

L'EUROPE DES « CONSEILS DE JEUNES »

*par Jean-Claude Richez **

La question de la participation des jeunes a été définie récemment par la Commission européenne (1) comme l'un de ses quatre axes prioritaires en matière de politique de jeunesse. Le Conseil de l'Europe, de son côté, a procédé à la révision de sa Charte de la participation des jeunes à la vie locale et régionale et à l'adoption en mars 2003 d'une nouvelle résolution autour de cette question (2). La question de la participation n'est pas seulement sur l'agenda des pays européens, mais de pratiquement tous les pays dans le monde. L'engagement des Nations Unies sur ce dossier a joué un rôle important dans cette prise en compte internationale des questions de la participation. Elles l'ont été d'autant plus facilement qu'elles entraient en résonance avec la montée dans ces pays de la « question jeune » d'une part, et de leur désaffection croissante par rapport aux formes classiques de la démocratie représentative d'autre part. En Europe, ces politiques ont été relayées par le Comité directeur de la coopération intergouvernementale de la jeunesse (CEDJ) qui pose comme principe « d'instaurer les conditions dans lesquelles le plus grand nombre possible de jeunes jouent un rôle actif dans la société » tout en précisant que c'est « un objectif à très long terme ».

Au niveau local et régional

La déclaration de Cracovie réaffirmait « que les jeunes sont citoyens des municipalités et des régions dans lesquels ils vivent au même titre que les membres des autres groupes d'âge, et qu'ils doivent en conséquence avoir accès à toutes les formes de la participation à la société ». Comme le rappelle la Charte révisée du Conseil de l'Europe : « Les collectivités locales et régionales, qui sont les autorités les plus proches des jeunes, ont un rôle très important à jouer dans la promotion de leur participation. Ce faisant, elles peuvent veiller à ce que les jeunes soient non seulement informés sur la démocratie et la citoyenneté, mais qu'ils aient aussi la possibilité d'en faire concrètement l'expérience. Toutefois, la participation des jeunes n'a pas pour seul objet de former des citoyens actifs ou de construire une démocratie pour l'avenir. Pour que la participation ait un sens, il est indispensable que les jeunes puissent influencer sur les décisions et actions dès maintenant » (3). Dans cette logique, nous nous attacherons de façon privilégiée aux organes du type "conseils" de jeunes, conseils consultatifs, forum jeunesse, parlements dans la mesure où ils apparaissent comme une forme privilégiée de l'exercice de cette citoyenneté active, même s'ils sont loin

** Directeur de l'Unité de la Recherche, des Etudes et de la Formation de l'INJEP*

(1) Le Livre Blanc
Un nouvel élan pour la jeunesse européenne.

(2) Dans le prolongement de la conférence tenue à Cracovie les 7 et 8 mars 2002 « Les jeunes acteurs dans leurs villes et leurs régions ».

(3) Le même document précise bien les enjeux : « Participer et être un citoyen actif, c'est avoir le droit, les moyens, la place, la possibilité et, si nécessaire, le soutien voulu pour participer aux décisions, influencer sur elles et s'engager dans les actions et activités de manière à contribuer à la construction d'une société meilleure ».

d'épuiser la question de la participation des jeunes à la vie de la cité.

Ces expériences de participation sous la forme instituée de conseils prennent en Europe des formes très différentes selon les pays, en fonction à la fois de leur culture et de leur histoire politique. Curieusement, alors que le phénomène est d'importance, il reste peu connu, mal documenté, rarement étudié, difficile à quantifier (4). Pour la France par exemple, le nombre de conseils est largement sous-estimé et ne retient que les Conseils adhérents à l'Association Nationale des Conseils d'Enfants et de Jeunes (ANACEJ) qui, pour sa part, en recense plus de 1300.

Selon les pays, on parle de conseils, de parlements, de comités, de commissions, de forums. Cette diversité des désignations reflète une grande diversité de situations, mais aussi un certain nombre d'invariants. Dans une première approche, on peut distinguer deux systèmes : les pays où la participation au niveau local repose d'abord sur des organisations de jeunesse, ceux où ils relèvent de l'initiative des autorités locales et passent « par dessus » ces organisations de jeunesse.

Les structures de participation reposent sur des associations...

La forme la plus achevée est le système irlandais où tout le dispositif repose sur les organisations de jeunesse. Ce système a aussi été longtemps la règle dans les pays scandinaves et en Allemagne, ou encore dans un pays comme l'Espagne. Cette situation renvoyait à des traditions d'encadrement de la jeunesse par des associations d'abord confessionnelles, puis politiques, les deux étant très souvent étroitement imbriquées.

La Grande-Bretagne a une forte tradition de valorisation du bénévolat et une culture politique qui a toujours reconnu l'importance des pouvoirs du « *local government* ». L'expérience allemande, elle, est fortement façonnée par la confrontation historique de la social-démocratie et du catholicisme politique qui historiquement prenaient en charge l'individu à travers un réseau multiple d'associations du berceau à la tombe, encadrement efficace relayé par un pouvoir municipal fort. En Espagne, l'encadrement de la jeunesse par des associations s'est forgé dans le cadre de la lutte contre le franquisme et de la transition démocratique, avec un investissement très souvent présent d'une référence à une identité « régionale ».

Ce modèle évidemment est complètement étranger aux pays de l'Europe de l'Est et d'Europe centrale où les organisations volontaires de jeunesse restent extrêmement faibles du fait des difficultés générales que rencontrent dans ces pays les associations

(4) L'association Youth Planet, qui fédère à l'échelle européenne depuis 1997, des associations nationales ou des réseaux regroupant des conseils locaux ou régionaux donne les chiffres suivant : « 100 en Italie, 20 en Hongrie, 30 en Roumanie, 20 en Pologne, 30 en Belgique, 40 au Danemark, 475 en France, 50 en Suisse, 10 en Moldavie... »



mais aussi d'une forte résistance des jeunes par rapport à tout investissement dans des organisations formelles avec des membres inscrits.

...ou sur les pouvoirs locaux

À ce niveau, une deuxième distinction doit être introduite entre les conseils à l'initiative des autorités classiques et celles qui sont issues de la société civile.

La forme la plus classique des conseils à l'initiative des autorités locales est le modèle français. Certains sont élus, d'autres constitués sur la base du volontariat, les tranches d'âges prises en compte vont selon les communes de 8 à 25 ans, voire plus. Les pratiques qu'ils recouvrent peuvent être aussi très variées. En règle générale, les conseils sont un espace fructueux de dialogue entre élus et jeunes, au moins un espace d'initiative pour les jeunes. Ils pèsent directement dans les choix des autorités municipales, au moins sur les questions concernant les politiques jeunesse. Ces conseils se situent « à la rencontre du politique et du pédagogique » (5).

L'expérience suisse des parlements de jeunes relève de ce même modèle, mais avec une histoire très différente, dans la mesure où leurs genèses relèvent de la décomposition progressive d'un système de participation reposant sur les associations et de la prise en compte par les autorités municipales de cette nouvelle donne (6).

À l'Est du nouveau !

Dans les pays de l'Est, on a vu se développer, depuis la chute du communisme, un mouvement de constitution de conseils, souvent soutenu par des fondations, comme la fondation Soros en Roumanie, bénéficiant à des degrés divers du soutien des autorités municipales.

Au départ, en Roumanie et en Hongrie, les conseils ont été créés pour accompagner la démocratie et pour faire vivre aux jeunes le débat démocratique. En Roumanie, le projet était porté par une ONG, animé par des roumains, dans le cadre du projet PAL TIN. En Hongrie, les conseils ont été connus dans le cadre d'un jumelage avec la ville de Fécamp (7).

En Roumanie et en Hongrie, les jeunes engagés dans ces conseils sont beaucoup plus qu'en France, les « bons en classe », ceux qui sont destinés à devenir l'élite du pays. En Roumanie, par exemple, la démarche est tout à fait explicitée et revendiquée. En Hongrie, au début du mouvement, des élus avaient tendance à demander aux jeunes conseillers d'animer eux-mêmes le temps

(5) Selon la belle formule du guide méthodologique publié par l'ANACEJ

(6) Il y a aujourd'hui dans ce pays quarante parlements locaux, régionaux ou cantonaux rassemblés au niveau national, qui regroupent des jeunes de 15 à 25 ans sur la base du volontariat avec, à la différence de la France, un très faible encadrement par des adultes, et une très grande autonomie.

(7) Un des plus ardents promoteurs hongrois s'était rendu plusieurs fois à Fécamp voir comment fonctionnait le conseil d'enfants. Il a été beaucoup soutenu par cette ville et par l'ANACEJ, de même que les contacts entre les Roumains et l'ANACEJ ont été nombreux, ainsi qu'avec l'INJEP.

Dans la préface de l'ouvrage « Le mémoguide des dispositifs publics concernant les jeunes » que l'INJEP (1) a fait paraître, dans sa première édition, en mars 2000, Dominique Charvet, président de la commission « Jeunes et politiques publiques » du Commissariat général du plan, faisait le constat d'une transformation du rapport de l'État à la jeunesse. Il écrivait ainsi : « Au début des années quatre vingt, une nouvelle mise en forme des représentations collectives de la jeunesse émerge dans le débat politique sur fond de montée du chômage et d'émeutes urbaines ; elle se caractérise par l'attention prioritaire accordée aux problèmes des jeunes, ceux que rencontrent les jeunes dans leur vie quotidienne, ceux que les jeunes posent à la société. Dès lors, les autorités publiques vont être amenées à intervenir de façon de plus en plus forte dans de nombreux domaines de la vie des jeunes. Plusieurs indicateurs attestent de cette intensification de l'action publique : les dépenses publiques les plus importantes, celles consacrées à l'investissement éducatif et aux mesures d'aide à l'emploi, connaissent un accroissement considérable ; les interventions publiques, qui concernaient deux millions de jeunes de 16 à 25 ans en 1975, en touchent six millions en 1997. Dans le même temps, on constate aussi une diversification importante dans la nature même de ces interventions, qui se traduit par une extension des préoccupations et partant, des missions des institutions publiques, les évolutions de l'école, les débats qu'elle suscite, en sont une parfaite illustration, caractérisée par la multiplication corrélative des dispositifs, par l'entrée en scène de nouveaux acteurs. La recomposition à l'œuvre de l'action publique autour de la « question jeune » autorise à avancer l'hypothèse qu'on assiste à ce

que l'on pourrait appeler une "institutionnalisation" de la jeunesse. »

Cette « institutionnalisation » de la jeunesse était au cœur de la réflexion engagée par les travaux du plan, débouchant sur le rapport communément appelé rapport Charvet (2). Face à l'accroissement du chômage, aux difficultés d'insertion récurrentes, que certains n'hésitaient pas à décrire comme caractéristiques d'une génération, il était important de faire le point. « Comprendre les ressorts des choix collectifs opérés depuis deux décennies et le sens des évolutions à l'œuvre, proposer une nouvelle formulation de la question jeune », telles étaient les ambitions avouées de ce rapport. Le résultat, pour une fois, avait le mérite de la clarté. L'analyse ne cacha pas le profond malaise existant devant la complexité du système engendré par l'État au fil des décennies.

Inventorier

Plus modestement, le « mémoguide » chercha à prendre le problème par son aspect descriptif, c'est à dire lister et décrire les différents dispositifs existants concernant les jeunes. La question posée est on ne peut plus simple : quels sont les textes actuellement en vigueur et que disent-ils ? Le recensement, ministère par ministère, des mesures les plus marquantes décrit ainsi 149 mesures et 39 dispositifs interministériels.

Le premier constat fait, en réalisant cette publication, est que les spécialistes eux-mêmes étaient peu au courant du contenu précis des textes concernés. Les mesures sont si nombreuses et abordent tant de domaines que la confusion est très souvent au rendez-vous, d'une part entre les différents textes en vigueur, mais également entre les textes actuels

(1) Institut National de la Jeunesse et de l'Éducation Populaire.

(2) *Jeunesse, le devoir d'avenir*, La Documentation Française, mars 2001. Cf. *Economie & Humanisme* n° 360, 2002.

CONCERNANT LES JEUNES

et ceux abrogés depuis quelques années. Le fonctionnement de la plupart des services des administrations, par ailleurs, étant assez généralement cloisonné, il est exceptionnel de trouver dans un ministère ou dans un autre une personne susceptible d'avoir une vision synthétique de l'ensemble des mesures prises récemment. Une information morcelée est la plupart du temps disponible, mais, en vue d'une publication nationale, il est vital de posséder la synthèse exhaustive. L'exercice à ce stade a été légèrement plus difficile (3).

Clarifier

Le deuxième constat tient au grand nombre de textes et au rythme régulier de leur parution. La décision a donc été prise de mettre ces informations en ligne sur le site Internet de l'INJEP (Injep.fr). L'idée d'une mise à jour permanente est assez séduisante et paraît adaptée à ce genre de problématique. Mais, dans le débat assez général concernant l'éventuelle rivalité entre les documents papier et Internet, il a fallu s'adapter à la demande. Dans un premier temps, il paraissait assez évident que la mise en ligne allait à terme supprimer l'impression classique. Cela ne s'est pas passé ainsi. Une forte demande pour l'impression papier s'est maintenue et un second tirage du « Mémoguide des dispositifs publics concernant les jeunes » a donc été réalisé.

Aussi, la ligne éditoriale actuelle fait appel aux deux supports. Présentement, se prépare une seconde édition papier du « mémoguide », entièrement réactualisée, qui paraîtra au premier trimestre 2004, suivie d'une mise en ligne des principales mesures et des textes d'accompagnement. D'une part, le public n'est pas forcément le même, et d'autre

part les deux modes d'interrogation tendent à co-exister : une vérification rapide avec une date de mise à jour grâce à Internet, un outil plus synthétique et complet grâce à l'édition papier.

Ces outils simples cherchent à clarifier les différents textes existants et donc s'adressent à tous les relais de l'information que sont les enseignants, animateurs, responsables associatifs, élus locaux. La complexité est effectivement au rendez-vous, l'ensemble des dispositifs concernant la jeunesse touchant par définition de nombreux ministères ; une harmonisation globale fait encore défaut et l'impression de superpositions subsiste, car de nombreux partenaires, tant ministériels qu'associatifs, sont à l'œuvre.

Aussi, tout en travaillant sur une clarification des dispositifs, l'INJEP a ressenti le besoin de mettre de l'ordre également dans les différents organismes concernés. Qui travaille dans quoi ? Qui fait exactement quoi dans le domaine de la jeunesse ? Tel est le champ assez ambigu et complexe que ce travail a essayé de traiter depuis plus de deux années maintenant. Le résultat sera édité au cours du premier trimestre 2004 sous le titre : « La galaxie Jeunesse, mémoguide des structures publiques de jeunesse en France ». Des spécialistes par domaines y tracent les évolutions récentes et tout un ensemble de fiches confère à l'ouvrage le rôle d'un guide pratique.

Le titre « Galaxie » est très révélateur de la complexité de ce champ professionnel ; la simplification souhaitée par le rapport Charvet reste encore d'actualité.

Daniel Brandy

*Responsable de l'information
et des Publications, INJEP*

(3) Aussi avons-nous recruté spécialement un journaliste pour aller réellement à la recherche de l'information, et passer au dessus des cliques naturels de services à services, les spécialistes concernés rencontrant quelques difficultés pour aider à réaliser cette synthèse dans un premier temps.

des loisirs pour d'autres jeunes, pour remplacer les anciennes structures de loisirs des jeunes communistes.

Clivage et convergences

En parallèle à ces deux modèles, la question de l'âge des jeunes engagés dans ces processus de participation et de dialogue fait clivage entre les différents pays. Elle recouvre aussi celle de l'autonomie des jeunes et de l'apprentissage. Des jeunes catalans rencontrés, membres de conseils de jeunes (18-30 ans) trouvaient qu'en France, les enfants et les jeunes sont « bien jeunes », donc pas assez matures, pas assez informés et pas assez en capacité de formuler des propositions intéressantes. La position était assez proche en Angleterre, où les jeunes agissent pour la collectivité en s'appuyant moins qu'en France sur les adultes (8).

Lorsque l'on regarde les préoccupations des conseils de jeunes de différents pays, elles sont tout à fait transversales : racisme, emploi, vie sociale, culture accessible au plus grand nombre, santé, toxicomanie... Toutefois, la situation des différentes collectivités où les jeunes s'investissent compte beaucoup. Des jeunes des pays d'Amérique du Sud, venus en France en 98 disaient lors d'une rencontre à l'ANACEJ « les jeunes français s'intéressent trop aux jeux ». Eux posaient les questions, plus fondamentales pour la vie, de pollution, de tout à l'égout, de chômage des parents, de drogue...

Les deux modèles décrits comme s'opposant semblent aujourd'hui converger, en fait, au profit du second. En effet, on observe, dans les pays où dominaient les structures de participation constituées à travers les associations, la création de plus en plus fréquente de « conseils » constitués sur la base d'élection ou du volontariat. C'est en Allemagne que le phénomène a pris le plus d'ampleur mais il touche aussi des pays comme la Grande-Bretagne, la Suède ou l'Espagne. Une différence fondamentale demeure cependant autour de l'importance accordée dans les politiques de participation aux initiatives jeunes sous toutes leurs formes (9). Ceci est particulièrement vrai pour les pays anglo-saxons et scandinaves. En dernière instance les pratiques de participation des jeunes au niveau local restent largement déterminées par les configurations historiques où se sont noués les liens entre État et société civile et État et gouvernements locaux. Au-delà, en ce qui concerne les « conseils », demeure ouvert le débat complexe autour de leur représentativité et de leur efficacité, trop souvent les structures de participation restant symboliques, et les autorités locales répuant à accorder « trop de pouvoirs » aux jeunes. Il ne saurait y avoir de véritable participation, quelle qu'en soit la forme, sans véritable volonté politique des élus, sans véritable contrat passé entre autorités locales et jeunes, et sans que soient alloués des moyens humains et financiers.

(8) Il y a en France une référence à la Convention des Droits de l'Enfant, à l'apprentissage, au dialogue jeunes/pouvoirs publics, à la pédagogie que l'on retrouve moins dans d'autres pays, d'où le fait de donner plus spécifiquement la parole à de jeunes mineurs, qui ne peuvent être ni conseillers municipaux, ni dirigeants d'associations.

(9) La gestion par les jeunes eux-mêmes des projets, la multiplication des formes d'association des jeunes à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques

Jean-Claude Richez