

EXISTE-T-IL UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DE LA JEUNESSE ?

Howard Williamson

CNAF | *Informations sociales*

2011/3 - n° 165-166
pages 25 à 34

ISSN 0046-9459

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2011-3-page-25.htm>

Pour citer cet article :

Williamson Howard, « Existe-t-il une politique européenne de la jeunesse ? »,
Informations sociales, 2011/3 n° 165-166, p. 25-34.

Distribution électronique Cairn.info pour CNAF.

© CNAF. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Existe-t-il une politique européenne de la jeunesse ?

Howard Williamson – sociologue



Depuis deux décennies, l'Europe élabore progressivement à la fois une définition et un contenu pour une politique de la jeunesse, se heurtant notamment au fait que cette population relève de plusieurs portefeuilles (santé, éducation, emploi, logement, etc.). Une vaste enquête lancée en 1997 par le Conseil de l'Europe permet d'alimenter une réflexion transnationale sur le sujet.

Le terme générique, et fondamentalement dénué de sens, de « politique de la jeunesse » était rarement utilisé il y a vingt-cinq ans au niveau européen. La politique de la jeunesse était alors fragmentaire et se résumait à une palette de programmes pour les « jeunes » et de dispositifs de formation. Une publication anticipait néanmoins sur l'émergence à venir de ce concept : *Youth Policy* (Blakely, 1990), qui constituait un périple, plutôt ennuyeux bien qu'instructif, à travers la législation, les résolutions et les dispositions officielles qui concernaient les jeunes dans l'orbite de l'Union européenne.

Dans une publication précédente, nous avons montré que tous les pays (et toutes les institutions concernées) avaient une stratégie vis-à-vis de la politique de la jeunesse, qu'elle soit intentionnelle, indirecte ou inexistante (« *by intent, default or neglect* ») (Williamson, 2000). L'argument était le suivant : la vie des jeunes gens est clairement influencée par l'action volontaire, l'action involontaire ou l'inaction soit de l'État, soit des institutions quasi étatiques.

Aujourd'hui, bien entendu, la politique de la jeunesse revêt diverses formes, au niveau local, régional, national et même transnational. Ces politiques sont différentes au regard des priorités fixées, des ressources allouées et des infrastructures sur lesquelles elles s'appuient, mais elles contiennent quasiment toujours le même ensemble de questions, d'aspirations,

d'objectifs et de mesures de performance. Cette contribution replace ces questions dans le contexte des évolutions européennes dans le domaine de la politique de la jeunesse, et en particulier dans celui des analyses internationales des politiques nationales de la jeunesse menées par le Conseil de l'Europe depuis 1997.

Les cadres de la politique de la jeunesse

Rares sont les pays disposant d'un cadre cohérent de politiques à l'égard des jeunes. La raison tient principalement à deux facteurs. Premièrement, on observe habituellement un manque de cohérence dans la définition de la « jeunesse », qui pose un éternel problème. Deuxièmement, les portefeuilles ministériels s'obstinent invariablement, ce qui est bien compréhensible, à défendre leur pré carré, dans lequel les jeunes occupent souvent une place marginale (même s'il est évident que, dans certains ministères, comme l'Éducation, les jeunes figurent en première place). Néanmoins, il se pourrait qu'un nombre croissant d'administrations affirment qu'il existe des liens entre différents éléments de la politique de la jeunesse, même si elles ne prétendent pas nécessairement que l'ensemble soit très cohérent.

Le rôle des institutions européennes

Après de longues années de gestation, les deux principales institutions européennes que sont le Conseil de l'Europe (2008) et l'Union européenne (Commission européenne, 2009) disposent aujourd'hui, elles aussi, de politiques de la jeunesse. En effet, la première tentative de définition d'une « politique de la jeunesse » en Europe, telle qu'elle est présentée dans le Livre blanc de l'UE sur la Jeunesse de 2001 (Commission européenne, 2001), a davantage mis au jour les points de division que d'accord en la matière. Ce Livre blanc ne devait pas aborder des domaines clés de la « jeunesse », comme l'éducation ou l'emploi, au motif qu'ils relèvent de directions spécifiques, au sein ou en dehors de la sphère de compétence de la Commission européenne. Il faudra attendre quelques années, et la publication du Pacte européen pour la jeunesse en 2005 (1), pour que des domaines aussi importants de la vie des jeunes soient inclus dans la réflexion sur la politique de la jeunesse. La dynamique s'est encore accélérée ces dernières années avec la Stratégie de l'UE pour la jeunesse (Commission européenne, 2009) et la rédaction de « Jeunesse en mouvement » en septembre 2010 (2).

“ Il existe (...) de multiples manières de construire une politique de la jeunesse. ”

Il existe bien entendu de multiples manières de construire une politique de la jeunesse. Les hommes politiques et les hauts fonctionnaires sont à l'évidence enclins à s'appuyer sur les recherches susceptibles de corroborer leurs idées et leurs préférences, et à laisser de côté celles qui n'y contri-

buent pas. Cette approche a au moins le mérite de tendre vers une plus grande rationalité, mais si jamais les *desiderata* politiques sont tempérés par des données de recherche, ces dernières seront elles-mêmes tempérées par les points de vue des parties prenantes. C'est ce dont témoignent le plus fortement les organisations chargées de la jeunesse et, au niveau européen, le Forum européen de la jeunesse (pour la Commission européenne) et le Conseil consultatif pour la jeunesse (pour le Conseil de l'Europe).

En effet, ces organes représentatifs des conseils nationaux pour la jeunesse et des organisations paneuropéennes chargées de la jeunesse prétendent apporter un socle de données expérimentelles qui complète, plutôt qu'il ne contredit, les bases théoriques plus conventionnelles. Si c'est souvent le cas, il arrive aussi au cours de l'élaboration des politiques que ces deux sources de « preuves » s'opposent clairement.

Le Livre blanc de l'UE sur la jeunesse se glorifiait d'avoir adopté une approche novatrice sur le plan du contenu. Il repose en effet sur la consultation et la participation directe de jeunes, d'organisations chargées de la jeunesse, de spécialistes des questions de la jeunesse et des États membres. Il a ainsi jeté les bases de ce que l'on a ensuite appelé le « triangle magique » de l'élaboration des politiques de la jeunesse (Milmeister et Williamson, 2006), qui associe politique de la jeunesse, recherche sur la jeunesse et données pratiques.

Cependant, des questions importantes demeurent quant à l'équilibre qui a été trouvé entre ces « piliers » et qui reste en effet à trouver ; il faudrait en particulier savoir quelles voix sont représentées et quel est leur mandat démocratique. Et même le mandat démocratique peut ne pas (ou ne doit pas) être considéré comme sacro-saint. Il est évident que le processus démocratique qui guide la formation d'organisations locales, nationales et internationales pour la jeunesse lèse certaines catégories de jeunes, souvent les plus exclus et les plus défavorisés. On pourrait à juste titre arguer qu'il faut cibler ces catégories pour des sujets particuliers (consommation de substances nocives, handicap ou exclusion du marché du travail) lorsque les visées politiques sont étroitement associées à la résolution de ces problèmes. C'est un exemple des défis et des tensions inhérents au processus d'élaboration des politiques de la jeunesse qui se dégagent des travaux du Conseil de l'Europe. En 1997, la Direction de la jeunesse du Conseil de l'Europe s'est engagée dans un programme et un processus appelés « analyses internationales des politiques nationales de la jeunesse ». Ce projet, qui a passé l'épreuve du temps, avait un triple objectif : demander à une équipe d'« experts » internationaux d'analyser de façon constructive mais critique la politique de la jeunesse d'un pays, expliquer la politique de la jeunesse de ce pays à tous les États membres du Conseil de l'Europe (aujourd'hui au nombre de 50) et, enfin, bâtir un cadre pour une réflexion

sur la structure, les dimensions et les éléments des politiques de la jeunesse qui prévalent dans cette Europe élargie. Ce dernier objectif passe par l'exploration détaillée, et reposant sur des faits, des politiques nationales de la jeunesse, le différenciant quelque peu des approches de la formulation et de l'élaboration des politiques qui ne s'appuient que sur des données théoriques (ou expérientielles) ou répondant à des impératifs politiques.

En 2010, dix-sept pays avaient pris part à ce processus (3). Le fait qu'ils soient situés dans toutes les régions de l'Europe, et qu'ils en soient par conséquent à des stades très différents de développement, de capacité et d'efficacité, enrichit la réflexion sur la politique de la jeunesse. Il peut être facile pour certains pays d'Europe de l'Ouest, forts d'une longue tradition de démocratie et de programmes destinés à la jeunesse ainsi que d'infrastructures professionnelles spécialisées (travail social, psychologie ou conseil), de proposer certains modèles de politique de la jeunesse. Cependant, ces composantes établies d'un processus d'élaboration des politiques de la jeunesse n'ont bien souvent guère de sens dans des pays qui sortent à peine du socialisme d'État, où une forme très différente de politique de la jeunesse existait. Toutefois, l'absence de ce type de tradition peut constituer un atout, car la tradition peut parfois étouffer et limiter l'innovation et ne permet pas de s'appuyer de façon constructive sur une pratique établie. En partant d'une feuille quasiment vierge, avec l'engagement politique requis et les ressources adéquates, il est possible d'insuffler dans la formulation et l'élaboration de la politique de la jeunesse un dynamisme que ne pourront jamais atteindre les pays ayant des traditions bien ancrées.

Pendant la procédure d'analyse menée par le Conseil de l'Europe, les pays devaient produire un rapport national sur leur politique de la jeunesse, qui serait ultérieurement complété par le rapport international qui suivrait (le résultat de l'analyse). Chaque analyse a donc produit des « paires » de documentation officielle, qui ont servi de base à une réflexion européenne transnationale sur la politique de la jeunesse. L'objectif de ces rapports de synthèse était de dégager et d'extrapoler des aspects communs au sein de chaque pays et entre les pays, ainsi que des aspects plus caractéristiques de la politique nationale. Bien que de nombreux exemples concrets aient été fournis, les conclusions de ce processus constituent un canevas qui a pompeusement été qualifié de cadre, et non des prescriptions pour une politique de la jeunesse à l'échelle européenne.

La fabrique des politiques de la jeunesse

En bref, le cadre qui est ressorti de l'enquête sur le terrain comporte six éléments, auxquels on peut en ajouter un septième, relatif à la mesure de l'évaluation et des performances. Le premier élément s'intéresse aux

approches et définitions conceptuelles, tant de la « jeunesse » que de la « politique de la jeunesse ». On peut débattre sans fin sur ces concepts, mais la politique veut que des décisions soient prises. Les questions qui se posent sont : quelle est la plage (d'âge) des « jeunes » et jusqu'où doit aller (ou à quoi doit se limiter) la « politique de la jeunesse » ?

Le deuxième élément a trait aux questions d'infrastructure : quelles sont les lois, les résolutions et les allocations budgétaires qui ciblent les jeunes et la politique de la jeunesse ? Les textes législatifs peuvent à la fois favoriser et freiner l'évolution de la politique de la jeunesse mais, à l'évidence, dans certains pays ils jouent un rôle essentiel en permettant d'aller en direction des jeunes et des problèmes qu'ils rencontrent.

Troisièmement se pose la question des mécanismes de prestation. Dans les structures de gouvernance formelles, qui vont de l'administration centrale aux autorités locales, en passant par les organisations non gouvernementales (ONG) de jeunes, ou axées sur les jeunes, et par les organisations chargées de la jeunesse, existe-t-il des systèmes qui peuvent véhiculer efficacement aux catégories de jeunes concernées les idées de politique de la jeunesse qui se forment et se forgent au niveau central ? Si tel n'est pas le cas, alors même les projets les plus créatifs et les plus progressistes ne feront que stagner.

“ (...) la politique de la jeunesse (...) peut s'appuyer sur trois piliers (...) : le savoir (...), la diffusion des bonnes pratiques et la formation professionnelle des acteurs de terrain (...). ”

Le quatrième élément à prendre en compte est l'étendue de domaines qui peuvent entrer dans la sphère de la politique de la jeunesse. Nous avons noté la possibilité qu'il y ait des divergences d'opinion entre la politique développementale (éducative), réglementaire (justice) et de soutien (famille) qui sont des composantes légitimes de la politique de la jeunesse. Il existe néanmoins aujourd'hui un vaste consensus sur le fait que les domaines essentiels de la politique de la jeunesse sont l'enseignement (formel et informel), la formation, l'emploi, la santé, le logement et la justice. Cependant, dans certains contextes, l'élaboration de la politique de la jeunesse est fortement influencée par les organisations religieuses et militaires. Il est par conséquent important de tenir compte de tous ces domaines qui ont une incidence directe ou indirecte sur la vie des jeunes ; lorsque l'Église catholique s'oppose à l'éducation sexuelle ou que le service militaire est obligatoire, la religion et l'armée peuvent jouer un rôle critique dans la construction (ou la destruction) de la politique de jeunesse. Dans le même ordre d'idées, le cinquième élément regroupe des questions transversales qui, à certains moments, façonnent les aspirations politiques et professionnelles dominantes de la politique de la jeunesse : la construction de la nation, l'inclusion sociale, la compétitivité économique et l'esprit d'entreprise, la mobilité et l'internationalisme, l'équilibre démographique,

le renouveau démocratique. Ces priorités d'ordre général (ou ces thèmes et objectifs stratégiques) peuvent avoir une influence significative sur le contenu des politiques qui s'adressent aux jeunes dans plusieurs domaines.

Aussi, la politique de la jeunesse ne peut conserver une orientation et une dynamique que si elle peut s'appuyer sur trois piliers distincts mais imbriqués : le savoir et la recherche, la diffusion des bonnes pratiques et la formation professionnelle des acteurs de terrain qui s'occupent des jeunes. Si, dans certains pays, les décideurs croulent sous une masse de données de recherche et de « connaissances sur les jeunes » – souvent contradictoires –, d'autres pâtissent d'un manque de connaissances utiles et élaborent les politiques dans une sorte de vide, en s'appuyant sur des idées et des directives politiques venues d'autres pays. De même, les hommes de terrain risquent de travailler eux aussi dans le vide s'ils ne peuvent pas échanger leurs opinions expérientielles avec des collègues issus d'autres horizons, par-delà les frontières locales, régionales et nationales. Les plates-formes d'échange et de transfert de connaissances sont rares par endroits.

Enfin, les personnes de terrain efficaces constituent la passerelle entre le savoir et la pratique qui permet de concrétiser les aspirations de la politique publique. Que le travail soit rémunéré ou bénévole, son efficacité dépend d'une pratique reposant moins sur de bonnes intentions et davantage sur une compréhension réfléchie de la manière dont on peut produire un impact positif dans un contexte donné, et sur la « clientèle » à laquelle ces politiques s'adressent. Cela nécessite des stratégies de formation, assorties de structures de qualification et d'accréditation qui dotent les personnes de terrain des connaissances, des capacités et des compétences requises.

Trois sujets de réflexion

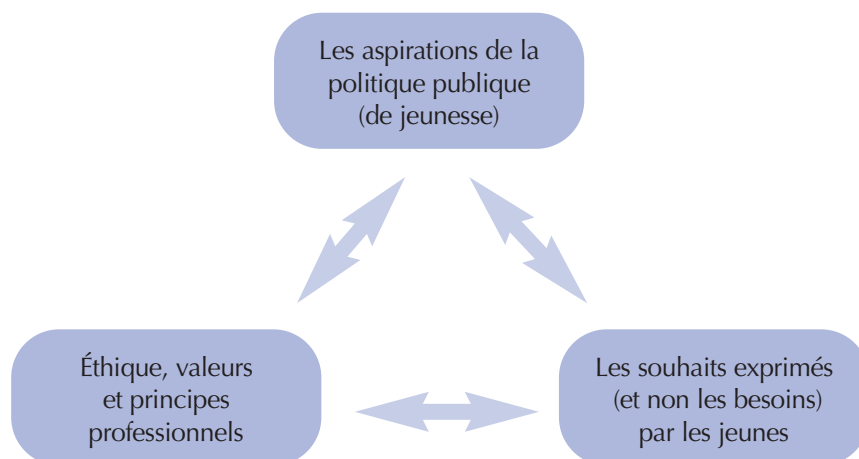
Depuis que nous travaillons dans le domaine de la recherche, de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique de la jeunesse (en tant qu'universitaire, conseiller en politiques et travailleur auprès des jeunes), nous avons regroupé l'essentiel de notre réflexion en trois grands ensembles d'idées.

Éviter la paralysie - agir à l'intérieur du triangle

Le point essentiel ici est que la personne de terrain qui travaille avec des jeunes doit naviguer entre ces pressions et ces priorités souvent contradictoires.

Bien entendu, elles sont parfois globalement compatibles, mais, le plus souvent, elles doivent être abordées comme des tensions créatives. La personne de terrain qui est « aspirée » dans l'un des angles du triangle risque de se retrouver paralysée : instrumentalisée par l'État, incapable de faire

des concessions réalistes à des positions idéalistes ou répondant aux souhaits exprimés par les jeunes et non à leurs besoins réfléchis.



Appliquer la liste de contrôle des cinq « C »

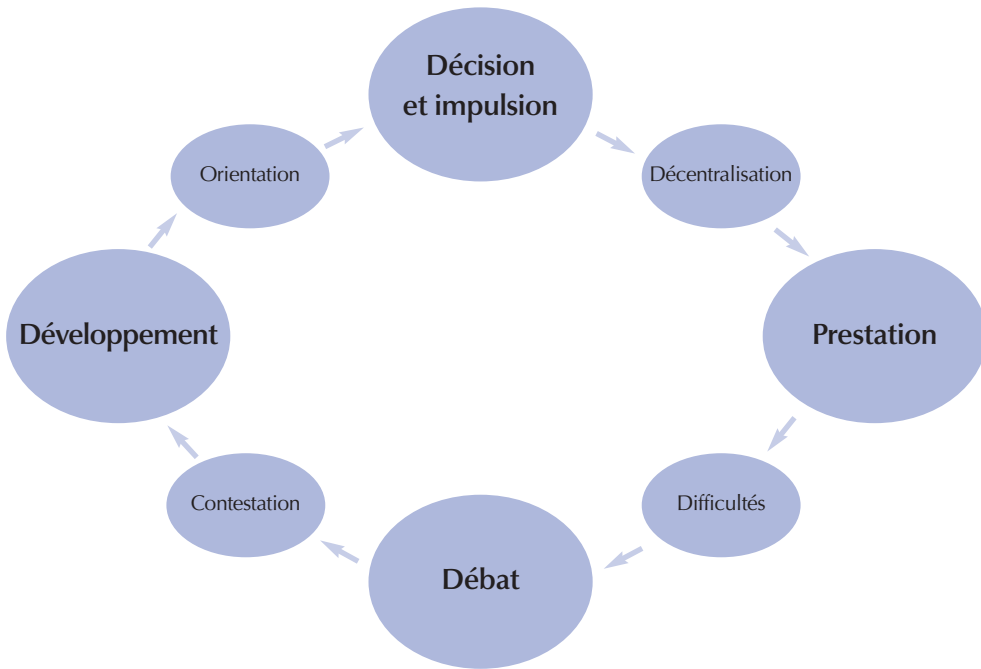
- Couverture
- Coordination
- Capacité
- Compétence
- Coût

Cette liste cherche à saisir les facteurs / éléments clés qui doivent informer la planification, l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de la jeunesse. La couverture prévue doit tenir compte de la géographie, des problèmes et des catégories sociales.

Quelle est aussi la nature de la coordination, tant horizontalement que verticalement, entre les différents organes nationaux, régionaux et locaux qui sont responsables de la politique de la jeunesse ? Quelle est la solidité des systèmes de prestations ? Les bonnes personnes – professionnels et bénévoles – sont-elles à la bonne place ? Et de quelles ressources, humaines et financières, dispose-t-on pour concrétiser les projets ?

Conserver la dynamique de la politique de la jeunesse

Le diagramme situé p. 32 cherche à représenter une « dynamique » qui caractérise l'évolution (ou la stagnation) de la politique de la jeunesse. Les idées politiques peuvent surgir à différentes étapes du cycle mais, si toutes les étapes ne sont pas traitées ou rendues accessibles, alors il ne pourra pas y avoir de développement créatif et positif. En d'autres termes, les choses peuvent se bloquer à n'importe quelle étape du processus.



Au sommet du cycle, la promotion politique des idées relatives à la politique de la jeunesse est impérative ; de la même façon, les professionnels ont besoin qu'on leur donne à la fois la possibilité de débattre des problèmes de mise en œuvre qui ne manquent pas d'apparaître et l'espace pour le faire. Mais, pour que les hommes politiques puissent faire avancer de nouvelles idées, ils ont besoin d'un plan de développement cohérent et non d'une division dans le domaine.

Voici quelques idées sur la question de la politique de la jeunesse. Elles proviennent en grande partie des analyses par pays qui comportent une étude approfondie des expériences locales et des plans municipaux s'inscrivant dans des cadres et des aspirations politiques au niveau national. Il existe des formes exemplaires de politique de jeunesse ; elles ne sont pas propres à certains pays mais, au contraire, distribuées entre de nombreux pays. Certains peuvent en effet avoir une politique de la jeunesse lacunaire, mais disposer de mesures et d'expériences exceptionnelles dans des domaines tels que l'information ou la participation des jeunes, la promotion de la santé ou la prévention de la délinquance juvénile. Les arguments relatifs à la qualité de la politique de la jeunesse

doivent être examinés de près. Comme l'a noté Evans K. (1998), la politique de la jeunesse doit être étudiée à trois moments : lorsqu'elle est préconisée (formulée), lorsqu'elle est promulguée et lorsqu'elle est expérimentée. In fine, ce n'est même pas nécessairement l'expérience de la politique de la jeunesse qui importe ; ce sont son impact constructif et ses résultats positifs sur les chances d'épanouissement des jeunes, en particulier des plus défavorisés, pour lesquels la politique publique peut et doit résorber les inégalités croissantes et le « clivage entre les jeunes » (« *youth divide* ») (Jones, 2002) que l'on observe actuellement en Europe.

Traduction de l'anglais par la société Architecte.

Notes

1 – http://ec.europa.eu/youth/youth-policies/doc1705_en.htm, en anglais seulement http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/youth/c11081_fr.htm

2 – http://ec.europa.eu/education/news/news2540_fr.htm (site « Jeunesse en mouvement » : http://europa.eu/youthonthemove/index_fr.htm).

3 – Albanie, Arménie, Chypre, Espagne, Estonie, Finlande, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldavie, Norvège, Pays-Bas, Roumanie, Slovénie, Suède. La Belgique participe à une analyse en 2011.

Bibliographie indicative

- Blakely G., 1990, *Youth Policy*, Londres, Routledge.
- Commission européenne, 2001, *A New Impetus for European Youth : White Paper (Livre blanc : un nouvel élan pour la jeunesse européenne)*, Bruxelles, Commission européenne, novembre ; 2009, *An EU Strategy for Youth – Investing and Empowering (Une stratégie de l'Union européenne pour investir en faveur de la jeunesse et la mobiliser)*, Bruxelles, Commission européenne.
- Conseil de l'Europe, 2008, *Agenda 2020*, Strasbourg, Conseil de l'Europe Publishing.
- Coussée F., 2008, *A Century of Youth Work Policy*, Gent, Academia Press.
- Denstad F., 2008, *Youth Policy Manual*, Strasbourg, Conseil de l'Europe Publishing.
- Doyle C., 1993, *Teenagers at Risk in Britain Today : an agenda for action, Brighton*, Trust for the Study of Adolescence.

- Evans K., 1998, *Shaping Futures ; learning for competence and citizenship*, Aldershot, Ashgate.
- Jones G., 2002, *The Youth Divide : diverging paths to adulthood*, York, Joseph Rowntree Foundation.
- Milmeister M. et Williamson H. (dir.), 2006, *Dialogues and Networks : organising exchanges between youth field actors*, Luxembourg, éd. Phi.
- Smith D. et Williamson H., 1985, « **Future ? What future ?** », *Youth in Society*, novembre.
- Williamson H., 1993, « **Youth Policy in the United Kingdom and the Marginalisation of Young People** », *Youth and Policy*, n° 40, p. 33-48 ; 2000, « **Youth work and government policies towards young people : the research, policy and practice forum** », in Machacek L. et Chisholm L. (dir.), *Comparative Youth Research and Policy, Contributions to the debate from ISA RC34*, Bratislava, Slovak Academy of Sciences, p. 22-33 ; 2002, *Supporting young people in Europe*, Strasbourg, Conseil de l'Europe Publishing ; 2008, *Supporting young people in Europe - Volume 2*, Strasbourg, Conseil de l'Europe Publishing.
- Willis P., 1985, *The Social Condition of Young People in Wolverhampton in 1984*, Wolverhampton, Wolverhampton Borough Council.