dynamiques transversales de prise en compte des jeunes, structurées par une approche centrée sur cette classe d'âge - entendue ici sous l'angle des 15-30 ans<sup>3</sup>. Les modalités et le niveau de cette transversalité restent cependant inégalement intégrés : si elle se traduit principalement à travers la définition d'orientations stratégiques et par la mise en place d'une offre et de dispositifs dédiés à la jeunesse, elle apparaît moins marquée en termes d'organisation politique et administrative de la collectivité. Dans cette perspective, notre étude met ainsi en évidence une tendance structurelle au rattachement de la thématique de la jeunesse à des délégations et/ou des directions également chargées des domaines du sport, des loisirs, de la citoyenneté, de la culture, de l'éducation ou encore de la vie associative, et souvent situées à des rangs relativement éloignés en termes de proximité des vice-présidences. Certaines exceptions peuvent néanmoins être relevées de ce point de vue, à l'image de la situation du conseil régional de Bretagne qui a, entre 2011 et 2015, fait le choix de positionner l'enjeu jeunesse au rang de la première vice-présidence exécutive et qui, au niveau administratif, a intégré cette compétence au sein d'une direction chargée de l'aménagement et de l'égalité, organisée autour d'une entrée territoriale. On repère également la création, au sein du conseil régional de Grand Est, d'une commission thématique spécifiquement dédiée à la jeunesse aux côtés de la vice-présidence à la jeunesse et au sport. Dans les deux cas de Bretagne et de Grand Est, ce positionnement plus central des questions de jeunesse dans l'organisation politique et administrative de la collectivité a favorisé l'émergence d'une approche transversale de ces enjeux.

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

---

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

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

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

## Vers une gouvernance régionale des politiques de jeunesse ?

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

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

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

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

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

## Retrouvez l'intégralité du rapport téléchargeable sur [www.injep.fr](http://www.injep.fr)

### LES POLITIQUES DE JEUNESSE DES CONSEILS RÉGIONAUX

#### POLITIQUES SECTORIELLES, DYNAMIQUES TRANSVERSALES ET GOUVERNANCE PARTENARIALE

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

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

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



ISSN : 2727-6465