



Soutenir les jeunes en Europe

Principes, politique
et pratique



Council of Europe Publishing
Editions du Conseil de l'Europe

Soutenir les jeunes en Europe: *principes, politique et pratique*

Les analyses internationales des politiques nationales
de jeunesse par le Conseil de l'Europe 1997-2001 –
Rapport de synthèse

Howard Williamson

Edition anglaise:

Supporting young people in Europe: principles, policy and practice

ISBN 92-871-4953-4

Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de la responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.

Toute correspondance concernant cette publication, ou la reproduction ou la traduction de tout ou partie de ce document, doit être adressée à la Direction de la jeunesse et du sport, Centre européen de la jeunesse, 30 rue Pierre de Coubertin, 67000 Strasbourg, France. Tél: + 33 3 88 41 23 00, Fax: + 33 3 88 41 27 77, e-mail: youth@coe.int, <http://www.coe.int/youth>

Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être traduit, reproduit, enregistré ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit – électronique (CD-Rom, Internet, etc.), mécanique, photocopie, enregistrement ou tout autre manière – sans l'autorisation préalable écrite de la Division des Editions, Direction de la communication et de la recherche (F-67075 Strasbourg ou publishing@coe.int).

Conception: Atelier de création graphique du Conseil de l'Europe
Photo de couverture: © Getty Images

Editions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-4954-2
© Conseil de l'Europe, octobre 2002
Réimpression décembre 2002
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Table des matières

	<i>Page</i>
Synthèse.....	5
Analyses internationales des politiques nationales de jeunesse par le Conseil de l'Europe de 1997 à 2001	11
Avant-propos	11
PARTIE 1: LE CONTEXTE	13
Introduction	13
Les nations en question	16
Argumentation en faveur de l'évolution et du développement	19
PARTIE 2: LE PROCESSUS	25
Le processus d'analyse internationale	25
Le groupe international d'experts	25
Visites et méthodes de travail du groupe international d'experts	25
Les rapports nationaux	30
PARTIE 3: LES RÉSULTATS	35
Conceptualisation de la «jeunesse»	35
Conceptualisation d'une politique de jeunesse	39
Exécution d'une politique de jeunesse: structures et financement	45
Législation	45
Financement	46
Structures de mise à disposition	48
<i>Mise en œuvre verticale</i>	48
<i>Mise en œuvre horizontale</i>	51
<i>Organisations de jeunesse</i>	54
Dimensions d'une politique de jeunesse	56
Domaines fondamentaux d'une politique de jeunesse	57
<i>Education, formation et emploi</i>	57
<i>Emplois-jeunes et éducation non formelle</i>	74
<i>Santé</i>	79
<i>Logement</i>	84
<i>Protection sociale</i>	89
<i>Politique familiale et protection de l'enfance</i>	92
<i>Loisirs et culture</i>	95

<i>La justice et les jeunes</i>	99
<i>Défense nationale et service militaire</i>	102
Questions fondamentales soulevées par toute politique de jeunesse	103
<i>Participation et citoyenneté</i>	103
<i>Lutte contre l'exclusion sociale et promotion de l'inclusion</i>	114
<i>Information</i>	122
<i>Multiculturalisme et minorités</i>	126
<i>Mobilité et internationalisme</i>	131
<i>Sécurité et protection</i>	135
<i>Egalité des chances</i>	136
Soutenir la politique de jeunesse	138
Recherche sur la jeunesse	139
Formation	140
Diffusion des « bonnes pratiques »	141
Développement d'une politique de jeunesse dans un contexte européen: principes, politique et pratique	142
Conclusion	145
Bibliographie	147

Synthèse

Largement reconnue dans le monde entier comme une dimension nécessaire de la politique gouvernementale, la notion de politique de jeunesse reste imprécise et contestée, tant sur le plan de l'étendue que du contenu. Le présent rapport a pour but de chercher à «saisir» quelques thèmes, questions et leçons clés, et peut-être certaines lacunes, qui se dégagent des sept évaluations internationales des politiques de la jeunesse menées par le Conseil de l'Europe entre 1997 et 2001. Elles ont porté sur la Finlande, les Pays-Bas, la Suède, l'Espagne, la Roumanie, l'Estonie et le Luxembourg.

Le processus d'évaluation internationale a été institué pour remplir trois objectifs distincts:

- donner des avis consultatifs sur les politiques nationales de jeunesse;
- cerner les composantes de la politique de jeunesse, de manière à mieux penser les politiques de la jeunesse dans toute l'Europe;
- contribuer à développer un processus de formation à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de la jeunesse.

Le processus d'évaluation, proposé par la Finlande, a été adopté par le CDEJ (Comité directeur pour la coopération intergouvernementale dans le domaine de la jeunesse) en 1995. Chaque évaluation a été menée d'une manière légèrement différente, le point commun étant que les pays participants ont établi un rapport national qui a servi de base à la réflexion initiale et orienté les travaux de l'équipe internationale. Cette équipe était généralement composée de six personnes: un président du CDEJ, trois chercheurs, un membre des structures dirigeantes (organes statutaires) du Conseil de l'Europe, et un administrateur de la Direction de la jeunesse du Conseil de l'Europe.

Les pays participants, dont les données alimentent le présent rapport, ne sont, bien sûr, pas homogènes. Ils se distinguent par leurs structures politiques et administratives, leur situation économique, leurs caractéristiques géographiques et leurs traditions historiques et culturelles. Tous, néanmoins, s'efforcent à leur façon d'instaurer un bon équilibre entre la continuité et le changement dans leur conception et mise en place des politiques de la jeunesse.

Le bien-fondé de ces changements n'est pas remis en cause. La mondialisation, la mobilité, les migrations et le renouveau démocratique, entre autres

nombreux phénomènes, montrent qu'il est nécessaire de réviser constamment la nature des politiques de la jeunesse. En outre, ce réexamen doit s'inscrire dans une perception fine des schémas d'évolution de la jeunesse et des nouveaux défis que les jeunes doivent relever dans toutes les régions d'Europe (et même dans le monde entier).

Conceptualiser la «jeunesse» (plan théorique) et dépeindre la «condition sociale» des jeunes (plan empirique) sont en elles-mêmes des démarches problématiques qui sont abordées de manière différente selon les pays qui participent au processus d'évaluation internationale. Les méthodes employées ont abouti sur une pléthore d'idées et d'orientations sur les politiques de la jeunesse, tant sur le plan de son étendue que de son contenu. Se pose également un dilemme qui est de savoir si les politiques de la jeunesse doivent se préoccuper d'aider les jeunes à «être jeune» ou à «devenir adulte». Les rapports internationaux ont également mis au jour une tension entre les politiques de la jeunesse axées, essentiellement, soit sur les adolescents, soit sur les jeunes adultes, l'adolescence exigeant de mettre davantage l'accent sur l'éducation et les loisirs, la «postadolescence» nécessitant de privilégier l'emploi, le logement et la vie de famille. Bien sûr, les rapports nationaux, qui ont précédé les évaluations internationales, tout comme les rapports internationaux ultérieurs, sont eux-mêmes figés dans le temps, porteurs d'observations statiques dans un processus dynamique d'évolution constante des politiques de la jeunesse. Alors même qu'étaient élaborés les rapports internationaux, les politiques nationales de jeunesse dont ils rendaient compte continuaient à évoluer.

Néanmoins, les évaluations internationales des politiques de la jeunesse effectuées par le Conseil de l'Europe constituent une forme d'«Histoire contemporaine», mettant en lumière l'état des politiques de la jeunesse dans chacun des pays étudiés. Chaque évaluation peut être matière à réflexion utile pour les pays concernés, mais contribue aussi, quoique de façons différentes, à donner une idée un peu plus précise de ce que peut être, en dernière analyse, une politique de jeunesse pour l'Europe.

On peut dire que le concept et la structure des politiques de la jeunesse couvrent des questions de contenu, de capacité, de compétence, de coopération et, inévitablement, de coût. De différentes manières, les rapports internationaux montrent que la plupart, voire l'ensemble, des politiques nationales de jeunesse sont encore loin de correspondre, dans leur conception, à l'approche intégrée couramment préconisée dans les documents directifs. Les priorités et objectifs des politiques de la jeunesse sont souvent conçus dans une optique beaucoup plus étroite, à partir d'un cadre d'information et de consultation relativement limité.

La mise en œuvre des politiques de la jeunesse est organisée de diverses manières. Au-delà de la législation et des différentes allocations, les modalités d'organisation varient considérablement, tant verticalement (en termes de niveau de mise en œuvre: national, régional et local) qu'horizontalement (en termes de partenariats interorganismes). En outre, le rôle et la place des organisations de jeunesse, souvent considérées comme le siège de la participation et de l'autonomie, se sont avérés très différents.

Malgré ces variations dans les structures et la participation des jeunes, les lignes de force des politiques de la jeunesse sont manifestes, tout comme les principaux défis à relever dans ces domaines. Ces questions forment l'essentiel du rapport, car les angles d'attaque des problèmes et les réponses à apporter sur chacun de ces fronts engendrent toute une série d'interrogations sur la nature des politiques de la jeunesse à l'avenir.

Toutes les politiques de la jeunesse sont soumises à un impératif fondamental: *l'éducation et l'apprentissage* tout au long de la vie, à travers la scolarité et, plus largement, l'éducation non formelle. La surqualification, les relations entre les secteurs de l'éducation formelle et non formelle, ainsi que les liens politiques sous-jacents entre les processus d'apprentissage et leurs résultats, constituent les questions clés dans tous les pays concernés. Les relations entre l'éducation, la formation et *les débouchés sur le marché du travail* et, plus précisément, la question de savoir si ces relations doivent être plus ou moins étroites, sont une préoccupation que l'on retrouve dans de nombreux rapports internationaux.

L'éducation n'est, toutefois, pas restreinte à la formation professionnelle mais représente, à part égale, un important moyen de promotion de la citoyenneté active et la participation à la société civile.

La *santé* est un autre domaine majeur car, bien que la santé physique des jeunes soit généralement bonne, la plupart des pays ont des défis à relever; il leur faut, en effet, remédier à l'aggravation de la santé mentale des jeunes, promouvoir la santé sexuelle et lutter contre la généralisation de la toxicomanie.

Bien que l'on ne considère pas souvent le *logement* comme une composante de la politique de jeunesse, il ressort de plusieurs rapports internationaux que cette question en deviendra probablement un enjeu majeur.

Dans toute l'Europe, les jeunes ont accès à des niveaux très variables de *protection sociale*, mais cet aspect est en passe de ne plus être une des priorités des politiques de la jeunesse, et remplacé par toute une gamme de programmes (quasi obligatoires) de formation professionnelle. L'un des défis majeurs qui se posent à toutes les politiques de la jeunesse est d'assurer une protection sociale de base, de manière à ce que les jeunes ne tombent pas

dans la marginalité, tout en les encourageant à participer de manière permanente à l'apprentissage et la formation.

Par-delà la protection de l'enfance, la *politique familiale et l'aide à l'enfance* ne sont souvent pas considérées légitimement dans le domaine d'action des politiques de la jeunesse. Toutefois, on a fait valoir que ces questions étaient étroitement liées à celles du logement et du soutien aux jeunes en situation transitoire, notamment les jeunes les plus défavorisés et les enfants à risque.

En revanche, traditionnellement, *les loisirs et la culture* sont un sujet de préoccupation majeur, et parfois presque exclusif, des politiques de la jeunesse, d'où l'hiatus courant entre le «travail des jeunes» et les politiques de la jeunesse. La mission est double puisqu'il s'agit de mettre en œuvre une action gouvernementale pour soutenir les activités de loisir des jeunes, et développer la créativité et les centres d'intérêt culturel choisis par les jeunes eux-mêmes dans leur temps libre.

On s'est assez peu intéressé à la *justice concernant les jeunes*, bien que la délinquance des jeunes soit une cause et une conséquence de l'exclusion sociale. Il faudrait, peut-être, axer davantage les politiques sur les jeunes et la délinquance en s'attachant aux moyens de prévention, au dépistage et à l'intervention précoce, ainsi qu'à l'application de mesures répressives. Ce dernier élément ne cadre pas bien, évidemment, avec la philosophie d'autonomisation et de facilitation qui inspire invariablement le débat autour des politiques de la jeunesse.

On a peu évoqué également la question du *service militaire*, bien que se pose l'importante question de savoir si un substitut peut lui être trouvé, étant donné que le service militaire obligatoire n'existe plus dans de nombreux pays d'Europe. Il y a, apparemment, une certaine réticence à discuter d'idées comme le service civil national, alors qu'une telle initiative aurait pu offrir à tous les jeunes une expérience d'apprentissage commune et constituer, peut-être, un rite majeur de passage à l'âge adulte.

Dans tous ces domaines d'action, certaines questions clés pour les politiques de la jeunesse sont mises en avant. Les politiques de la jeunesse s'occupent de *la participation et la citoyenneté*, ainsi que de *la lutte contre l'exclusion sociale et la promotion de l'inclusion*. Elles s'efforcent de garantir aux jeunes l'accès à *l'information* qui leur permet de faire des choix en toute connaissance de cause. Elles s'intéressent aussi *au multiculturalisme et aux minorités*, à *la mobilité et à l'internationalisme*, à *la sécurité et à la protection des jeunes* et à *la promotion de l'égalité des chances*. Ces priorités sont jugées plus ou moins importantes selon les pays mais elles constituent, néanmoins, la trame des politiques de la jeunesse dans toute une série de domaines d'action.

L'élaboration de ces politiques est favorisée par la recherche en matière de jeunesse, bien que le poids accordé aux différentes conclusions de ces recherches puisse varier considérablement. Elle est également soutenue par les programmes de formation destinés à ceux qui travaillent avec les jeunes, bien que ce système soit très inégalement répandu à travers l'Europe selon les professions. Enfin, il faudrait s'attacher davantage à soutenir l'élaboration des politiques de la jeunesse grâce à la diffusion des bonnes pratiques.

Les politiques de la jeunesse en Europe sont mises en place grâce à un cycle régulier de prises de décisions et d'actions politiques, de prestations professionnelles, de débats approfondis sur les enjeux et les problèmes naissants, et l'élaboration de nouvelles politiques. L'impulsion pour la mise en œuvre peut être donnée à l'un ou l'autre de ces stades ou peut, tout aussi bien, être entravée, pour de nombreuses raisons, à différentes phases du cycle. Pour maintenir l'élan, il faut mener une réflexion rigoureuse sur l'état actuel des politiques de la jeunesse dans les divers pays, et établir une relation étroite entre la recherche, les politiques et la pratique. Ce qui est essentiel, cependant, c'est la promotion, au niveau politique, de nouveaux programmes de réforme répondant aux besoins émergents des jeunes et des sociétés dans lesquelles ils vivent.

Howard Williamson
Cardiff University
School of Social Sciences

29 mars 2002

Analyses internationales des politiques nationales de jeunesse par le Conseil de l'Europe de 1997 à 2001

Avant-propos

La notion de politique de jeunesse évoque un ensemble d'activités intégrées et multidisciplinaires axées sur les jeunes, mises en œuvre avec eux et élaborées à partir de leurs besoins. Une telle politique vise à améliorer et développer les conditions de vie et participation des jeunes; elle aborde l'ensemble des questions d'ordre social, culturel et politique qui les concernent, tout comme d'autres groupes de la société (*point de vue du forum européen de la jeunesse sur une politique européenne de la jeunesse adopté par le comité exécutif, 3-5 avril 1998, Vilnius, Lituanie*).

S'il est largement accepté dans le monde entier en tant qu'élément nécessaire de toute politique publique, le concept de politique de jeunesse demeure assez vague et contesté, du point de vue de son étendue et de sa pertinence profonde. La vision d'ensemble d'une politique de jeunesse professée par le forum européen de la jeunesse (voir ci-dessus) est très différente du cadre qui définit la politique de jeunesse adoptée par la Commission européenne dans son récent Livre blanc intitulé: «Un nouvel élan pour la jeunesse européenne» (novembre 2001). Avoir une vision volontariste est une chose, savoir adapter une politique de jeunesse aux «réalités» d'une politique publique, en particulier au niveau supranational, est une autre chose. Naturellement, les gouvernements sont de plus en plus conscients de la nécessité de prévoir différents appuis et des stratégies de développement distinctes pour les jeunes, bien que leur vision de ce qu'est une politique de jeunesse et de leurs capacités en termes de ressources nécessaires pour la mettre en œuvre soient très différentes. Quoi qu'il en soit, sous les auspices du Conseil de l'Europe, un certain nombre de gouvernements se sont loyalement prêté au jeu de l'analyse de leur politique de jeunesse par des groupes internationaux d'experts nommés par la Direction de la jeunesse du Conseil de l'Europe.

Le processus d'analyse international a été conçu pour atteindre trois objectifs distincts:

- favoriser la formulation de conseils en matière de politique de jeunesse;
- identifier les composantes d'une politique de jeunesse qui puissent alimenter une approche commune de ce que devrait être une politique de jeunesse européenne;

- contribuer à la définition d'un processus d'apprentissage en matière de développement et de mise en œuvre d'une politique de jeunesse.

Sept de ces études internationales ont été faites depuis 1997, et une huitième (Lituanie) est actuellement en cours. Il est donc temps, maintenant, de faire le point et dresser le bilan des observations et conclusions auxquelles les experts internationaux sont parvenus, de façon à donner plus de consistance à ce qui n'est pas encore devenu un cadre commun pour l'élaboration et l'application d'une politique de jeunesse aux niveaux national et supranational. Cette mise au point présente un intérêt évident pour trois raisons particulières:

- la production d'un corpus substantiel de connaissances;
- la mise en lumière des thèmes communs, mais aussi des différences significatives, dans la manière d'aborder la conception et l'élaboration d'une politique de jeunesse;
- la politique de jeunesse est désormais une question déterminante à tous les niveaux de gouvernance – supranational, national et subnational.

Le présent rapport va tenter de faire jouer, dans le même sens, les thèmes conceptuels qui sont au cœur de la production et de la mise en œuvre d'une politique de jeunesse, en recourant à différents exemples de pratiques émergentes issues des matériaux collectés dans le cadre des rapports nationaux et internationaux.

PARTIE 1: LE CONTEXTE

Introduction

Ce rapport propose de «capter» certains thèmes essentiels, questions, leçons et, peut-être, omissions importantes, qui résultent des informations contenues dans l'analyse des sept politiques nationales de jeunesse par les experts internationaux du Conseil de l'Europe. Les pays concernés sont les suivants: la Finlande, les Pays-Bas, la Suède, l'Espagne, la Roumanie, l'Estonie et le Luxembourg. Le processus d'analyse a fait l'objet d'un accord du CDEJ (Comité directeur européen pour la jeunesse) en 1995, à la suite d'une proposition formulée par la Finlande. En effet, ce pays a été le premier à se proposer pour une telle étude internationale; celle-ci a eu lieu en 1997 après l'élaboration du rapport national. Le contenu du paragraphe de conclusion du rapport international est une excellente entrée en matière:

«Ce rapport international fait également partie d'un ensemble plus large, constitué de diverses études internationales des politiques de la jeunesse d'un certain nombre de pays européens. Il ne s'agit en aucune manière d'un "tableau d'honneur" qui consisterait à décerner des prix aux pays les plus "performants" ou à pénaliser les moins efficaces, mais plutôt d'un échange d'idées contribuant à l'enrichissement de chaque politique de jeunesse – non seulement au niveau interne (par une comparaison critique des rapports national et international), mais aussi entre les différents pays concernés (par l'utilisation des idées contenues dans chaque rapport national, en vue de développer et d'affiner la politique de jeunesse de tel ou tel pays). A cet égard, la Finlande et le groupe international d'évaluation ont ouvert la voie. Le rapport national sur la Finlande et le rapport international du groupe d'évaluation constituent des modèles (sur le plan de la structuration et du contenu), dont toute future étude ne manquera certainement pas de s'inspirer. Il faut bien se rappeler que, dans ce domaine, les autorités finlandaises, d'une part, et les membres du groupe international d'évaluation, d'autre part, ne disposaient d'aucune forme de référence avant d'entreprendre leurs travaux respectifs, d'où certains "tâtonnements" – et une "inquiétude" – dans leur démarche. Néanmoins, les autorités finlandaises et le groupe international d'évaluation ont effectué un véritable travail de "pionnier", destiné à améliorer la conception et la mise en œuvre des politiques de la jeunesse – non seulement dans les premiers pays concernés par ce processus d'évaluation internationale, mais aussi, finalement, dans toute l'Europe. Par ses principes et ses pratiques, la politique de jeunesse peut soit améliorer, soit entraver les perspectives quotidiennes des jeunes, soit prévenir, soit renforcer l'exclusion sociale, soit faciliter, soit empêcher la participation citoyenne. En s'inspirant d'un des concepts utilisés dans l'étude finlandaise, on peut dire que l'ambition de toute politique de jeunesse doit être de créer un cadre solide en vue de l'amélioration des "conditions

de vie" des jeunes en général et des perspectives de chaque jeune en particulier – sans nuire pour autant à d'autres catégories de la population.» (Finlande, rapport international, p. 126).

Chacune des analyses a été conduite de façon légèrement différente. Mais il y avait un fil commun: les pays participants avaient généralement préparé d'abord un rapport national, à l'exception, toutefois, de l'Estonie qui ne l'avait pas encore achevé avant la visite du groupe international d'experts. Chaque rapport national a servi de base à la réflexion initiale et a fourni au groupe international d'experts les informations nécessaires à l'orientation de ses travaux. Il était donc inévitable que les rapports internationaux ultérieurs soient élaborés de différentes façons en fonction des matériaux mis à la disposition des experts et des questions considérées comme les plus importantes. Le présent rapport se propose d'effectuer une synthèse de ces matériaux d'information.

La notion de politique de jeunesse est un concept stimulant qui peut être abordé et traité de différentes façons. Lors du récent Symposium du Conseil de l'Europe «Les jeunes ou les acteurs du changement social» (Strasbourg, décembre 2001), un atelier a été organisé, sous la direction de Peter Lauritzen et de Howard Williamson, autour de la question de la politique de jeunesse auquel Williamson a apporté une contribution qui peut être utilement reprise ici. En effet, les travaux ont montré qu'il est possible de développer un cadre pour conceptualiser la notion de politique de jeunesse en réfléchissant sur les quatre dimensions exposées ci-dessous.

Tout d'abord, il faut aborder de front la question des modèles, des méthodes et des mesures. En d'autres termes, la politique de jeunesse peut être «cadrée» plus ou moins largement et à différents niveaux de développement et de mise en œuvre (du niveau national au niveau local). C'est ainsi qu'apparaît la question de l'*ampleur* du concept et celle de sa *profondeur*. Les méthodes d'application d'une politique de jeunesse peuvent aller de la sanction à la participation, et donc, des exigences de la répression à l'élaboration d'un consensus. Et, quel que soit le mode d'exécution d'une politique de jeunesse, la question importante est de savoir si elle atteint bien les groupes de jeunes auxquels elle s'adresse et avec quels effets. Quelle est donc la nature du défi qui concerne la mesure de son efficacité et sa pertinence?

En second lieu, il faut poser la question des principes, de la politique et de la pratique. Il peut y avoir un véritable abîme entre un discours sur la politique de jeunesse élaboré au niveau des principes généraux qui l'inspirent et les mesures concrètes pour la mettre en pratique. Et cette dichotomie joue indépendamment de l'ampleur ou de la profondeur de la politique de jeunesse en cause.

En troisième lieu se posent les questions de la couverture, des capacités, de la compétence, de la coopération et des coûts. La notion de couverture concerne à la fois les disparités géographiques et les groupes sociaux. Les «capacités» renvoient aux infrastructures mises sur pied pour répondre aux besoins des jeunes, de façon générale et en termes de catégories particulières de jeunes. Ce qui touche à la compétence traite des questions sur les aptitudes et les connaissances requises pour assurer une prestation efficace du service. La coopération intéresse les communications horizontales et verticales et les mesures prises en matière de collaboration qui ont une importance particulière, compte tenu de l'intérêt que manifestent les gouvernements à décentraliser et déléguer des responsabilités en matière de mise en œuvre; plus largement, il s'agit aussi de l'intérêt manifesté pour des interventions transversales et coordonnées. Enfin, à propos de «coûts», il s'agit naturellement des ressources (humaines et financières) qu'il faut mettre à disposition pour développer et appliquer une politique et des pratiques orientées vers la jeunesse.

Enfin se pose la question de l'«extension de droit» et de la nécessité de veiller à ce que la «portée» d'une politique de jeunesse soit bien orientée vers ceux qui en ont le plus besoin. A mesure que s'accroît la polarisation des sociétés, nombreux sont les jeunes qui ont accès à toute une gamme d'opportunités et d'expériences qui leur permettent d'acquérir des compétences et de devenir des adultes autonomes sans qu'il soit besoin de prévoir un soutien et des interventions publiques. En revanche, certains jeunes n'y ont pas accès et ne peuvent donc pas bénéficier des mêmes chances. L'objectif d'une politique de jeunesse (ou, tout au moins, d'importantes dimensions de cette politique) consiste à relever le défi de l'exclusion sociale et à générer des stratégies et des pratiques de nature à faciliter l'inclusion et la participation de ces jeunes qui, autrement, resteraient «sur le bord de la route», avec des conséquences ravageuses non seulement pour eux-mêmes, mais pour les sociétés où ils vivent et, d'ailleurs, pour d'autres domaines de la politique publique.

Il s'agit là de quelques-unes des considérations abstraites et actuelles qui, en réfléchissant davantage sur la teneur des rapports nationaux et internationaux, ne manqueront pas de prendre une forme plus concrète et permettront de mieux cerner les dimensions essentielles du débat autour de la politique de jeunesse suscitée par la lecture de ces rapports. Mais pour rester encore au niveau des généralités, il convient de citer les observations faites devant le parlement en avril 1996 par M^{me} Pia Vitanen, présidente du Comité consultatif finlandais de la jeunesse:

«Nous devons développer notre société de telle sorte qu'elle laisse aux jeunes d'autres possibilités que la marginalisation. L'amélioration des conditions de vie

des jeunes ne relève pas uniquement de la politique en faveur de la jeunesse. Il s'agit aussi de la politique sociale, de la formation, de l'emploi et du logement, et de tout ce qui relie ces politiques.» (Finlande, rapport national, p. 70).

Dans une conception élargie, la politique de jeunesse intègre donc, non seulement les politiques spécifiquement axées sur les jeunes, mais également les initiatives politiques rattachées à d'autres domaines et qui, d'une façon ou d'une autre, affectent les jeunes. Outre l'aspect théorique, une politique de jeunesse peut donc être définie par les politiques nationales et locales qui contribuent aux perspectives ouvertes et aux opportunités proposées aux jeunes (ou risquent de provoquer leur exclusion, que ce soit intentionnellement ou par omission ou négligence). Il faut se féliciter que ces dernières années aient vu les nations s'engager délibérément sur le premier aspect d'une telle politique: l'élaboration volontaire de politiques et de programmes qui appuient l'intégration et favorisent la participation des jeunes. Ce comportement des Etats n'est pas évident seulement au niveau national, mais également aux niveaux régional et local, et même au niveau supranational. Le travail d'analyse des politiques de la jeunesse du Conseil de l'Europe a été complété par différents développements au sein de l'Union européenne qui, en novembre 2001, a publié son Livre blanc sur la politique de jeunesse. Bien que, pour des raisons pragmatiques, sa portée et la profondeur de ses conclusions aient été limitées, ce document manifeste, au moins de façon symbolique, l'engagement des nations à l'égard de la jeunesse européenne (au sein de l'Union européenne, mais également au-delà de ses frontières actuelles et notamment dans deux pays, la Roumanie et l'Estonie, pour lesquels une procédure d'adhésion est en cours). Ce document reconnaît et réaffirme la responsabilité de la société, tenue de répondre aux besoins et aux aspirations de la jeunesse. Ce qui aurait dû être interprété à l'occasion comme une «négligence bénigne» («laisser les enfants seuls») s'est transformé en son équivalent négatif («indifférence maligne»), compte tenu de la complexité croissante et du risque inhérent au passage de l'état de jeune à celui d'adulte, dans un contexte où prévalent la globalisation, le risque sanitaire, le déficit démocratique et une flexibilité toujours plus accentuée des marchés du travail. Les arguments en faveur d'une formation étagée sur toute la durée de la vie, de la promotion d'une citoyenneté davantage active, de la cohésion sociale et de l'amélioration de la sécurité personnelle et collective, jouent désormais un rôle prépondérant dans l'agenda politique.

Les nations en question

Les pays participants – dont les matériaux d'information constituent la substance même du présent rapport – ne sont naturellement pas homogènes.

L'aspect le plus frappant de ce matériel tient, en fait, aux énormes différences qui se manifestent entre les positions relativement assurées en matière de politique de jeunesse des deux pays nordiques étudiés (la Finlande et la Suède) et les postures beaucoup plus hésitantes et ambiguës des deux pays de l'Europe centrale et orientale analysés (la Roumanie et l'Estonie). (Les positions des autres pays se situent, en gros, entre ces deux extrêmes, avec une tendance vers la première.)

Il y a, également, de nombreuses autres caractéristiques plus larges qui différencient ces pays. Certains sont situés aux frontières stratégiques de l'Europe (la Finlande et l'Espagne), tandis que d'autres sisent en plein cœur du continent européen (les Pays-Bas et le Luxembourg). Dans certains cas, il s'agit de «grandes nations» du point de vue géographique (l'Espagne et la Roumanie), mais pas nécessairement démographique. En réalité, le défi que représente la satisfaction des besoins de populations de jeunes dispersées est plus délicat à relever en matière de politique de jeunesse dans des pays tels que la Finlande, la Suède ou la Roumanie. Ces défis sont extrêmement différents dans les pays où il y a une forte concentration démographique (Pays-Bas), mais également une plus grande mobilité (qui, parfois, peut être une véritable nécessité comme au Luxembourg). En outre, certains des pays étudiés peuvent être dépeints comme des sociétés «linéaires», caractérisées par une certaine uniformité générale, sociale et économique, tandis que d'autres sont davantage hiérarchisées et définies par des inégalités beaucoup plus grandes. Ce phénomène a, en lui-même et par lui-même, des implications quant à l'inspiration et à la nature d'une politique de jeunesse, bien que l'orientation qu'il peut être amené à prendre ne puisse être intégralement prévisible.

En bref, l'hétérogénéité des nations en cause procède de multiples spécificités qui peuvent être résumées comme suit:

- politiques et administratives;
- économiques;
- géographiques;
- historiques;
- culturelles.

Il n'est pas nécessaire ici de s'intéresser plus en détail à chacune de ces considérations, si ce n'est pour dire qu'elles ont une incidence claire sur les possibilités d'élaboration d'une politique de jeunesse adaptée aux exigences du XXI^e siècle. La recherche d'un équilibre entre la *continuité* et le *changement* demeure un sujet particulièrement vaste, mais doit être considérée dans le contexte des traditions en vigueur, à la fois très différentes et qui, jusqu'à

présent, ont cadré le développement de la politique de jeunesse. Nulle part, ce phénomène n'est plus frappant que dans les anciens pays communistes (la Roumanie et l'Estonie), mais des similitudes peuvent être trouvées avec la situation de l'Espagne qui, jusque tout récemment, a aussi été soumise à une forme différente de totalitarisme; en effet, dans son rapport national, l'Espagne se décrit elle-même comme une «jeune démocratie». Le passage d'une politique de jeunesse pratiquement inexistante ou décrétée «d'en haut» à une attitude qui intègre une pratique de participation plus démocratique (à la fois en termes de relations entre les gouvernements et les ONG qui se consacrent aux jeunes, mais aussi en termes d'implication directe des jeunes eux-mêmes) exige manifestement un processus beaucoup plus accéléré dans ces pays que dans ceux qui disposent de traditions démocratiques plus anciennes (la Finlande et la Suède).

Naturellement, le raisonnement qui viserait au maintien de la continuité ou à la mise en œuvre de changements de politique est fonction de la manière dont la société considère ses jeunes qui, eux-mêmes, sont un paradoxe vivant de continuité et d'évolution. Comme l'observe le rapport international pour la Finlande:

«La politique de jeunesse trouve elle-même sa source à la fois dans la continuité et le changement (...). Il y a danger de surestimer l'étendue du changement. C'est pourquoi nous voudrions insister sur le fait que les responsables de la politique de jeunesse doivent obligatoirement, dans leur analyse de la condition des jeunes, faire une "lecture" équilibrée de la tradition et du changement, des éléments stables et des facteurs plus aléatoires, du conformisme et de la rébellion. Lors de l'élaboration d'une politique de jeunesse, le danger est de se focaliser sur les aspects les plus visibles du problème – ceux qui retiennent l'attention des pouvoirs publics et qui sont liés à une catégorie de jeunes que nous avons personnellement qualifiée de "spectaculaire, marginale et insolite". C'est la raison pour laquelle il importe de rappeler que la jeunesse plus "invisible" est généralement très conformiste et aspire simplement à avoir sa place – fût-elle modeste – dans l'ordre des choses. Cette jeunesse-là n'est ni marginale ni rebelle.» (Finlande, rapport international, p. 33).

Il ne serait pas inutile, non plus, d'ajouter que tous les jeunes ne sont pas à l'avant-garde du postmodernisme! D'ailleurs, le rapport international pour la Roumanie manifeste son inquiétude de voir que les jeunes les moins favorisés dans le pays sont, en quelque sorte, piégés dans des traditions encore «prémodernes» et que la politique de jeunesse du pays doit résoudre ce problème en urgence. En clair, la préservation de certaines continuités et l'adoption simultanée de modifications actives (quelles continuités? Quelles évolutions?) est un défi crucial pour toutes les politiques nationales de jeunesse.

Argumentation en faveur de l'évolution et du développement

En dépit de la persistance de certaines traditions qui exigent le soutien à une politique, il ne fait aucun doute que des arguments non équivoques militent en faveur d'une évolution dans l'élaboration des politiques de la jeunesse:

«Dans toute société démocratique, il est important de familiariser les jeunes avec les valeurs et les mécanismes de la démocratie, ainsi qu'avec la pensée humaniste qui fonde nos idées sur la protection sociale et la solidarité afin de les préparer à y participer activement en tant que citoyens. Le partage du pouvoir et des responsabilités n'est pas seulement une façon pour les jeunes d'apprendre à vivre démocratiquement en société, c'est aussi un moyen de donner du sens à leur vie.» (Pays-Bas, rapport international, p. 30).

Une myriade d'explications non dépourvues de liens les unes avec les autres sont communément avancées et plaident en faveur de politiques de la jeunesse plus rigoureuses et de type «holistique». Cette position recèle différents défis tels que la nécessité de construire ou de renouveler la démocratie, le combat contre l'exclusion sociale et en faveur de l'éducation et de la formation qui, seuls, peuvent permettre de développer l'«employabilité» des individus ainsi que la compétitivité économique et sociétale et, enfin, d'assurer la pérennité de la société civile. Le rapport international pour le Luxembourg identifie trois raisons pour lesquelles «il y a une nécessité largement répandue de reconsidérer les politiques de la jeunesse en Europe» (projet de rapport international, Luxembourg, p. 5):

- modification des schémas de pensée à propos de la jeunesse;
- modification des concepts à la base d'une politique de jeunesse;
- modification des conditions faites aux jeunes.

Le projet de rapport international pour le Luxembourg exprime son inquiétude de voir même les politiques de la jeunesse les plus élaborées (dont celle du Luxembourg) s'avérer incapables de suivre le rythme d'évolution des cultures, des conditions de vie et des contextes qui caractérisent la jeunesse:

«La politique de jeunesse (...) devrait accepter de nouveaux défis posés aux jeunes de 15 à 25 ans, et reconnaître tous les domaines dans lesquels les jeunes deviennent adultes. Ceci devrait faire partie du processus d'analyse et de modernisation de la "politique de jeunesse", un processus nécessaire dans tous les pays.» (Luxembourg, projet de rapport international, p. 9).

L'argument en faveur du changement ne s'applique pas seulement à la politique nationale de jeunesse, quelle que soit l'importance que peut avoir une telle position pour servir d'axe au développement efficace d'une politique. Les rapports se succèdent et mettent toujours en évidence la nécessité d'une politique régionale et/ou locale efficace (parce qu'elle est souvent plus accessible et significative pour les jeunes), mais aussi l'intérêt qu'il y aurait à élaborer le cadre directeur à un niveau supranational afin de définir

des principes et des valeurs essentiels, des plates-formes d'activité fondamentales et de diffuser les bonnes pratiques. En d'autres termes, il est impératif qu'il y ait de forts liens verticaux en matière de formulation et de développement d'une politique de jeunesse. Par ailleurs, il faut qu'il existe de fortes connexions horizontales entre les différentes composantes d'une politique de jeunesse pour favoriser un libre jeu harmonieux et éviter les conflits. (Les rapports internationaux ont mis en évidence différentes faiblesses à ce niveau dont il sera question plus loin.) Les ministres européens en charge de la jeunesse ont insisté sur ce que devait être l'inspiration d'une politique de jeunesse lorsqu'ils ont déclaré leur volonté de mettre en œuvre:

«(...) du niveau local au niveau européen, une politique de jeunesse, intersectorielle, intégrée et cohérente, basée sur les principes de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et de la Charte sociale européenne.» (5^e Conférence des ministres européens de la Jeunesse, Bucarest, 27-29 avril 1998).

Il ne s'agit pas seulement d'une aspiration manifestée pour définir un modèle unique de politique de jeunesse. En effet, les rapports internationaux répercutent un message essentiel qui veut que, même au sein des Etats pris individuellement, il est nécessaire d'organiser une certaine diversité des politiques de la jeunesse pour pouvoir satisfaire les besoins d'une population jeune hétérogène. Ni les politiciens ni les chercheurs ne manifestent le désir d'élaborer un programme figé de ce que devrait être dans le détail une politique de jeunesse précise:

«Nous ne souhaitons pas – et n'avons pas la capacité ici – d'édifier toute une "théorie de la jeunesse et de ses rapports avec l'Europe"; cela serait beaucoup trop ambitieux et constitue un projet en soi – auquel travaillent, d'ailleurs, de nombreux responsables politiques et chercheurs du secteur de la jeunesse.» (Suède, rapport international, p. 47).

Et le groupe international d'experts pour la Suède fait également observer:

«Il n'y a jamais eu de véritable définition de ce que doit être une politique européenne de la jeunesse, et cela n'est guère étonnant vu la diversité des Etats membres et la spécificité des politiques et traditions nationales en matière de jeunesse – en particulier depuis 1989.» (Suède, rapport international, p. 13).

Le fait d'accepter que chaque pays soit, de bien des façons, dans une position unique – pour les raisons citées plus haut – ne préjuge en rien de la nécessité de reconnaître qu'il existe des tendances et des besoins communs à tous les jeunes d'Europe. Ces caractéristiques communes sont les suivantes:

- le multiculturalisme;
- le rôle de l'auto-apprentissage et de l'apprentissage non formel;
- la différenciation des populations jeunes selon une perspective qui se prolonge tout au long de la vie;

- la prise en compte du rôle des jeunes dans la société civile;
- la résolution des problèmes liés à l'exclusion sociale.

Pour tous les pays d'Europe, un nouveau défi majeur concerne la permanence du sens de l'identité nationale, alors que les frontières économiques et sociales sont de plus en plus perméables. Ce phénomène devient particulièrement aigu avec l'émigration (potentielle) des jeunes les plus doués vers des pays qui les attirent davantage et le maintien dans le pays des jeunes moins capables qui, invariablement, auront des besoins plus grands. Le résultat est clair: il est maintenant établi que des politiques nationales de jeunesse ne peuvent exister de façon autonome, et qu'il faut tenir compte d'une perspective internationale, et bien comprendre que les moyens mis en œuvre par chaque pays pour satisfaire sa jeunesse doivent considérer les schémas et pratiques des pays voisins dans toute l'Europe. D'où le souhait d'élaborer un concept élargi d'une politique de jeunesse en Europe. Et cette volonté peut être compromise parce qu'il est souvent difficile de comparer l'essentiel des informations disponibles. Ainsi, des problèmes essentiels surgissent lors de l'élaboration d'une politique de jeunesse à l'intérieur de chaque pays, mais aussi dans les relations qu'ils entretiennent entre eux:

- les disparités dans les connaissances;
- la possibilité de transfert des politiques;
- les différences de structure dans les modalités de communication des informations et l'origine des données;
- la standardisation (concepts, statistiques, etc.).

L'un des buts du programme d'analyse intergouvernementale du Conseil de l'Europe consiste, précisément, à développer la compréhension des thèmes communs et spécifiques qui pourraient servir de base d'information à des initiatives politiques au niveau de l'Europe entière. Certains rapports internationaux (notamment ceux de la Suède et de l'Estonie) ont d'ailleurs tenté de souligner quelques-uns des thèmes les plus importants. Ainsi, le rapport international pour l'Estonie, dans la lignée des cinq documents du même type qui l'avaient précédé, se prononce en faveur des principales orientations générales suivantes à propos d'une politique de jeunesse:

- participation, développement, paix;
- victimes et agents;
- adolescence et postadolescence (définition de la jeunesse);
- hétérogénéité;
- niveau local – niveau global;
- théorisation de la jeunesse.

(Estonie, rapport international, p. 10-11).

Elaboré auparavant, le rapport international pour la Suède proposait un ensemble quelque peu différent de «briques» utiles à la mise sur pied d'une politique européenne de la jeunesse. Les similitudes et les différences sont évidentes:

Du point de vue théorique:

- l'ensemble des Etats européens ont des problèmes et un potentiel en commun;
- caractère multiculturel – apprentissage interculturel et apprentissage informel/éducation non formelle;
- une théorie de la modernisation de l'éducation européenne;
- celle de la jeunesse n'est pas une catégorie globale ou cohérente;
- dans le contexte européen, le concept de jeunesse doit être pensé parallèlement à celui de société civile.

Du point de vue méthodologique:

- analyse comparative – chaque moment de l'évaluation porte sur une situation appelant la comparaison avec la jeunesse et la politique de jeunesse d'un autre pays; points forts et points faibles;
- analyse basée sur les différents points de vue des responsables politiques, chercheurs et des jeunes eux-mêmes;
- des critères faisant l'objet d'un large consensus (Suède, rapport international, p. 47-49).

Ces questions – et bien d'autres – sont à la base du présent rapport qui se propose de faire un pas de plus dans la voie du cadrage et de la mise en forme des différents éléments d'une politique de jeunesse en Europe. Il ouvre ainsi une voie qui n'a pas encore été empruntée. Le rapport international pour la Finlande s'ouvre sur un poème écrit par le ministre de la Culture d'alors.

En dépit du contenu des rapports qui l'ont suivi, ce texte reste pertinent pour orienter l'effort d'élaboration détaillé des politiques de la jeunesse en Europe, et peut le soutenir dans la réalité d'aujourd'hui et préparer l'avenir:

*There is a road no one has taken before you
Maybe it's yours
If you find it, it will be
It doesn't exist but comes into being when you walk it
When you turn around, it's gone
No one know how you got here, least of all yourself*

(Claes Andersson, *What Became Words*, p. 141, Finland, IR, p. 11).

*Avant toi, personne n'a suivi ce chemin
 C'est peut-être le tien
 Si tu sais le trouver, il sera ta voie
 Il n'existe pas mais tu le traces en marchant
 Quand tu te retournes, il a disparu
 Nul ne sait comment tu es arrivé là, et toi moins que quiconque*

(Claes Andersson, *What Became Words*, p. 141, rapport international, Finlande, p. 11).

Ce poème saisit bien le caractère amorphe de l'*impact* qu'ont la plupart des politiques de la jeunesse qui génèrent des tensions autour de la fixation des objectifs et de l'analyse des résultats. Les politiques de la jeunesse fournissent des cadres dont certains jeunes ont besoin et que d'autres emploient, mais, en tant qu'agents actifs de leurs propres vies, ces cadres sont utilisés de différentes manières, pour différentes raisons et à différentes fins. Il n'est pas toujours facile de savoir comment ou pourquoi certaines initiatives politiques se sont avérées efficaces. Mais il est évident que, à mesure que les transitions vers le statut de «jeune» sont devenues plus complexes et ont exigé une certaine capacité à «gérer sa vie», les politiques de la jeunesse ont dû répondre à cette évolution avec une palette élargie d'opportunités (apprentissage et développement) et d'expériences, personnalisée en fonction des circonstances et des besoins divers de groupes de jeunes. Les objectifs de certaines de ces politiques seront naturellement plus explicites et transparents que d'autres. Et il est également vraisemblable que la signification prise par des politiques, apparemment semblables dans des pays distincts, s'avérera aussi différente en fonction de multiples spécificités politiques et de particularismes culturels. C'est pourquoi, l'élaboration et la mise en forme de directives transnationales sont truffées de problèmes et d'écueils, tout comme le processus de production d'un commentaire sur une politique nationale qui serait le fait d'experts issus d'horizons très différents. Mais il faut également tenir compte des avantages liés au regard de «l'autre»: celui-ci met en évidence le caractère étranger de ce qui était familier, et il lui est plus facile de mettre en lumière les points forts et les points faibles, à l'avantage de ceux qui étaient déjà familiarisés avec les problèmes et les arguments, au point d'avoir perdu leur capacité critique. Comme Marris et Rein (1972) ont pu l'observer dans le compte rendu particulièrement fécond qu'ils font de la réforme sociale aux Etats-Unis:

«Il est impératif de bien saisir le processus dans sa globalité: faux départs, frustrations, adaptations, changements d'intentions successifs, détours et conflits. C'est seulement alors qu'il sera possible de comprendre ce à quoi le processus a abouti et d'en tirer des enseignements. Mais même dans ces conditions, nul ne pourra refaire exactement le même itinéraire; suivre la succession d'aventures liées à des projets peut servir de guide général qui préserve des écueils et favorise les découvertes dans un même champ d'action.» (Marris et Rein, 1972, p. 260).

A l'instar d'une recherche sur «l'action sociale», les évaluations internationales des politiques nationales de jeunesse commandées par le Conseil de l'Europe peuvent être assimilées à une étude de l'«Histoire contemporaine», avec une mise en relief des diverses étapes et de l'état, à un moment donné, d'une politique de jeunesse dans les pays étudiés. Chaque recherche peut être à l'origine de réflexions utiles pour les pays concernés et peut également – quoique de façon très différente – contribuer à affiner la représentation de ce sur quoi, en dernière instance, pourrait porter le cadre d'une politique européenne de la jeunesse.

PARTIE 2: LE PROCESSUS

Le processus d'analyse internationale

En 1995, le Comité directeur européen pour la jeunesse (CDEJ) s'est attelé à lancer un processus portant sur plusieurs études internationales des différentes politiques de la jeunesse. A la suite de chaque analyse, un modèle général a été établi, bien que, pour le moment, certaines analyses s'en écartent, soit intentionnellement, soit en raison de la nécessité ou des circonstances. Des Etats membres du Conseil de l'Europe se sont eux-mêmes proposés comme candidats à une telle étude (j'écarte délibérément le terme «évaluation», bien qu'il ait été parfois utilisé dans ce sens). Après approbation, ces pays sont convenus de préparer un rapport national sur leur politique de jeunesse qui a servi de fondement aux premières délibérations des experts internationaux. La forme et le contenu de ces rapports nationaux font l'objet de l'exposé qui suit. La Direction de la jeunesse du Conseil de l'Europe a ensuite désigné un groupe international d'experts (généralement six personnes, mais pas toujours) qui a défini ses propres méthodes de travail. Celles-ci ont souvent été inspirées de celles qui les avaient précédées, mais non sans examen critique.

Le groupe international d'experts

De façon générale, le groupe international d'experts se composait de six personnes. Présidé par un membre du CDEJ, il a également intégré trois jeunes chercheurs (dont l'un a fait office de rapporteur du groupe), un représentant des structures de gouvernement (organes statutaires) du Conseil de l'Europe et un administrateur de la Direction de la jeunesse du Conseil de l'Europe.

Visites et méthodes de travail du groupe international d'experts

Dans les différents pays dont la politique de jeunesse était soumise à examen, les experts internationaux ont, le plus souvent, effectué deux visites. La première supposait généralement un séjour de quelques jours dans la capitale, consacré à des rencontres avec des représentants des divers ministères et avec les principales organisations nationales responsables de la politique de jeunesse; ces réunions ont permis de soulever les problèmes à clarifier et de spécifier les difficultés nées de la lecture du rapport national. La première visite peut donc être considérée comme ayant servi à l'*orientation stratégique* des travaux. La seconde visite, quelques mois plus tard, s'est plutôt déroulée à la façon d'un «voyage aller-retour» et a permis d'explorer

des aspects particuliers des politiques nationales de jeunesse et de débattre de la politique et des pratiques dans leurs liens avec les problèmes régionaux et locaux. Ainsi, nous pouvons dire que la *mise en œuvre opérationnelle* est ce qui caractérise le mieux le second voyage.

Il était inévitable que la tonalité et la structure des rapports internationaux émanent non seulement des conclusions substantielles issues des visites du groupe international, mais également de considérations théoriques et d'intérêts professionnels du groupe lui-même. Si cette composante a ajouté à la richesse des rapports internationaux, elle rend parfois difficile leur rapprochement en dépit de nombreux points communs, tant en ce qui concerne les difficultés que l'argumentation. Certains rapports internationaux sont, assurément, beaucoup plus théoriques que d'autres. Les uns ont tenté de couvrir le territoire dont traitaient les rapports nationaux, alors que d'autres (souvent de façon plutôt répétitive) ont choisi de mettre l'accent sur les thèmes qui leur paraissaient dominants. Certains se sont davantage appuyés sur les rapports nationaux pour orienter leurs délibérations, bien que le processus d'analyse ait toujours porté explicitement sur la politique nationale de jeunesse et n'ait pas constitué une *critique* ou une «analyse qualitative» des rapports nationaux *en eux-mêmes*. En réalité, bon nombre de rapports internationaux se sont appuyés sur des sources d'information écrites et orales qui allaient bien au-delà de celles retenues par les rapports nationaux. Cette approche synthétique de la production des rapports internationaux a été décrite dans le rapport international pour la Suède sous la forme d'une «interaction systématisée» qui a cherché, en quelque sorte, à «faire une triangulation» à partir des preuves disponibles et tirées de toute une série de prémisses.

Avant d'en venir à leurs discussions, les groupes internationaux d'experts ont été immédiatement confrontés à un certain nombre de dilemmes, dont la plupart n'ont pu être résolus avant la publication définitive de leurs conclusions. Ainsi, le mot «jeunesse» fait l'objet de définitions extrêmement amples à l'intérieur d'un pays et d'un pays à l'autre; la notion de politique de jeunesse dans les différents pays donnent lieu à diverses définitions. Il fallait donc poser immédiatement la question de savoir si le groupe international d'experts devait ou non travailler à partir des définitions retenues dans chaque pays (et étudier, en conséquence, sa politique de jeunesse), ou imposer ses propres perspectives au processus d'analyse en formulant ses appréciations (plutôt différentes) sur cette même base.

Il convient d'illustrer ici les caractéristiques de ces dilemmes. Ainsi, dans la majorité des cas, les politiques nationales de jeunesse semblent être essentiellement axées sur la nécessité d'aider les jeunes à *devenir adultes*. Mais ce n'est pas le cas partout. Aussi, la Suède est-elle fière d'avoir mis sur pied une

politique de jeunesse qui permette aux jeunes d'être jeunes. Il n'y a pas là, comme le signale le rapport international pour le Luxembourg, de dichotomie entre les perspectives, ni d'axe exclusif – et/ou – mais plutôt un indice des priorités retenues dans la définition d'une telle politique de jeunesse. L'établissement d'un ordre de priorité a donc des implications importantes en matière de recherche sur la jeunesse, de développement d'une politique et de prestations de service.

Naturellement, plutôt que du type exclusif (et/ou), la prolongation de la tranche d'âge où se situerait la «jeunesse» suggère la prise en compte des deux composantes. En ce qui concerne les adolescents, une politique de jeunesse peut rester centrée sur l'éducation et le développement d'activités de loisir constructives, ce qui, d'un point de vue historique, a été l'orientation générale des politiques de la jeunesse dans certains des pays concernés. Pour les jeunes plus âgés (jeunes adultes, postadolescents), les besoins sont plutôt différents et suggèrent une approche davantage «holistique» d'une politique de jeunesse, c'est-à-dire une politique qui soit également liée au marché du travail, au logement et aux questions de protection sociale. La plupart des rapports internationaux se sont inspirés de ce «paradigme», bien qu'il ne s'agisse pas toujours d'un modèle dont on retrouve la trace dans les rapports nationaux.

A ce dilemme vient s'ajouter l'antienne de la jeunesse considérée comme une «ressource» ou un «problème». Certains rapports nationaux mettent très nettement l'accent sur ce dernier aspect, alors que la tendance des experts internationaux les pousse, invariablement, vers la première des deux solutions. Les groupes internationaux ont adopté la position générale selon laquelle les politiques nationales de jeunesse doivent opter pour une solution plus explicite. Le rapport international pour le Luxembourg a repéré une tendance selon laquelle cette attitude serait déjà plus marquée:

«Dans l'ensemble, les gouvernements commencent à reconnaître les difficultés que rencontrent les jeunes, dans leur transition à l'âge adulte, dans la société contemporaine, et ils abandonnent progressivement le concept que les jeunes sont un groupe statique et homogène posant problèmes pour la société.» (Luxembourg, rapport international, p. 14).

La question de l'hétérogénéité de la jeune population a également été soulevée. A cet égard, les chercheurs répètent qu'il est nécessaire de procéder à des distinctions aussi bien verticales (chronologiques) qu'*horizontales* au sein même de la jeunesse, c'est-à-dire entre des groupes sociaux différents et des expériences substantielles distinctes. Ce type de différenciation n'est pas toujours évident dans les rapports nationaux qui sont autrement centrés sur la jeunesse.

Et en réalité, les rapports nationaux se sont avérés très différents du point de vue de l'angle adopté pour souligner les diverses politiques de la jeunesse. Ainsi, celui des Pays-Bas a insisté sur le caractère à la fois vulnérable et moins favorisé de la jeunesse; l'Estonie a mis l'accent sur le rôle central de l'éducation, et la Finlande est apparue préoccupée par le fait que l'intégration et la participation ne concordaient pas avec les idées différentes et plus globales des experts internationaux sur la «jeunesse» et la politique de jeunesse.

Les études réalisées sur le plan international ont souvent été à l'origine d'une surabondance de questions sur les réponses; quelques questions initiales soulevées par une certaine «lecture» des rapports nationaux sont restées sans solution. Il ne s'agit pas ici de mettre en question l'intégrité des rapports nationaux, mais, plus simplement, d'observer que les questions pressantes que le groupe international avait estimées importantes ne comportent pas de réponses «prêtes à l'emploi» (en termes de données statistiques ou d'autres éléments convaincants). C'est ainsi que les groupes internationaux ont dû s'appuyer sur des commentaires anecdotiques pour pouvoir faire avancer leur point de vue, s'agissant là d'une assise assez peu satisfaisante pour évaluer l'importance d'une perspective.

Pour autant, de telles affirmations ne devraient pas être écartées simplement à cause d'une absence de données «dures». Les rapports internationaux se voulaient à la fois *récapitulatifs* (sous la forme de commentaires de l'élément de preuve substantielle disponible grâce aux rapports nationaux et à d'autres sources d'information) et *formateurs* (avec indication des questions soulevées et des domaines de la politique qui mériteraient davantage d'attention et de réflexion). Ils ne constituaient donc pas *en soi* des «évaluations» à proprement parler; en aucun cas il ne s'agissait de formuler un jugement sur la politique de jeunesse d'un pays, mais plutôt d'identifier les points forts et les faiblesses de façon constructive et instructive.

Naturellement, comme le rapport international pour la Finlande a été le premier à le constater (s'agissant du refus des jeunes de prendre part au service militaire), le regard d'un «étranger» peut décevoir. Bien loin de vouloir mettre à jour des préoccupations cachées, il y avait un risque de voir les groupes internationaux partir à «la chasse aux fantômes», c'est-à-dire vouloir faire remonter à la surface des problèmes qui n'existaient tout simplement pas dans le pays concerné. Quelle que soit la manière de formuler des questions, telles que l'exclusion sociale ou les «enfants des rues» en Roumanie (ou, d'ailleurs, au Royaume-Uni), il n'y avait rien de cet ordre dans les pays nordiques (la Suède et la Finlande) soumis à l'analyse. En revanche, certains problèmes n'étaient pas des «fantômes» mais avaient été opportunément laissés de côté dans certains rapports nationaux, même s'ils avaient fait l'objet d'une attention soutenue dans d'autres pays. Les problèmes liés à

la toxicomanie viennent immédiatement à l'esprit: l'approche tolérante des Pays-Bas et celle, davantage répressive, de l'Espagne contrastent très nettement avec le point de vue de la Finlande pour qui la question méritait à peine un débat. Le groupe international d'experts pour la Finlande a découvert tout autre chose.

Les groupes internationaux d'experts ont été extrêmement conscients du fait que l'accueil chaleureux et l'hospitalité, qui leur ont été invariablement exprimés dans les pays hôtes, étaient la manifestation d'une volonté délibérée de présenter les politiques de la jeunesse sous leur meilleur angle. Naturellement, il fallait s'y attendre. Mais la responsabilité des groupes internationaux d'experts exigeait qu'ils formulent une appréciation critique sur les approches de ces politiques, qui pouvaient paraître normales et naturelles dans les pays concernés. Pour ce faire, les experts internationaux sont passés par différentes étapes, dont ils ont su tirer parti, pour consolider leur compréhension du cadre général de la politique de jeunesse; ils ont alors demandé des éclaircissements sur ce qu'ils considéraient être des questions essentielles. Cependant, il est arrivé, parfois, qu'en raison du dépit des pays hôtes, les perspectives critiques exprimées dans les rapports internationaux aient pu être, éventuellement, déformées à cause des intérêts théoriques et empiriques des membres des groupes d'experts.

Il ne fallait naturellement pas s'attendre à ce que les groupes internationaux d'experts restreignent leur débat aux seuls éléments contenus dans les rapports nationaux. Même s'il s'agissait d'un élément déterminant dans la préparation des rapports internationaux, il a nécessairement fallu passer au banc d'essai les politiques nationales de jeunesse, compte tenu des caractéristiques et des cadres qui avaient déjà été identifiés comme autant d'aspects paneuropéens légitimes des politiques nationales. Travailler au niveau de cette interface critique a représenté un défi significatif pour les experts internationaux.

Il est arrivé que ceux-ci se sentent frustrés par l'absence d'un rapport national complet au moment de leur première visite, parce que cette carence les laissait quelque peu désorientés avant de pouvoir définir leur propre perspective d'étude. Ainsi, le rapport national de l'Espagne n'a pas été prêt à temps, pas plus que le rapport de l'Estonie. Même le rapport national de la Finlande qui, pourtant, avait bénéficié d'une longue période de préparation, n'a pu être disponible que sous forme de projet avant la visite du groupe international. Mais comme nous l'avons déjà signalé, en dépit de ces problèmes de procédure, le processus d'analyse internationale *ne consistait pas* en une analyse des rapports nationaux, pas plus que ces derniers n'étaient conçus pour être la seule source de «preuve» des rapports internationaux.

Vers la fin de l'an 2000, le Conseil de l'Europe avait déjà identifié un certain nombre de thèmes prédominants qui avaient guidé les travaux des groupes internationaux, ou qui avaient été mis à jour à l'issue de leur réflexion. Parmi ces thèmes figuraient la question de la participation des jeunes, de la citoyenneté, de la démocratie, de la tolérance, de l'éducation non formelle, des loisirs, des besoins spécifiques des jeunes et de la jeunesse confrontée à des circonstances particulières (réunion de Luxembourg, décembre 2000). Le présent rapport s'appuie sur ces conclusions.

Les rapports nationaux

Les rapports nationaux, qui ont servi de point de départ au processus d'analyse internationale, différaient considérablement en termes de production et de contenu, bien que la plupart soient substantiellement similaires, comme il fallait s'y attendre. C'est ainsi que se sont partout manifestées des préoccupations pour l'éducation systématique et la participation au système éducatif. Mais même à propos des thèmes les plus courants, l'ordre de priorité et le traitement ont été très différents.

La production des rapports nationaux a été, parfois, nettement concentrée dans les mains des gouvernements, au point d'exclure d'autres contributeurs potentiels. La Suède est un parfait exemple, puisque le rapport national a été préparé par le Conseil national pour la jeunesse (*National Board for Youth Affairs – Ungdomsstyrelsen*), qui assure la coordination avec les autorités centrales pour tout ce qui concerne la jeunesse; le Conseil national des organisations de jeunesse suédoises (LSU) ne s'est vu proposer qu'une brève annexe. [Il faut noter que le rapport international pour la Suède s'est montré critique à l'égard du défaut d'engagement politique du LSU.] Par opposition, le rapport national de la Finlande comportait quatre chapitres préparés indépendamment par le gouvernement, par la *Finnish Youth Research Society*, par le Conseil national finlandais de la jeunesse (*Alliansi*); le dernier chapitre laissait la parole aux organisations de jeunesse et tirait des conclusions à partir de données statistiques extraites du baromètre annuel de la jeunesse. De ce fait, ce rapport national comportait des perspectives contraires et en compétition qui, prétendait-il, reflétaient la confiance manifestée en Finlande dans la politique de jeunesse et était à l'origine de ce que le ministre Andersson décrivait comme une «tension polémique» dans le cadre de laquelle le groupe international d'experts pouvait opter pour différents angles d'approche. Dans d'autres pays, le rapport national a été sous-traité à un organisme de recherche (c'est le cas en Roumanie). (Par la suite, le Gouvernement roumain a fait part de son inquiétude à propos de certaines des preuves et conclusions de ce rapport.) En Espagne, le gouvernement a également confié l'essentiel du travail à un organisme de recherche, mais a ensuite approuvé sa structure et sa teneur après discussion et consultation.

L'approche des Pays-Bas a été plus éclectique en ceci que l'*Inter-Departmental Youth Research Committee* (Comité interministériel de recherche sur la jeunesse) a pris les devants et conçu toute une série d'enquêtes et de consultations avant la rédaction du rapport définitif réalisée avec la coordination du ministère de la Santé, de la Sécurité sociale et du Sport. De la même façon, le Luxembourg a impliqué, dans l'élaboration de son rapport, des chercheurs et des organisations spécialisés dans les questions liées à la jeunesse et à l'administration centrale.

Tableau 1: Couverture de la politique de jeunesse dans les rapports nationaux

	Finlande	Pays-Bas	Suède	Espagne	Roumanie	Estonie	Luxembourg
Développements historiques	*	*	*	*	*	*	*
Démographie et évolution	*	*		*		*	
Statut social des jeunes	*	*	*	*	*		*
Développement du travail sur les jeunes/de la politique de jeunesse	*	*				*	
Multiculturalisme/minorités	*	*		*	*	*	*
Structures administratives et prestations de service	*	*	*	*	*	*	*
– Niveau central	*	*	*	*	*	*	*
– Niveau régional		*	*	*	*	*	*
– Niveau local		*	*	*		*	*
Conseil national de la jeunesse					*		
Domaines de la politique							
– Education	*	*	*	*	*	*	*
– Emploi	*	*	*	*	*	*	*
– Santé (et toxicomanie)	*	*	*	*	*	*	*
– Protection sociale/aide sociale	*	*		*			*
– Allocations		*		*			
– Logement (et sans-abri)	*		*				
– Transport	*						
– Protection enfance/jeunesse	*	*				*	
– Cadre familial			*	*	*	*	*
– Criminalité, sécurité et justice	*	*	*	*	*	*	
– Service militaire/défense		*			*	*	*
Jeunesse rurale	*			*	*		

	Finlande	Pays-Bas	Suède	Espagne	Roumanie	Estonie	Luxembourg
Problèmes spécifiques							
– Citoyenneté/participation	*	*	*	*	*		*
– Exclusion	*				*		
– Politique		*		*	*	*	*
– Valeurs	*					*	*
– Culture des jeunes	*	*	*		*	*	
– Loisirs (et sport)	*	*	*	*	*	*	*
– Information des jeunes		*					
– Echanges/mobilité internation.		*		*	*	*	*
– Egalité hommes/femmes				*			
– Identité					*		
– Relations personnelles				*			
– Vues sur le monde/l'Europe				*			
– Religion						*	*
– Minorités sexuelles						*	
– Couverture par les médias						*	
– Emigration					*		
– Violence							*
– Formation jeunes travailleurs							*
Recherche sur la jeunesse		*				*	

Les différences d'approche dans la production des rapports nationaux ne signifient pas, nécessairement, que ces documents doivent être divergents sur le plan formel. Tout dépend, inévitablement, de la conception de la politique de jeunesse qui alimente le processus. Mais il y a eu, parfois, des différences frappantes, à la fois en termes de structure et de contenu. Le tableau 1 illustre la diversité des questions traitées par chacun des sept rapports nationaux (avec la Finlande pour point de départ). L'absence d'astérisque dans une colonne ne signifie pas que les questions n'ont pas été mentionnées, mais simplement qu'il ne leur a été accordé qu'une importance limitée par rapport à d'autres thèmes.

Les différentes manières dont ces questions et sujets d'étude ont été traités varient considérablement du point de vue de la portée générale et de la profondeur de l'étude. Certains thèmes ont été introduits et défendus au moyen d'un exposé davantage théorique, tandis que d'autres décrivent, plus simplement, la situation concrète. Les uns ont été intégrés à une législation formelle, tandis que les autres accordaient une attention plus grande aux mécanismes de prestations de service. Ne dit-on pas qu'il y a 1 000 manières de «découper un gâteau», et les rapports nationaux n'ont pas fait exception

à cette règle. Du reste, ils ont eux-mêmes proposé une «découpe» différente en attirant l'attention sur les diverses perspectives adoptées, par exemple, par l'administration, les chercheurs spécialisés et les jeunes eux-mêmes.

Ce sont les réponses fournies par les groupes internationaux d'experts à l'ensemble de ces questions et la manière dont sont expliquées les initiatives particulières adoptées en matière de politique de jeunesse qui constituent la matière de ce rapport. Car, si des questions telles que le «multiculturalisme» ou la «drogue» peuvent avoir bénéficié de l'attention des rédacteurs d'un rapport national, l'agenda «politique» peut avoir été très différent. Il a pu même arriver que l'absence de traitement de certaines questions les ait rendu manifestes, au point que les groupes internationaux d'experts se soient vus reprocher d'avoir «chassé des fantômes» (voir plus haut). Ainsi, les groupes internationaux ont pu s'inquiéter de l'absence de discussions ou d'exposés sur des groupes particuliers de jeunes dans certains rapports nationaux (la jeunesse immigrante en Suède), ou eu à faire part de leurs critiques à cause de l'absence de données empiriques convaincantes sur certaines questions (situation des jeunes sans-abri au Luxembourg).

Il faut naturellement poser certaines questions importantes à propos des processus de production des rapports nationaux, et du rôle de ceux à qui il avait été demandé de les préparer. Ainsi, à qui fallait-il demander de participer à l'élaboration de ces rapports en dehors des gouvernements (communauté des chercheurs, organisations de jeunesse, jeunes eux-mêmes), et à quel stade du processus fallait-il envisager cette participation?

Mais ce n'est pas l'objet du débat. Il s'agit, pour le moment, de s'en tenir au contenu informatif mis à la disposition des groupes internationaux d'experts et des rapports internationaux qui ont suivi. Le présent rapport va donc prendre note de ce contenu, mais il a pour objectif premier d'envisager les questions soulevées à l'issue du processus d'analyse internationale et de préciser dans quelle mesure il existe des filières communes ou des différences entre les sept pays étudiés. A leur tour, les résultats peuvent être indicatifs des orientations à suivre dans l'élaboration d'une politique de jeunesse et suggérer la nécessité d'une plus grande attention et d'un approfondissement de la réflexion.

Qu'ils soient nationaux ou internationaux, les rapports sont déjà périmés, à certains égards du moins. Il est important de ne pas oublier qu'ils sont eux-mêmes «verrouillés dans le temps». En effet, les rapports internationaux ont été, parfois, préparés à un moment où le rapport national auquel ils faisaient allusion était déjà dépassé, parce que le gouvernement correspondant avait décidé du réexamen d'un certain nombre de mesures relatives à la jeunesse. Ainsi, la Suède était déjà très avancée dans l'élaboration d'une nouvelle loi sur les politiques de la jeunesse à la suite de la soumission de rapports par

une Commission des politiques de la jeunesse en 1997. Le rapport national, préparé pour l'analyse internationale du Conseil de l'Europe, n'avait, d'un point de vue formel, rien à voir avec ce processus. De la même façon, le Luxembourg en était déjà au processus de réévaluation de ses politiques d'éducation au moment même où le groupe international d'experts se rendait dans le pays. Ainsi, le tableau, quelque peu statique, présenté par les rapports nationaux dissimule la dynamique d'une réflexion permanente et du remaniement de la politique de jeunesse. Et c'est à cette dynamique – par le biais de l'identification des thèmes et défis – que le présent rapport se propose de contribuer plutôt que de rester enlisé dans le détail des approches propres à chacun des pays pris individuellement.

PARTIE 3: LES RÉSULTATS

Conceptualisation de la «jeunesse»

Les sociologues ont longtemps prétendu que la notion de «jeunesse» était davantage une construction sociale qu'une réalité biologique. D'un point de vue historique, il a pu arriver que la jeunesse, fruit d'une construction sociale, coïncide, plus ou moins largement, avec la notion d'adolescence, biologiquement et psychologiquement déterminée. Cela dit, vers la fin du XX^e siècle, ce lien a été rompu, dans une large mesure, avec l'affirmation théorique de plus en plus courante selon laquelle la «jeunesse» était devenue une étape prolongée de la vie. Elle s'est ainsi caractérisée par de multiples transitions (du stade de l'«enfance» à l'«âge adulte») et s'est trouvée, progressivement, dépossédée de certaines certitudes quant à la forme linéaire que ces transitions pourraient prendre (indépendance économique, autonomie et formation d'un foyer familial) et avec davantage de risques qu'auparavant. En d'autres termes, le concept de «jeunesse» soulève différentes questions; il suppose des visions multiples et n'est plus seulement caractérisé par son rapport à une «tranche d'âge» qui reste un fait acquis; en effet, il faut désormais interpréter la notion de «jeunesse» en termes de «caractère» (s'agit-il d'une ressource ou d'un problème?). Du point de vue d'une politique de jeunesse, chaque appréciation a ses propres implications. Et, en fait, pour laisser un instant de côté les travaux du Conseil de l'Europe, la nouvelle unité enfant et jeunes en Angleterre couvre une tranche d'âge de 0 à 25 ans (enfants et jeunes).

Cette unité a cherché à établir une représentation d'ensemble de ce que serait une politique pour la tranche d'âge la plus jeune en termes de «sécurité et de développement», mais également pour la tranche d'âge des moins jeunes en termes de «nécessité d'être en bonne forme et dotés d'une aptitude toujours plus grande à gérer sa propre vie».

Les différents pays impliqués par l'analyse du Conseil de l'Europe avaient des conceptions très diverses de la «jeunesse». En Estonie, la tranche d'âge concernée va de 7 à 26 ans, et l'évaluation internationale l'a fixée comme suit:

«Cette définition est globale et administrative et rattache essentiellement les jeunes en question à un ensemble de services publics – notamment l'éducation.» (Estonie, rapport international, p. 23).

Aux termes du rapport international, il s'agissait de la correspondance *de facto* d'une «lourde tradition pédagogique» (Estonie, rapport international, p. 29), qui soutient et oriente la politique de jeunesse en Estonie.

Plus simplement, les Pays-Bas ne font pas de distinction entre les enfants et les jeunes, et axent (tout comme l'Angleterre) leurs réponses en termes de politique sur la tranche d'âge 0-25 ans (bien que les Pays-Bas définissent souvent un sous-groupe d'âge entre 12 et 25 ans).

Le groupe international d'experts y a vu matière à commentaire, et a pu soutenir que cette manière d'estomper les frontières entre les enfants et les jeunes avait des conséquences positives et négatives pour l'élaboration d'une politique de jeunesse. En ce qui concerne les aspects positifs, cette distinction assure des transitions transparentes entre les politiques destinées à l'enfance et celles qui concernent les jeunes; en revanche, l'aspect négatif tient à ce qu'il y a une tendance inévitable à axer la politique sur les enfants plutôt que sur les jeunes. En réalité, le rapport international a soutenu que le rapport national aurait dû être intitulé: «rapport national sur l'enfance et la jeunesse», dans la mesure où il y avait trop d'informations étrangères à la tranche d'âge que le groupe international avait spécifiée pour désigner la «jeunesse», c'est-à-dire les jeunes âgés de 15 à 25 ans.

Le groupe international d'experts pour l'Espagne a également précisé qu'il n'était pas d'accord avec le concept qu'a l'Espagne de la jeunesse, parce qu'il le trouve beaucoup trop «extensible». En effet, le rapport national de l'Espagne a cru pouvoir étendre la période de la jeunesse entre 14 et 30 ans, et a même suggéré d'étendre cette tranche d'âge jusqu'à 32 ou 34 ans, âge auquel de nombreux jeunes Espagnols commencent seulement à vivre de façon autonome. Quelle que soit la pertinence des arguments postmodernistes, le rapport international soutient que la pensée d'Erikson demeure importante: si les jeunes ne sont pas poussés à conquérir leur indépendance, ils deviennent «anomiques» (c'est-à-dire qu'ils vivent dans un état permanent de crise identitaire).

Le rapport national de la Suède a insisté sur la répugnance fréquente à établir des distinctions par tranche d'âge dans le processus de conceptualisation de la «jeunesse». La politique de jeunesse du pays ne souhaitait pas avoir à faire un choix radical entre les deux notions contradictoires de «jeunesse» comme catégorie sociale et étape de la vie. Tout comme les Pays-Bas, le rapport international pour la Suède a soutenu que cette position avait des conséquences défavorables. Il peut y avoir des arguments en faveur d'une absence de distinction claire entre enfants, préadolescents et adolescents prolongés ou postadolescents, mais il s'agit de «phases de la vie nettement différenciées et chacune recèle ses propres désirs et besoins» (Suède, rapport international, p. 21). Des observations similaires ont été faites à propos du Luxembourg où, en dépit de la reconnaissance croissante des besoins de la

«jeunesse en phase de postadolescence», la politique est restée essentiellement centrée sur la satisfaction des besoins des jeunes pendant les années de l'adolescence. Toutefois, à la différence du groupe international d'experts pour l'Espagne, les experts du Luxembourg ont voulu travailler à partir de la définition qui leur a été fournie dans le rapport national: «par le terme de "jeunes", nous désignons, en principe, celles et ceux qui sont âgés de 15 à 24 ans mais, aux fins d'élaboration de ce rapport, nous acceptons la définition du Luxembourg qui fixe la tranche d'âge de 12 à 25 ans» (Luxembourg, projet de rapport international, p. 6).

Plus loin dans leurs analyses, les rapports internationaux ont, à plusieurs reprises, attiré l'attention de leurs lecteurs sur l'hétérogénéité de la jeunesse. Ils ont insisté sur la nécessité de réponses différenciées en matière de politique de jeunesse pour satisfaire les besoins de sous-groupes au sein de la population jeune (les références les plus explicites sont faites aux jeunes les moins favorisés, aux jeunes femmes, aux jeunes des minorités ethniques et, moins fréquemment, aux jeunes handicapés). A l'intérieur des pays comme dans leurs relations, le même argument pourrait être avancé à propos du «concept de jeunesse» lui-même. Certains jeunes de Finlande et des Pays-Bas (et probablement de la Suède aussi) peuvent manifester des caractéristiques «postmodernes» du point de vue des valeurs qu'ils reconnaissent et de leurs styles de vie. Mais le rapport international de la Roumanie attire l'attention sur le fait qu'une minorité significative de jeunes en Roumanie régressait ou était contrainte de régresser à un stade «prémoderne». Les implications en termes de politique élaborée pour répondre aux besoins de *différents types de jeunes* sont donc évidentes. Ce n'est pas que les jeunes «postmodernes» aient nécessairement des besoins moindres; en fait, il n'est pas impossible de soutenir qu'ils aient même un sens plus aigu de l'incertitude et de la «dislocation sociale» étroitement associée à la croissance dans un certain nombre de désordres psychosomatiques. En réalité, le rapport international pour l'Espagne suggère que la population de jeunes «modernes» en Espagne est peut-être protégée des pires excès de l'anomie – conséquence de transitions problématiques vers l'indépendance dont ils font l'expérience – du fait que ces jeunes sont toujours régis et guidés par des normes plus claires qui sont celles de leurs familles et l'Etat. Il leur reste encore à devenir cette jeunesse «postmoderne» qui émerge déjà en Europe du Nord: «La mentalité postmoderniste ne fait pas partie de la mentalité des jeunes en Espagne» (Espagne, rapport international, p. 12). Et c'est seulement à la fin de son rapport que la Suède envisage différentes définitions de la jeunesse – comme catégorie sociale, âge de la vie et génération. Le rapport national reflète utilement la problématique liée à la politique de jeunesse, qui est *soit* un outil pour aider les jeunes à devenir adultes, *soit* un outil pour aider les jeunes à être jeunes (voir Suède, rapport national, p. 286-298).

Au-delà de la controverse théorique autour des définitions de la «jeunesse» se posent des questions plus empiriques à propos de la «condition sociale» ou de l'«orientation sociale» des jeunes. Celles-ci sont, de la même façon, à la fois contestées et diversifiées, mais il y a quelques termes communs. Le (projet de) rapport du Luxembourg fournit un cadre utile pour poser ces questions. Il affirme, une fois encore, l'hétérogénéité de la notion de «jeunesse», et insiste sur les mutations rapides dans les conditions sociales vécues par les jeunes et qui résultent de:

- l'évolution des attentes propres des jeunes;
- la modification des structures socio-économiques et politiques;
- l'évolution globale plus large.

Le nouvel «élément caractéristique» des mutations de la jeunesse tient au fait que les évolutions se prolongent, et sont souvent complexes et sensibles à ce que le rapport international pour le Luxembourg appelle une «tendance à la régression»; en d'autres termes, le progrès ne peut être considéré comme définitivement acquis, et toutes les marches en avant peuvent être réversibles. La «citoyenneté» est moins assurée et moins clairement définie. Il existe des inégalités davantage polarisées entre ceux qui sont capables de tirer le meilleur parti des nouvelles opportunités et ceux qui sont plus vulnérables au risque et à l'exclusion sociale. Il y a un nouveau paradoxe: les jeunes les plus favorisés sont désormais confrontés à une dépendance plus marquée mais, en dernière instance, bénéficient d'une plus grande certitude pour accompagner des transitions fécondes, alors que les jeunes les moins favorisés font l'expérience de transitions plus accélérées, mais également plus risquées. Certains jeunes exclus ou soumis au risque sont particulièrement «visibles» et, de ce fait, sont directement visés par les politiques publiques en raison des problèmes qu'ils sont susceptibles d'*occasionner*. Il y a également d'autres jeunes moins «visibles» et qui auraient besoin du même type d'aide mais qui, selon toute probabilité, n'obtiendront pas de réponse adéquate en termes de politique aux problèmes dont ils font l'*expérience*. Cette nouvelle condition sociale *et économique* des jeunes est parfaitement connue et soulève des questions d'ordre politique à propos du rôle de la famille dans ses liens avec l'Etat et sur la capacité de l'un ou l'autre, ou des deux, à soutenir les aspirations des jeunes à l'autonomie et à l'indépendance.

Il y a également d'autres dimensions moins bien étudiées de la nouvelle condition sociale des jeunes, qui se manifeste de différentes manières dans les rapports internationaux. La plupart de ces rapports ont réaffirmé la «thèse de l'individualisation», proposée par la théorie sociologique qui considère la jeunesse comme un âge de la vie. Mais ils ont aussi décrit certaines tendances, plus générales et collectives, à l'intérieur des pays et dans les

relations qu'ils entretiennent. Si, par exemple, des travaux sûrs et bien payés sont une priorité absolue – quoique souvent indéfinissable – pour la plupart des jeunes et dans la plupart des pays, la recherche en Suède a montré qu'une participation plus active et *authentique* était la priorité des jeunes. Les jeunes adolescents manifestent un fort intérêt pour des *activités de loisir et le sport*, et soulèvent donc la question de l'ampleur de la réponse apportée dans ce domaine par une politique publique. Des tendances générales peuvent être détectées autour du *déclin des niveaux de participation aux organisations formelles de la jeunesse au profit d'orientations plus marquées par le droit politique*. Il semble qu'il y ait une désillusion croissante et une *absence de confiance dans la capacité des structures politiques et des politiques publiques* à soutenir les jeunes et à répondre à leurs aspirations. Ce phénomène est, en effet, très négatif en Roumanie et plus nuancé en Finlande. En outre, il y a une certitude généralement répandue selon laquelle il est peu probable que les jeunes adoptent les styles de vie et les manières de leurs parents. De nombreux jeunes Européens font part de leur pessimisme général à propos de l'avenir. Les jeunes Espagnols, en dépit des inquiétudes manifestées par le rapport international à propos de leur anomie et des difficultés prononcées qu'ils rencontrent pour conquérir leur indépendance, semblent être l'exception à cette règle: leurs conditions de vie paraissent les rendre majoritairement heureux.

Les deux conceptualisations de la «jeunesse» et les deux peintures de leur «condition sociale» – dans toute sa diversité – mettent en lumière les défis auxquels est confrontée une politique de jeunesse, et insistent sur la nécessité du développement et de la mise à disposition de toute une série d'interventions et de formes d'appui aux jeunes. La façon dont cette orientation peut être elle-même conçue et mise en œuvre fait aussi débat. C'est précisément ce dont témoignent les rapports internationaux.

Conceptualisation d'une politique de jeunesse

A la suite d'une récente intervention devant le Parlement lituanien (le «Seimas») sur «L'idée d'une politique de jeunesse», j'ai participé à des échanges sur la manière de faire avancer le débat par une nouvelle élaboration du «concept de politique de jeunesse» adopté en 1997. Il en est résulté l'idée que la notion de politique de jeunesse pouvait être structurée autour des «5C» qu'il pourrait être intéressant de présenter ici (tableau 2).

Avant de passer à l'élaboration de commentaires sur les rapports internationaux, il vaudrait mieux éclairer ce cadre général en poussant plus loin la réflexion. Les rapports internationaux eux-mêmes attirent l'attention sur ce que l'on pourrait appeler des «carrefours» en matière de politique, ou sur

l'absence de tels carrefours. Certaines politiques de la jeunesse ont été très nettement séparées et segmentées avec très peu d'éléments de rapprochement entre les divers composants. D'autres politiques ont été le produit d'un débat poussé et sont, par conséquent, davantage synchronisées. Pour autant, elles n'abordent pas toujours les questions qui permettraient de savoir qui prend, ou devrait prendre, la responsabilité principale de la politique qui concerne les jeunes, et qui est tenu à l'écart, ou choisit de ne pas s'impliquer dans le processus de développement d'une telle politique. Ces questions s'appliquent non seulement au niveau de l'administration centrale, mais également aux niveaux régional et local.

Tableau 2:

Concept et cohérence d'une politique de jeunesse – Les «5 C»

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">– Couverture (géographique et groupes sociaux);– Capacité (rôle et relations du gouvernement et des ONG qui se consacrent aux jeunes);– Compétence (problème de la formation et de la qualification des jeunes);– Coopération, coordination et cohérence (point de vue hiérarchique et horizontal);– Coût (ressources financières et humaines indispensables). |
|--|

L'aspiration universellement proclamée fait systématiquement mention d'une politique de jeunesse «intégrée». Les Nations Unies ont soutenu, récemment, que cette caractéristique était désormais celle de plus de 90 % des Etats membres, bien qu'elles concèdent qu'actuellement nombreuses sont les politiques encore dominées par des préoccupations liées à l'éducation et la formation. La réalisation d'une telle intégration exige, toutefois, des structures capables de combiner à la fois des processus de décision politique et professionnels au sein de secteurs qui affectent les jeunes et impliquent un engagement auprès des représentants des jeunes susceptibles d'être concernés par ce type de décisions. Il en résulte la nécessité impérieuse de prévoir des structures et pratiques de consultation et participation effectives (qui feront l'objet d'un débat ultérieur). Comme le mentionne le rapport international pour la Finlande:

«En tant que concept, la politique de jeunesse est le produit de décisions politiques (internationales) nationales, régionales (provinciales) et locales, intervenues au niveau de multiples secteurs de la vie politique (éducation, formation, logement ou santé). Ce concept concerne à la fois la population générale des jeunes et des sous-groupes spécifiques au sein de cette population générale (tels que les jeunes femmes, les délinquants ou les minorités ethniques). Il peut même

s'étendre à des initiatives très nettement axées sur de tels sous-groupes, et plus particulièrement organisées autour de thèmes politiques spécifiques (jeunes mères ou chômage des jeunes des minorités ethniques). Toutefois, nombreux sont les partenaires et les contributeurs qui ont un rôle d'*information* à tous ces niveaux d'élaboration d'une politique de jeunesse – qu'ils fassent ou non partie de l'administration. Les données issues de la recherche, les organisations de jeunesse, le profil des médias, les défenseurs de la morale publique et différents groupes de pression, tentent tous d'influer sur la réflexion politique qui conditionne les dimensions d'une politique de jeunesse, laquelle peut être, ou n'être pas, "adaptée au développement positif des jeunes au sein d'une société donnée". Et, à terme, ils finissent par donner forme à ce que seront les *priorités* d'une politique de jeunesse.» (Finlande, rapport international, p. 36).

Il faudrait ajouter que la définition formelle des priorités fournit de bons indicateurs des niveaux de financement indispensables.

Cette approche holistique de la conception et l'élaboration d'une politique de jeunesse semble – bien que de façon différente – faire défaut à la plupart – pour ne pas dire à toutes – des politiques nationales de jeunesse, telles qu'elles apparaissent dans les rapports internationaux. Les priorités et les grands axes d'une politique de jeunesse ont souvent été conçus de façon beaucoup plus étroite et dérivée d'un champ d'information et de consultation beaucoup plus limité.

Les *objectifs* d'une politique de jeunesse ont été conçus de différentes façons. Comme indiqué plus haut, la plupart des politiques de la jeunesse ont exprimé une certaine aspiration générale à aider les jeunes à devenir adultes, du point de vue de leur «employabilité» et de la «citoyenneté», mais la Suède n'a pas retenu cette norme en affirmant que sa politique de jeunesse visait à «aider les jeunes à être jeunes».

Dans le cadre du *processus* de recherche d'une politique qui aide les jeunes à devenir adultes, certaines politiques ont été davantage centrées sur la prévention des problèmes sociaux occasionnés par les jeunes et sur la manière de résoudre ces problèmes lorsqu'ils étaient posés. D'autres politiques sont moins focalisées sur la notion de problème et plutôt régies par la volonté de susciter des opportunités. On pourrait parfaitement soutenir qu'une politique de jeunesse axée sur les opportunités cherche à établir la politique universelle guidée par le concept de la jeunesse en tant que ressource. Par opposition, une politique de jeunesse attachée aux particularismes (c'est-à-dire axée sur des groupes spécifiques) est guidée par une idée de la jeunesse qui fait considérer celle-ci, du moins potentiellement, comme un problème. A son tour, cette distinction conduit à se poser la question de savoir si la politique de jeunesse est une composante essentielle ou marginale de la politique publique, et si son approche est synchronisée ou segmentée.

Il apparaît, toutefois, que la plupart des pays ont considérablement développé leur politique de jeunesse au cours des dernières années, du point de vue de la conception et l'application concrète. Comme l'ont suggéré certains des arguments précédemment apportés, la tranche d'âge concernée par une politique de jeunesse s'est considérablement élargie. Par ailleurs, comme le montre parfaitement le tableau 1, les domaines de la politique et les questions considérées comme partie intégrante du «territoire légitime» d'une politique de jeunesse se sont beaucoup diversifiés. Cependant, c'est une chose d'engager un grand débat théorique sur la vigueur et l'intégration d'une politique de jeunesse, et une tout autre chose de mettre en œuvre des mécanismes qui en permettent l'élaboration efficace.

Illustration

Pour des raisons plutôt différentes, les deux manières qu'ont l'Estonie et les Pays-Bas d'aborder la question de la politique de jeunesse ont été décrites par les groupes internationaux d'experts comme «paternalistes». Dans le premier cas, la raison était l'absence d'une «voix de la jeunesse» qui résultait de la carence ou l'absence d'un Conseil national de la jeunesse (voir ci-dessous). Dans le cas des Pays-Bas, il a été fait mention d'un «paternalisme résiduel» dans la politique de jeunesse élaborée et incarnée dans les termes «soins» et «prévention»:

«La politique de jeunesse des Pays-Bas lance un défi manifeste au paternalisme résiduel et, dans le même temps, montre combien il est difficile à surmonter.» (Pays-Bas, rapport international, p. 27).

Un regroupement des perspectives paraît ici pertinent. Le paternalisme résiduel perçu aux Pays-Bas par le groupe international d'experts l'a amené à conclure que la politique de jeunesse obéissait à une optique «curative» et «axée sur les problèmes», et qui ne prenait donc pas suffisamment en compte les inquiétudes subjectives et actives des jeunes. Cette argumentation ne diffère pas significativement de celle mise en avant par le groupe international d'experts pour l'Estonie, bien qu'il y ait une différence de degré. Elle s'apparente également aux observations du groupe international d'experts pour l'Espagne relatives à la rationalité formelle de la politique de jeunesse en Espagne qui sacrifie à la rationalité subjective. Le message est le suivant: la conceptualisation d'une politique de jeunesse doit mettre fortement l'accent sur une perspective axée sur les opportunités et qui exige davantage de stratégies efficaces pour emporter la *participation* des jeunes (voir plus loin).

Même la Finlande – qui, apparemment, peut se prévaloir pourtant d'une forte participation de la jeunesse et qui affirme clairement que «les jeunes ont le droit et la charge de construire leur propre futur» (Finlande, rapport national, p. 64) – a adopté une «stratégie d'entreprise» autour des conditions

de vie des jeunes. Cette position pourrait être interprétée comme une attitude paternaliste, et peut-être faudrait-il utiliser avec précaution certains termes chargés de sens. Comme l'accepte dans la réalité le rapport international pour les Pays-Bas, un dualisme est perceptible dans l'approche qu'a ce pays de sa politique de jeunesse. Il peut sembler qu'elle cherche à intensifier son «contrôle» sur les jeunes, alors qu'elle vise également à soutenir le potentiel créatif de la jeunesse. Ainsi, si sa politique de jeunesse peut, en apparence, être focalisée sur les problèmes occasionnés par les 15 % de jeunes considérés comme une population «à risque», il y a aussi une orientation manifeste vers une compréhension positive de la jeunesse (Pays-Bas, rapport international, p. 16). Cette dichotomie ne devrait pas surprendre. Elle existe presque systématiquement dans la conceptualisation de la politique de jeunesse de tous les pays: *le problème crucial tient à l'équilibre entre les deux positions.*

Les *objectifs* d'une politique de jeunesse sont très variables. Le rapport international pour la Suède a soutenu que les deux approches fondamentales présentaient des perspectives «prometteuses» vers l'adoption progressive d'une politique européenne de la jeunesse:

- la jeunesse comme ressource humaine et non (seulement) comme un problème;
- citoyenneté et lutte contre l'exclusion sociale.

Le rapport international pour l'Estonie reprend pratiquement mot pour mot ce même thème, et soutient qu'il y a deux approches d'avenir en rapport avec une politique de gestion des ressources humaines et la citoyenneté européenne.

Telle a été (au moins de façon latente) la trame qui a structuré les délibérations d'une série de conférences ministérielles sur la jeunesse à Strasbourg (1985), Oslo (1988), Lisbonne (1990), Vienne (1993) et Luxembourg (1995), encore que les toutes premières priorités structurées de façon très générales aient été les suivantes:

- participation;
- égalité des chances;
- situation sociale des jeunes en Europe;
- politique de jeunesse globale et intégrée.

Cela dit, à partir de la conférence ministérielle de Bucarest en 1998, la politique de jeunesse a essentiellement été considérée comme suit:

- participation et citoyenneté;
- lutte contre l'exclusion sociale;
- éducation non formelle.

La question de l'accès au marché du travail («employabilité») est sous-jacente à l'ensemble de ces domaines d'étude. Il s'agit toujours, en effet, d'une aspiration fondamentale de toute politique de jeunesse avec un certain nombre d'autres composantes. Les objectifs essentiels d'une politique nationale de jeunesse sont regroupés sur le tableau suivant, chaque fois qu'il a été possible de les isoler:

*Tableau 3:
Objectifs fondamentaux d'une politique de jeunesse*

	Finlande	Pays-Bas	Suède	Espagne	Roumanie	Estonie	Luxembourg
Développement personnel et activités civiques		*					
Promotion des opportunités			*				
Opportunités de participation et influence				*			
Soutien aux activités des associations de jeunesse						*	
Travail des jeunes/participation politique							*
Conditions de vie des jeunes		*					
Opportunités d'indépendance				*			
Education et emploi				*			
Education et mesures éducatives						*	
Education et intégration							*
Internationalisme		*					
Prévention de l'exclusion des jeunes		*					
Prévention et lutte contre la désinsertion sociale			*				
Développement de la créativité des jeunes				*			

Le tableau qui précède ne constitue qu'un guide très général des priorités retenues par les différents pays pour élaborer leur politique de jeunesse, mais peut aussi servir d'exemple de ce que devraient être et, peut-être, pourraient être, les objectifs fondamentaux d'une telle politique. Il y a entre tous ces objectifs des relations claires. La promotion de la participation est aussi une stratégie qui contient en germe les moyens de lutter contre l'exclusion.

L'éducation et l'emploi sont des éléments décisifs dans l'indépendance et l'intégration. Ainsi, il n'y a ni ruptures ni dissensions à propos des objectifs essentiels d'une politique de jeunesse, bien que, dans certains pays, ils brillent par leur absence.

Exécution d'une politique de jeunesse: structures et financement

Législation

La plupart des pays disposent, désormais, d'une législation spécifique relative à la jeunesse, bien que leur relation à une politique «intégrée» fasse toujours débat; plus particulièrement, la législation qui concerne la «jeunesse» est souvent limitée au «travail des jeunes» et à l'éducation formelle. Comme indiqué plus haut, la Suède va prochainement adopter un texte de loi sur sa nouvelle politique de jeunesse. La Finlande dispose d'une loi sur le «travail des jeunes» en date de 1997 (*Youth Work Act*), qui remplace trois textes antérieurs sur le même sujet et qui traite plus généralement des «conditions de vie» des jeunes. La Roumanie et l'Estonie disposent de tout un arsenal de mesures législatives relatives aux jeunes qui ont été adoptées dans les années 1990.

Mais, comme le précise le rapport international pour la Roumanie, les décrets et les lois sont une composante nécessaire qui ne conduit pas forcément à une pratique efficace, sauf si des structures appropriées pour appliquer une politique sont mises en place et que les financements indispensables sont dégagés. Le rapport international pour l'Estonie va dans le même sens: «le recours à des textes législatifs manifeste la volonté et les souhaits de la société, mais ne se traduit pas nécessairement par des effets concrets» (Estonie, rapport international, p. 21). Ce phénomène est communément appelé «décalage dans la mise en œuvre». En outre, comme peine à le faire remarquer le rapport international pour l'Espagne, la formulation et la mise en œuvre d'une politique de jeunesse doivent être plus fermement fondées sur un processus de rationalisation formelle (argumentation explicitée des décisionnaires). Il doit également tenir compte de la «rationalisation subjective» qui considère les perspectives *subjectives* de ceux sur qui la législation actuelle ou future a un impact:

«De l'avis du groupe international d'experts, la défaillance majeure de la législation espagnole tient à l'absence de rationalisation subjective et à l'abondance de textes qui mettent l'accent sur le raisonnement formel au nom des principes démocratiques. De ce fait, bon nombre des problèmes sociaux de la jeunesse ne peuvent être résolus.» (Espagne, rapport international, p. 55).

Cette interprétation est voisine d'un argument que nous avons proposé en rapport avec la politique de jeunesse, il y a de nombreuses années maintenant. Si bien intentionné et parfaitement élaboré que soit tel élément d'une politique de jeunesse, il ne pourra aboutir s'il ne sait pas repérer les critères cachés qui imprègnent les réponses fournies par les jeunes. Ces réponses peuvent être très différentes de celles auxquelles il était possible de s'attendre et qui avaient servi de fondement rationnel et fondamental à l'élaboration de la politique. (C'est ce qui renforce l'argument de la sensibilité des structures à la participation des jeunes dans la prise des décisions: outre le respect des dispositions posées par l'article 12 de la Convention des Nations Unies sur les Droits de l'Homme et la multiplication des opportunités d'apprentissage à la citoyenneté, cette position laisse présager une pratique davantage effective).

La politique de jeunesse et la législation qui la régit procèdent immanquablement d'une représentation idéologique, laquelle imprègne l'orientation stratégique d'une politique de jeunesse. De telles visions idéologiques se sont avérées particulièrement prononcées en Estonie (qui accorde une importance très significative à l'éducation) et en Finlande (qui est très attachée au «travail des jeunes» et à la contribution de sa politique de jeunesse à la citoyenneté). Certains rapports internationaux se sont émus que l'absence d'une telle représentation idéologique – «vide idéologique» – ait pu compromettre la probabilité de l'élaboration de structures efficaces et l'assurance d'un engagement de toutes les instances concernées envers l'application de la politique de jeunesse.

Financement

Pour des raisons très différentes, tous les pays en question ont été confrontés à des pressions fiscales pour l'affectation de ressources à la politique de jeunesse. Il est possible de discourir à l'infini sur le fait que les jeunes sont l'avenir (notre futur) et, qu'à ce titre, ils exigent un investissement adéquat; pour autant, les contraintes budgétaires ne disparaissent pas. Cela dit, certaines restrictions financières sont, en réalité, une fausse économie. Les rapports internationaux attirent fréquemment l'attention sur le fait que des ONG qui s'occupent des jeunes soient de plus en plus souvent incapables d'obtenir de leur gouvernement un financement structurel, dans la mesure où ces derniers n'acceptent de financer que les coûts des projets. Si, dans certains cas, cette attitude a renforcé le caractère «entrepreneurial» de quelques ONG (comme c'est le cas aux Pays-Bas), il y a un revers de la médaille pour de nombreuses autres qui ont dû consacrer un temps infini à rechercher des financements aux dépens de leurs activités fondamentales de représentation et défense des jeunes et des problèmes particuliers de la jeunesse.

Il ne s'agit pas ici d'envisager le problème global des dépenses induites par une politique de jeunesse dans les pays étudiés, mais en tout état de cause, d'une tâche colossale et complexe. Il suffit de savoir ici que, si des pays différents ont à leur disposition des niveaux de ressources tout à fait distincts, il y a une tendance générale à ne plus déléguer la responsabilité financière au gouvernement central. Il peut y avoir des arguments très pertinents pour défendre une telle position (notamment, qui permettrait une plus grande souplesse et une autodétermination locale et favoriserait une plus grande autonomie des jeunes), mais cette même argumentation peut aussi être considérée comme une forme de rationalisation opportune qui justifierait l'abandon de la responsabilité financière liée à la politique de jeunesse. Souvent, les pouvoirs régionaux et les municipalités sont tiraillés entre des impératifs contradictoires. Il en résulte que la politique de jeunesse ne puisse pas atteindre les objectifs qui lui sont fixés, ou que le mécanisme complexe de prestation de service demeure sous-professionnalisé et sous-financé et, parfois (comme au Luxembourg), reste largement aux mains de bénévoles. De tels problèmes sont souvent exacerbés par les degrés relatifs d'autonomie aux niveaux régional et local. Les gouvernements centraux peuvent fournir les cadres, parfois rétroactivement grâce à la loi, mais ne peuvent pas ordonner à des instances, auxquelles le pouvoir est délégué, de mettre cette politique en application (voir plus loin). En l'absence d'un financement adéquat, il est vraisemblable que le fameux «décalage dans la mise en œuvre» ne pourra que s'accroître. Comme l'a observé le groupe international d'experts aux Pays-Bas – à la suite d'une observation faite dans le rapport national du pays selon laquelle les restrictions de financement avaient, dans certains cas, «occasionné dans les municipalités la disparition de la carte sociale des services généraux proposés à la jeunesse et la communauté» :

«Le transfert des obligations et responsabilités vers les autorités provinciales (niveau régional) et les municipalités (niveau local) a été accompagné par des restrictions de financement qui ont plutôt limité qu'accru les opportunités pour les administrations locales d'intervenir dans les problèmes de la jeunesse.» (Pays-Bas, rapport international, p. 21).

A ce propos, le groupe international d'experts pour les Pays-Bas a constaté qu'il y avait un réel besoin de développement de la législation et de financements supplémentaires pour que la vision d'une véritable politique de jeunesse puisse être suivie d'effets.

Quelle que soit la pertinence de l'argument financier, il est manifeste que les politiques nationales de jeunesse font de plus en plus souvent l'objet de délégations aux niveaux régional et local avec des résultats mitigés.

Structures de mise à disposition

Mise en œuvre verticale

La plupart des pays disposent d'une structure «en cascade à trois niveaux» pour l'orientation stratégique et l'application opérationnelle de leur politique de jeunesse. (Il s'agit de la «connexion» verticale de la politique de jeunesse qui ne dit rien de l'ampleur ou de la diversité du contenu – alors que des liaisons horizontales auraient la même pertinence.) La législation est élaborée et les cadres tracés par le gouvernement central et par son administration qui modèlent les possibilités de prestations de service par les administrations régionales et locales (municipalités).

Dans quelle mesure l'orientation générale – voire même la prescription (et peut-être les financements hypothéqués) – peut-elle être assurée par le centre? Telle est l'une des questions fondamentales que pose une politique de jeunesse. De nombreux pays concernés par le processus d'analyse internationale (tels que la Finlande et les Pays-Bas et, manifestement, la Roumanie et l'Estonie) avaient auparavant, et pour des raisons différentes, opté pour une prescription beaucoup plus centralisée. Selon les conclusions du rapport international, la Roumanie n'a toujours pas évolué sur ce point; il est noté dans le rapport que les «tentatives d'établissement de politiques locales de la jeunesse n'ont pas encore rencontré un franc succès. Il y a donc une lacune qu'il faudrait combler (...) la décentralisation est une orientation à conseiller» (Roumanie, rapport international, p. 62). Ailleurs, toutefois, la tendance s'est déjà manifestée en faveur d'un pouvoir d'appréciation et d'une plus grande souplesse au niveau régional et municipal, dans le cadre des paramètres imposés par le pouvoir central. L'argument qui milite en faveur d'une liberté accrue au niveau local se fonde sur la nécessité d'une plus grande souplesse dans la réponse à apporter aux besoins pressentis, avec possibilité d'une interprétation et d'une exécution locales; mais cette orientation s'est le plus souvent manifestée dans le contexte de ressources plus limitées et à utiliser dans un cadre général centralisé. Telles sont les questions significatives qui concernent la relation entre les incitations à une plus grande autonomie régionale et locale et l'existence d'un processus de décentralisation. Aux Pays-Bas, comme le montre le rapport international, le gouvernement central prend en charge les obligations de base (facilitation, contrôle et innovation), et fournit le cadre qui oriente les niveaux inférieurs de l'administration. En Espagne, naturellement, la politique centrale ne peut pas être directement mise en œuvre, en raison du statut d'autonomie des régions; selon le rapport international, il y a une conséquence négative à cet état de fait: la part du «centre» dans les aspirations qui animent la politique de jeunesse est négligée ou, plus simplement, laissée de côté.

Il ne fait aucun doute qu'un argument fort milite en faveur de la prestation d'un service différencié issue de la politique de jeunesse d'un même pays, et qui, seul, permette de tenir compte de la diversité des conditions sociales parmi les jeunes. Le rapport international pour la Suède insiste avec force sur cet argument et met en opposition la situation de la jeunesse rurale en Suède avec celle des jeunes des agglomérations urbaines. Mais il restera une tension persistante entre le souhait d'habiliter des réponses pertinentes localisées et celui d'assurer la cohérence de la réponse apportée à tous les jeunes, où qu'ils vivent. (Ce qui, pour partie, est une affaire de «couverture» – voir plus haut.) Cet aspect de la question est résumé de façon très concise par le rapport international pour le Luxembourg:

«Les plans-cadres nationaux doivent être suffisamment souples pour que les instances locales puissent les adapter à leurs besoins, mais doivent aussi garantir une certaine uniformité au plan de leur mise en œuvre.» (Luxembourg, rapport international, p. 36).

Ce commentaire procède d'une certaine inquiétude qui veut que, parce que le Luxembourg est un petit pays, il n'y ait pas de niveau «intermédiaire» (régional) entre les administrations centrale et locale. La décentralisation de l'exécution d'une politique de jeunesse au niveau local a donc été, dans l'ensemble, recommandée, et l'on peut dire qu'elle a fonctionné efficacement, même si le groupe international d'experts avait simplement souhaité attirer l'attention sur ce phénomène. En réalité, il n'a pas été le seul à soulever ce problème. En Suède, du fait des caractéristiques démographiques et géographiques du pays, il n'y a pas de «strates» intermédiaires, et le groupe international d'experts s'est demandé si l'intervalle entre le «centre» et les «municipalités» n'était pas «trop important» pour que certaines municipalités délèguent les responsabilités qui leur étaient confiées par le gouvernement central. Dans l'annexe au rapport national, le Conseil national des organisations de jeunesse suédoises (LSU) fait la même remarque que celle qui figure dans le rapport international pour le Luxembourg:

«Une décentralisation de la politique de jeunesse et une responsabilité accrue au niveau municipal pourraient donner à la politique de jeunesse un caractère très varié selon les différentes régions du pays. C'est important ici de considérer si une politique déterminée seulement sur la base de directives générales peut garder ses priorités au moment où une réduction des ressources est décidée dans le secteur public. Ce qui manque donc dans l'organisation de la politique de jeunesse ce ne sont pas des objectifs généraux, mais plutôt certains actes de la part des autorités gouvernementales qui permettent l'accomplissement de ces objectifs.» (Suède, rapport national, p. 303-305).

Illustration

L'inadaptation, dans certains pays, des structures verticales utiles à l'exécution d'une politique de jeunesse et les obstacles qui s'opposent à une mise en œuvre effective ont fait l'objet d'une observation critique dans les rapports internationaux. En Espagne, le rapport international a insisté sur la structure verticale formelle et sur les structures centrales (horizontales) qui ont généré un «système élaboré et complexe» pour le lancement et l'exécution d'une politique de jeunesse. Mais le rapport soutient que les programmes régionaux destinés à la jeunesse n'étaient pas parfaitement maîtrisés au niveau local, et que l'autonomie régionale impliquait qu'une politique de jeunesse déterminée par le pouvoir central puisse être inefficace:

«Les politiques de la jeunesse des régions autonomes sont relativement indépendantes de celles qui sont promues à l'échelon central. Nous ne pensons pas, dans ces conditions, qu'elles puissent être très influencées par la politique de l'administration centrale comme l'affirme le rapport national.» (Espagne, rapport international, p. 51-52).

Pour d'autres raisons, la Roumanie a été critiquée dans le rapport international qui lui est consacré au titre de l'absence de structures verticales suffisantes. Par rapport aux ONG spécialisées dans la jeunesse, la dépendance a semblé trop importante et, quel que soit le rôle qu'elles peuvent jouer pour d'autres raisons, «la politique de jeunesse ne peut pas – ou plutôt, ne devrait pas – être laissée à la responsabilité de telles ONG auxquelles n'appartient qu'un petit nombre de jeunes Roumains» (Roumanie, rapport international, p. 59). Cela dit, une critique plus vive des structures actuelles pour l'exécution d'une politique de jeunesse concerne les questions «horizontales» au niveau national (voir plus loin).

Le groupe international d'experts pour l'Estonie a également commenté abondamment la faiblesse des structures horizontales au niveau national (voir ci-dessous), mais il a soutenu que l'établissement de structures verticales efficaces représentait un défi encore plus important pour l'avenir (pour préparer les modalités d'une coopération horizontale efficace aux niveaux inférieurs où s'applique la politique de jeunesse):

«Au niveau national ou de l'Etat, la dimension intersectorielle ou globale de la politique de jeunesse n'est pas totalement satisfaisante. Le grand défi des prochaines années sera de concrétiser les concepts d'activités de jeunesse au niveau des comtés et des municipalités, et d'appuyer ce processus sur des modèles d'activité globale et intersectorielle à l'échelon local. Il s'agira de chercher à rapprocher les établissements scolaires, les activités de jeunesse traditionnelles et modernes, la protection de l'enfant, les institutions de santé et autres professionnels, par une coopération qui permettra de décloisonner tous ces secteurs et de les ouvrir à la participation et à la responsabilisation des jeunes, conformément aux aspirations de ces derniers.» (Estonie, rapport international, p. 45).

Un besoin urgent s'est manifesté d'une «réforme générale dans les structures des unités de l'administration publique, mais aussi d'un régime financier qui n'existe pas encore, l'un et l'autre conditionnant la mise en œuvre de toute politique» (*ibid*).

Mise en œuvre horizontale

Une tendance est également apparue pour encourager une meilleure connexion des différentes dimensions d'une politique de jeunesse, souvent à tous les niveaux de l'administration d'une telle politique. Les gouvernements ont placé une confiance maximale dans la capacité de partenariats transversaux et interministériels, de façon à mettre sur pied ce qui est désormais connu au Royaume-Uni sous le nom de «pratique engagée», afin de répondre aux problèmes connexes occasionnés par les jeunes et dont ils font l'expérience. Une fois encore, l'argument est difficile à réfuter, mais la tâche en cause est encore bien plus délicate à mettre en pratique. La rhétorique du *partenariat* a le vent en poupe, mais il est rare qu'elle se transforme aisément en réalité. Les rapports internationaux ont commenté favorablement les dispositions transversales prises entre les divers ministères (au niveau du gouvernement, et même lorsque certains ministères, apparemment concernés, brillaient par leur absence) mais, à des niveaux inférieurs, il semble qu'il y ait encore du chemin à faire. De récents développements aux Pays-Bas suggèrent que la contrainte financière et la délégation au niveau local de l'exécution de la politique de jeunesse aient eu un effet sur la création de nouveaux réseaux et été à l'origine d'une coopération transversale plus accentuée. Mais l'expérience de la Finlande montre que, si des groupes professionnels spécifiques (tels que les animateurs de jeunes, les travailleurs sociaux ou la police) peuvent désormais travailler en plus étroite collaboration sans être arrêtés par les frontières municipales, un certain nombre d'initiatives sont encore limitées qui impliqueraient des partenariats interinstances *au sein* des municipalités. En Finlande, les Conseils de la jeunesse (obligatoires) ont été «abolis» en 1995. Et ce phénomène est intervenu au moment où la politique de jeunesse était devenue suffisamment importante pour exiger d'autres formes de collaboration entre les divers secteurs qu'elle impliquait. Pour autant, «l'organe chargé d'une politique distincte de la jeunesse au niveau local a été subordonné et intégré aux sous-commissions politiques, avec un mandat plus large et, éventuellement, d'autres priorités» (Finlande, rapport international, p. 47). La critique a été encore plus directe dans le cas de la Roumanie: «Selon ce que nous avons pu observer, il n'existe pas de coordination adéquate entre les principaux agents impliqués par la mise en œuvre d'une politique nationale de jeunesse; les politiques de la jeunesse sont, de façon caractéristique, fragmentées et non coordonnées.» (Roumanie, rapport international, p. 61-62).

Illustration

Il est sans doute peu agréable de singulariser ainsi la Roumanie par une telle critique, dans la mesure où ce n'est pas le seul pays où la politique de jeunesse soit «fragmentée». Et, tout comme l'Estonie, la Roumanie cherche à façonner sa politique nationale de jeunesse en l'intégrant à d'autres évolutions très importantes qui sont en cours dans la société civile. Mais pour y parvenir, il lui faudra, manifestement, un certain temps. L'opinion du groupe international d'experts vaut d'être répétée ici encore, dans la mesure où il articule avec précision le défi à relever pour élaborer une politique de jeunesse:

«En résumé, au lendemain des événements de 1989, on ne peut pas parler de réelle politique intégrée en matière de jeunesse. Par la suite, les politiques de la jeunesse en Roumanie ont été particulièrement fragmentaires et anarchiques. C'est pour améliorer leur efficacité qu'il importe de déléguer au niveau local certaines fonctions de la politique de jeunesse aujourd'hui centralisées. D'ailleurs, la politique de jeunesse ne peut pas être simplement le résultat d'une série de mesures prises au niveau local. Le défi est, par conséquent, celui de coordonner ces politiques sectorielles dans un ensemble intégré.» (Roumanie, rapport international, p. 62-63).

Des sujets d'inquiétude du même ordre peuvent facilement être formulés dans le contexte des politiques de la jeunesse appliquées ailleurs, même là où les structures horizontales d'application de cette politique peuvent, de façon générale, être considérées sous un angle plus favorable. Ainsi, au Luxembourg, les trois plans d'action relatifs à la politique de jeunesse (voir Luxembourg, rapport national, p. 107-119) ont été définis par le gouvernement, mais la responsabilité de leur interprétation et leur mise en œuvre est très largement déléguée au niveau local. Ainsi, des structures *verticales* semblent bien être en place. Pour autant, l'élaboration des plans, par le biais de structures *horizontales* au niveau du gouvernement central, ont causé quelques soucis au groupe international d'experts. Le principe de l'approche retenu était le bon, en ce sens que l'orientation (voir plus loin, une dynamique du développement d'une politique de jeunesse) était confiée au Conseil supérieur de la jeunesse (CSJ). Le CSJ comprend des représentants des différents ministères chargés des questions liées à la jeunesse (emploi, justice, éducation, santé, culture et famille, solidarité et jeunesse), des délégués de cinq ONG spécialisées. Le plan d'action n° 3 prévoyait un agenda holistique, l'objectif étant «d'assurer la socialisation des jeunes et leur préparation aux multiples mutations à attendre dans les domaines économiques et culturels». Les autres plans d'action étaient nettement orientés vers une «politique de transition». Pour autant, les administrations de la Sécurité sociale et du logement n'étaient pas représentées au sein du CSJ, et le groupe international d'experts y a vu un motif d'inquiétude. Le CSJ n'est pas

davantage représenté dans les instances du Conseil des sports ou de l'emploi. Par conséquent, le CSJ est apparu comme une ressource «sous-exploitée» pour le développement stratégique d'une politique de jeunesse au Luxembourg (voir Luxembourg, projet de rapport international, p. 60).

La plupart des pays ont créé un certain type d'instance interministérielle au niveau national pour envisager les problèmes que pose la politique de jeunesse, mais nombreux sont ceux qui, comme le Luxembourg, n'y intègrent pas tous les acteurs que les groupes internationaux s'attendraient à voir figurer. En conséquence, les modalités d'élaboration de la politique de jeunesse ne parviennent pas toujours à une approche intégrée, en termes de coordination stratégique et opérationnelle entre les divers niveaux.

La Finlande présente, peut-être, le modèle où l'approche intégrée est la plus apparente. Le ministère de l'Education (qui, peu après l'analyse du groupe international d'experts, est devenu le ministère de l'Education, des Sciences et de la Culture) coordonne l'implication des autres ministères et prend l'avis du Comité consultatif finlandais de la jeunesse, du Conseil national finlandais de la jeunesse (Alliansi) et de l'Association des pouvoirs locaux finlandais (AFLA). Ces responsables de la politique de jeunesse semblent avoir travaillé dans une certaine harmonie jusqu'au point d'avoir élaboré une «nouvelle stratégie d'action en faveur de la jeunesse» (Nuostra). Nuostra s'est montrée capable de concevoir la stratégie d'entreprise qui a mis l'accent sur les problèmes d'emploi, de soutien au revenu, d'autonomie, de santé et de style de vie indépendant, qui sont apparus comme les objectifs stratégiques de la politique finlandaise de la jeunesse (voir Finlande, rapport international, p. 35). Toutefois, tous les ministères ne sont pas représentés au sein du Comité consultatif, et certains ont refusé leur participation. Cette attitude fait apparaître certains défis qui consistent, notamment, à persuader la classe politique de l'importance des problèmes de la jeunesse, s'agissant d'un thème qui traverse l'ensemble du processus de prise de décision dans les ministères.

Mais d'autres pays ont encore un long chemin à parcourir, ne fût-ce que pour parvenir à ce point. C'est ce qu'a pu observer le groupe international d'experts en Estonie avec les questions liées à la santé, à l'aide sociale, à l'emploi, au logement et à la démographie:

«Ces problèmes ne semblent pas vraiment identifiés dans le cadre des grandes lignes de la politique de jeunesse. (...) Cela étant, on n'aura aucun mal à déceler l'absence de cadre général en matière de politique de jeunesse ou la faiblesse des structures existantes, rien ou presque ne reliant entre eux, pour en faire un système global et cohérent, chaque secteur ou institution.» (Estonie, rapport international, p. 36-37).

Dans le cas de l'Estonie, c'est peut-être l'«élision» entre l'éducation et l'idée d'une politique de jeunesse qui fait obstacle à l'inclusion d'un lien horizontal plus ferme entre les domaines concernés par la politique de jeunesse. Et, en effet, l'une des recommandations du groupe international d'experts a porté sur le remaniement stratégique de la relation entre l'éducation et la politique.

Organisations de jeunesse

Les organisations de jeunesse sont un instrument essentiel pour favoriser la participation des jeunes. En effet, elles ont la capacité potentielle de jouer un rôle décisif dans l'exécution d'une politique de jeunesse, entre une fonction de conseil sur les développements constructifs une contribution concrète par le biais de partenariats et jusqu'à la prestation de service. Pour autant, le rôle et la place des organisations de jeunesse dans les structures chargées d'élaborer et d'appliquer une politique de jeunesse varient considérablement et n'apparaissent pas toujours très clairs. Naturellement, les organisations de jeunesse peuvent prendre plusieurs formes, et leur représentativité n'est pas sans poser problème. Néanmoins, ce sont des exemples concrets de l'application active des jeunes dans la société civile, s'agissant d'un axe transversal considéré comme important en matière de politique de jeunesse pour l'ensemble de l'Europe. Les rapports internationaux ont permis de formuler toute une série d'observations à propos du secteur des ONG pour la jeunesse dans différents pays. Ils ont souvent attiré l'attention sur la désaffection des jeunes à l'égard des organisations de jeunesse, suggérant ainsi que les jeunes pourraient bien avoir, de nos jours, des priorités et des objectifs différents. Mais ils ont aussi insisté sur le fait que le développement de nouvelles organisations de jeunesse structurées autour d'une même problématique indiquait – comme le suggèrent également les résultats de nombreuses recherches – que, si les jeunes se sont, peut-être, éloignés d'une participation politique traditionnelle, ils ne se sont pas totalement détournés de leur engagement politique. Des questions telles que la protection de l'environnement ou la défense des droits des animaux comptent parmi les centres d'intérêt les plus souvent présents dans l'esprit de certains jeunes.

Cela dit, trois thèmes apparaissent ici plus significatifs. Tout d'abord, les organisations *locales* de jeunesse semblent être «invisibles» dans les structures exécutives de la politique de jeunesse, bien qu'elles représentent, potentiellement, d'importants éléments fondamentaux dans une «première étape» de la participation des jeunes. En second lieu, les ONG nationales qui s'occupent des jeunes ne contribuent pas toujours au débat sur la politique de jeunesse au maximum de leurs capacités. Que ce soit en Suède ou au Luxembourg, les groupes internationaux d'experts ont formulé à cet égard des observations critiques. Au Luxembourg, il est apparu que le potentiel de

la Conférence générale de la jeunesse luxembourgeoise (CGJL) n'avait pas été pleinement exploité par le gouvernement, et que l'absence de sa contribution aux trois plans d'action préparés entre 1997 et 1999 était une véritable «occasion manquée». De la même façon en Suède, le rapport international soutient que le Conseil national des organisations de jeunesse suédoises (LSU) avait joué un «rôle ambivalent» et l'avait, d'ailleurs, critiqué pour avoir rechigné à s'engager sur le «chemin escarpé» du débat relatif à la politique de jeunesse aux niveaux national et local. Le groupe international d'experts a, précisément, pu soutenir que cette carence marquait l'abrogation de son influence (potentielle). Naturellement, le financement demeure un autre problème. Tout comme les municipalités qui ont souvent été accablées par l'ampleur des attentes dans le contexte d'une baisse des financements, les organisations de jeunesse ont parfois eu de trop grandes responsabilités dans un climat financier où elles sont les moins équipées pour y faire face. C'est ce qu'a signalé le rapport international pour la Finlande, mais la même interprétation a été reprise depuis lors par d'autres rapports. Les jeunes peuvent souhaiter être des agents plus actifs de leur vie (et beaucoup moins les consommateurs passifs qu'ils ont pu être par le passé), mais ils ne peuvent pas y parvenir sans moyens, et il faut donc que des ressources adéquates soient proposées pour soutenir ce type d'engagements. Ce qui peut apparaître «d'en haut» comme un processus d'encouragement des jeunes à une plus forte participation, et l'autodétermination peut aussi, vue «d'en bas», apparaître comme un rejet «sur l'autre» de la responsabilité encourue.

Mais, en troisième lieu, il ne fait aucun doute que les organisations de jeunesse elles-mêmes doivent évoluer. Elles sont confrontées à une crise de légitimité mise en évidence par la baisse des adhésions. Au vu de l'évolution de la jeunesse, de la mutation des approches retenues dans l'élaboration d'une politique de jeunesse, et en tenant compte également des transformations sociales plus larges (particulièrement en rapport avec les nouvelles technologies), il se pourrait qu'il leur faille changer leurs pratiques structurelles et leur orientation stratégique. Aux Pays-Bas, si le rapport international met le doigt sur le déclin de leur «pertinence sociale», c'est que les organisations de jeunesse ont été transformées par les pressions du marché. Mais ces dernières ont généré de nouveaux problèmes: dans leurs efforts louables pour rester à flot, les centres d'intérêt se sont déplacés de l'engagement dans le débat politique (à propos de la politique de jeunesse) vers la nécessité d'assurer leur survie financière. Le rapport international note que:

«Le rapport national définit la politique en faveur des jeunes d'un point de vue purement institutionnel et en décrit la structure hiérarchiquement. L'action des ONG ne fait l'objet d'aucune étude spécifique. Le secteur bénévole, simplement mentionné au passage, n'est même pas placé sur le même plan que les autres

secteurs, ni même perçu comme pouvant contribuer à étendre le champ d'action de la politique en faveur des jeunes ou en renforcer l'efficacité.» (Pays Bas, rapport international, p. 18).

En clair, compte tenu de la détermination manifestée par la plupart des pays d'élaborer une politique de jeunesse intégrée et transversale, il faut encore travailler pour assurer des communications et une collaboration verticales et horizontales effectives, et soutenir l'implication des organisations de jeunesse dans le débat sur la politique de jeunesse.

Le rapport international pour l'Estonie s'est étonné, dès le départ, qu'il n'y ait pas d'organisation nationale suffisamment représentative, telle qu'un Conseil national de la jeunesse (Estonie, rapport international, p. 30). La mise sur pied d'une organisation de ce type avait été tentée dans les années 1990, mais a échoué. Le rapport international soutient que l'Estonie avait une vision quelque peu «paternaliste et dominatrice» de la jeunesse:

«La "voix de la jeunesse" n'est pas représentée dans le rapport national estonien, et il n'existe pas non plus de représentants politiques des jeunes.» (Estonie, rapport international, p. 22-23).

Toutefois, le rapport concédait que de nombreuses dispositions structurelles et institutionnelles en Estonie étaient tout à fait nouvelles et que, pour la plupart, elles étaient en cours de transformation: rien n'est encore réglé.

Dimensions d'une politique de jeunesse

Comme le montre parfaitement le tableau 2, une politique de jeunesse, telle que décrite par les rapports nationaux, recèle un vaste ensemble de secteurs ou domaines, et soulève de nombreuses questions qui doivent être résolues dans le cadre de la politique elle-même. Toutefois, certains éléments sont plus apparents et fondamentaux que d'autres, au moins tels que les considèrent les rapports nationaux. (Les rapports internationaux mettent en avant des arguments plutôt différents, en particulier lorsqu'il s'agit de l'éducation dite «non formelle» mais, en fait, ils se contentent de projeter des préférences et des priorités distinctes.) Les domaines essentiels d'une telle politique (qui, souvent, sont de véritables sous-ensembles d'une politique publique plus ample) se présentent comme suit:

- éducation (scolarisation et auto-apprentissage/travail des jeunes);
- éducation et formation au-delà de l'âge obligatoire;
- emploi et marché du travail;
- santé;
- logement;
- protection sociale et soutien du revenu;

- aide sociale et famille;
- justice pénale;
- loisirs (y compris activités sportives et artistiques);
- défense nationale et service militaire.

Les *problèmes* essentiels sont les suivants:

- opportunités de participation et citoyenneté;
- sécurité et protection;
- lutte contre l'exclusion sociale et promotion de l'inclusion;
- mise à disposition et utilisation de l'information (nouvelles technologies);
- mobilité et internationalisme;
- multiculturalisme;
- égalités.

Bien que l'ensemble de ces thèmes aient été traités par la plupart des rapports nationaux et que certains rapports internationaux les aient au moins commentés, le lecteur trouvera ci-après exposés à grands traits les arguments et messages dominants, plutôt qu'un état global des questions soulevées par chacun d'entre eux.

Domaines fondamentaux d'une politique de jeunesse

Education, formation et emploi

Il était inévitable que les rapports nationaux comme internationaux s'attachent plus ou moins sur la politique de l'éducation, la préparation à la vie professionnelle et sur leurs relations avec le marché du travail. Avant de considérer certains des arguments détaillés soulevés par ce débat, il est apparu utile de reformuler quelques questions posées globalement.

Il ne fait aucun doute que les qualifications formelles ont une importance considérable en tant que facteur de protection contre les risques d'exclusion sociale. De même, l'accord est pratiquement général sur la nécessité de développer chez les jeunes une certaine capacité à apprendre tout au long de la vie. Mais la question brûlante tient à la façon de procéder pour y parvenir dans les meilleures conditions, et il s'agit aussi de savoir si la scolarisation formelle et l'éducation traditionnelle suffisent. En d'autres termes, ce sont les mécanismes d'apprentissage qui posent problème, compte tenu des objectifs spécifiques à atteindre. Au niveau individuel, le concept de «gestion de la vie» peut aider à progresser; au niveau social, il y a une tension croissante entre une vision de la stratégie éducative conçue pour coller fortement aux nécessités du marché du travail, et une autre tout aussi intéressée à favoriser et à encourager la citoyenneté et la participation. Dans l'idéal, il faudrait mettre sur pied une forme d'éducation qui concoure au développement personnel tout en favorisant la citoyenneté et l'employabilité. Dans cette

optique, un certain nombre de pays, tels que la Suède et le Luxembourg, ont entrepris de réévaluer leur politique éducative et les dispositions prises à cet égard. Et c'est dans ce cadre que se trouve posé l'autre problème du rôle de l'éducation non formelle qui, dit-on, doit permettre de doter les jeunes des fameux «savoirs comportementaux» (tels que la résolution de problèmes, la prise de décisions, la communication), indispensables à la gestion de leur vie, à la participation et à l'occupation d'un poste de travail.

Les tensions qui se manifestent dans le mouvement d'extension et de soutien à la participation et à l'accomplissement par l'éducation se situent dans les plans vertical et horizontal. Dans le premier cas, il y a une pression marquée sur le marché du «travail des jeunes». De plus en plus de jeunes formés ne trouvent pas d'emploi en rapport avec leurs qualifications et occupent donc des postes «en surqualification» qui sont souvent sous-payés, précaires et, parfois, à temps partiel. Cette «surdiplômanie» ou «inflation des qualifications» (qui est particulièrement aiguë au Luxembourg et en Suède, mais aussi manifeste ailleurs) a pour effet de laisser en marge celles et ceux qui n'ont pas les qualifications requises avec, pour corollaire, la préparation de leur exclusion sociale et, par conséquent, un défi supplémentaire lancé à la politique de jeunesse. Il y a là un cas de «glissement» de la politique. Apparemment, la situation empire avec une *polarisation* croissante entre les jeunes activement impliqués dans les apprentissages, le travail (et souvent même, le bénévolat), et ceux qui ne font rien. Certains rapports internationaux ont même précisé que des stratégies proactives étaient nécessaires pour veiller à ce que les jeunes davantage «à risque» ou «exclus» puissent poursuivre leur formation et acquérir des qualifications, mais cette attitude n'est pas entièrement convaincante. En dernière instance, il s'agit d'une sorte de «jeu des chaises musicales», dans la mesure où il n'y a tout simplement pas assez de postes de travail à partager. Peu a été dit des mesures prises «côté demande» du marché du travail. En revanche, il a beaucoup été question de restructurer les systèmes éducatifs, mais le pourquoi, le comment ou la portée du remaniement, ont soigneusement été laissés de côté.

Outre l'éducation et la scolarisation, de nombreux pays ont mis sur pied des initiatives de formation professionnelle, apparemment conçues pour doter les jeunes de compétences susceptibles de leur faire trouver un emploi. Les rapports internationaux se sont montrés extrêmement sceptiques sur certaines de ces initiatives, et se sont surtout demandés si elles n'étaient pas plutôt conçues dans l'optique d'une poursuite de la stratégie de prévention et de soutien; en second lieu, ils constatent que ces «systèmes spéciaux» étaient souvent synonymes de «replâtrage» et visaient surtout à palier aux défaillances des dispositions antérieures d'une véritable politique de jeunesse. Dans les deux cas, il s'agit de questions qui peuvent être légitimement posées et qui requièrent une attention.

Un intérêt assez superficiel a été accordé par les rapports nationaux et internationaux aux possibilités d'une *entreprise des jeunes* soutenue structurellement par la politique de jeunesse. Telle est, fréquemment, la mission des gouvernants: s'il n'y a pas de travail pour les jeunes, donnons-leur les moyens de créer leur propre emploi. Une fois encore, il ne s'agit pas ici d'une affirmation déraisonnable en elle-même; mais il y a tout de même le risque de «rejeter la responsabilité sur la victime», pour ne rien dire des inconvénients de ce système (ce sont des plus défavorisés – c'est-à-dire les demandeurs d'emploi – dont on semble attendre qu'ils soient les créateurs de leur propre emploi), à moins qu'un appui robuste pour la planification commerciale, les apports financiers de départ et le conseil permanent, ne leur soit proposés dans le cadre des mécanismes de mise en œuvre d'une politique de jeunesse.

Toutes ces questions et ces défis ont un caractère crucial qui conditionne le succès d'une politique de jeunesse et méritent donc une attention soutenue – notamment en ce qui concerne les caractéristiques propres à chaque pays pris individuellement – afin de servir de plate-forme au débat qui s'engage.

Illustration

L'acquisition de qualifications formelles est généralement considérée comme un facteur de protection contre l'exclusion sociale et est supposée offrir les meilleures chances pour une transition efficace vers la vie adulte; pour autant, il ne fait aucun doute que ce n'est pas le cas en Roumanie. Les jeunes Roumains ont un niveau raisonnable d'éducation, mais ce sont ceux dont le niveau de formation est le plus élevé qui encourent le plus fort risque de chômage: en effet, le tissu industriel n'est pas capable de leur créer des opportunités d'emploi. Selon le rapport international, ce sont ces jeunes déjà concernés par les valeurs «postmodernes» qui sont aussi les plus fortement affectés par la crise, puisqu'ils sont les «principales victimes du chômage urbain» (Roumanie, rapport international, p. 22). Pris comme un tout par rapport aux autres secteurs de la population, les jeunes se considèrent eux-mêmes «dans la situation la plus précaire». Toutefois, ceux qui ont été capables de le faire et ont choisi de régresser vers la «prémodernité» ont été, d'une certaine façon, protégés des pires effets de la crise: «les structures économiques prémodernes dans les secteurs ruraux aident à amortir la crise de l'emploi» (Roumanie, rapport international, p. 37). Il n'y a pas là motif à se réjouir, dans la mesure où cette réalité a d'autres effets négatifs sur la jeunesse roumaine (voir plus loin). Plus de la moitié des jeunes Roumains seraient prêts à accepter une activité professionnelle à la condition qu'elle leur assure un revenu. Mais même lorsque des travaux leur sont proposés, l'insécurité dans le travail prédomine, et il n'est donc pas surprenant qu'un marché du travail illégal et «souterrain» occupe une place importante dans

l'économie. Le groupe international d'experts a également noté que le marché du travail roumain était fortement segmenté par région, par âge et par sexe (les jeunes femmes représentent la catégorie la plus défavorisée sur le marché du travail durant les années 1990). Le rapport conclut que «la structure de l'emploi en Roumanie souffre de déséquilibres graves» (Roumanie, rapport international, p. 34). Pour les plus chanceux ou les plus désespérés des jeunes, l'émigration est devenue «la» solution. En Roumanie même, le rapport international avance prudemment et ne préjuge pas de ce qu'il conviendrait de faire pour remédier à la situation, et dépeint comme suit le point important:

«Le succès d'une politique n'est pas indépendant du contexte dans lequel elle est appliquée. C'est pourquoi nous préconisons le concept d'interventions justifiées – toutes les interventions politiques devant être contextualisées. Une mesure efficace dans un contexte peut, si elle est transposée sans esprit critique à un autre contexte, s'avérer inappropriée.» (Roumanie, rapport international, p. 39).

Cela dit, le rapport international défend la prise en compte de certains problèmes et initiatives du marché du travail dans le cadre de l'approche de la politique de jeunesse en Roumanie. Il suggère que les jeunes entreprises soient mieux soutenues, en particulier dans les zones rurales. Il recommande d'améliorer la coordination des politiques de l'emploi, et maintient qu'une attention plus soutenue devrait être accordée à la question de l'exploitation des jeunes par leurs employeurs. Dans sa conclusion, il détaille certaines propositions et fait le lien entre l'éducation, l'emploi, le logement et les politiques de la famille, pour démontrer l'étroite relation qui existe entre ces divers aspects et la nécessité d'une approche intégrée (Roumanie, rapport international, p. 7-74). Cela dit, il milite également en faveur d'une réflexion plus approfondie sur une politique de préembauche, et notamment sur les formations professionnelles, sur l'orientation professionnelle et, naturellement, sur l'éducation.

Aux yeux du groupe international d'experts, l'éducation et la formation sont, en Roumanie, «gravement déphasées, par rapport au marché de l'emploi» (Roumanie, rapport international, p. 31). Et, en raison de cette inadaptation, il y a eu une baisse dans les embauches et la participation. Il n'est pas difficile de comprendre pourquoi – une économie axée sur les bas salaires n'exige pas de qualifications – ni de réaliser que la cause sous-jacente doive en être recherchée dans la transformation difficile du pays. C'est ici que se situe le problème des deux groupes distincts de jeunes Roumains: «les plus âgés sont surqualifiés par rapport aux opportunités d'emploi actuelles, alors que les plus jeunes sont sous-qualifiés par rapport aux futures exigences du marché du travail» (*ibid*). Un quart des 15-18 ans abandonne le système éducatif sans avoir obtenu de diplôme. Au niveau national, la situation en Roumanie

présente des caractéristiques communes – quoique moins apparentes – à d'autres zones européennes (les secteurs ruraux du pays de Galles en sont un bon exemple), où les perspectives immédiates offertes par le marché du travail ne semblent pas exiger beaucoup d'acquis, et où ceux qui disposent de qualifications certaines se considèrent «surqualifiés». [Naturellement, cette dynamique va à l'encontre de la préoccupation politique envahissante à propos des apprentissages et des formations «tout au long de la vie»]. Le groupe international d'experts pour la Roumanie pense qu'il est nécessaire de revoir entièrement la politique d'un point de vue qualitatif:

«En clair, les politiques d'éducation doivent reposer sur des programmes et sur des structures scolaires assurant un solide enseignement de base et garantissant une rétention et une mobilité de la main-d'œuvre, en accord avec les rapides changements économiques actuels et à venir (...). En résumé, les politiques d'éducation doivent préparer les jeunes à une structure de marché où souplesse et mobilité professionnelle sont de mise.» (Roumanie, rapport international, p. 32).

Ce paragraphe pourrait très bien s'appliquer à la vision d'une politique et d'une pratique de l'éducation n'importe où en Europe. De ce point de vue, la relation apparaît particulièrement importante entre, d'une part, l'éducation formelle et la formation professionnelle et, d'autre part, les savoirs fondamentaux dont les jeunes ont besoin et à partir desquels ils pourront développer d'autres aptitudes cognitives et concrètes. L'Estonie a particulièrement développé sa politique d'éducation formelle mais, apparemment, ne s'est pas donnée les moyens nécessaires pour soutenir les structures et les processus engagés. Selon son rapport international: «les niveaux généraux d'éducation parmi le plus grand nombre sont extrêmement élevés» (Estonie, rapport international, p. 31). Mais le groupe international d'experts s'est montré préoccupé par les «distances» constatées entre les nombreux «gagnants» et une minorité significative de «perdants» qui ne cesse de croître. Les mesures prises pour remédier à cet état de fait ne sont guère apparentes et, en réalité, la recherche n'a pas permis de les mettre en évidence. De même, les investigations n'ont pas été suffisantes sur les relations entre les demandes de qualification sur le marché du travail et les structures qualifiantes du système éducatif. Celui-ci, dans sa composante formelle par laquelle près de 90 % des jeunes prévoient de passer pour entrer dans l'enseignement supérieur (*Helve*, 2000), semble bénéficier d'un isolement presque «impérial». Les écoles ont mis sur pied une impressionnante stratégie en matière de technologies de l'information, qui a été planifiée depuis le début des années 1990 (voir *Conseil de l'Europe*, 1997), mais il n'y a pas de lien établi avec le domaine de l'éducation non formelle. Le rapport international suggère qu'il y a là autant de défis à inscrire en priorité sur un agenda élargi qui est régi par une idéologie beaucoup trop liée à l'éducation

formelle. Une réflexion plus radicale en matière de politique de jeunesse et un appui conséquent, si nécessaire, devraient être prévus pour mieux poser et résoudre les problèmes générés par le système éducatif (dans lequel 20 à 25 % des jeunes ne bénéficient pas de l'éducation de base obligatoire). Ainsi, il n'existe pas de passerelles suffisantes vers l'enseignement professionnel qui pourrait servir d'alternative (Estonie, rapport international, p. 31-32).

Au Luxembourg, la politique de l'éducation est en cours d'examen, mais le rapport international considère qu'elle «ne fonctionne pas bien» (Luxembourg, projet de rapport international, p. 31), pour de nombreuses raisons qui tiennent à la politique et la pratique de l'éducation dans toute l'Europe. L'intégration est l'un des principes essentiels qui orientent la politique de l'éducation au Luxembourg. Il s'agit d'un objectif particulièrement significatif, dans la mesure où la moitié de tous les élèves sont «d'origine étrangère». (Le contraste est frappant avec l'Estonie où rien n'est explicitement prévu en matière de politique de l'éducation pour l'intégration des 30 à 35 % de jeunes «non estoniens»; et il y a d'importantes similitudes dans les aspirations et les taux de participation à l'éducation de base et à l'enseignement supérieur parmi la jeunesse estonienne et «non estonienne» – voir Estonie, rapport international, p. 31). La question soulevée par le rapport international sur le Luxembourg est la suivante: le système éducatif est-il suffisamment souple pour répondre aux besoins de tous les jeunes qui en suivent les filières ou, pour le dire plus simplement, «les jeunes doivent-ils s'y adapter ou en sortir?» (Luxembourg, projet de rapport international, p. 31). L'éducation secondaire est organisée suivant un système bipartite; un tiers des élèves suivent une éducation secondaire générale (ESG) et les deux autres tiers un enseignement secondaire technique (EST). Il a semblé au groupe international d'experts que cette répartition risquait de diviser la population. En outre, un dixième des élèves qui suivent les cours RSG doivent redoubler leur année, et un pourcentage encore plus important échoue à l'examen final. Le rapport international est inquiet de ce que les enfants d'origine portugaise (le groupe ethnique minoritaire le plus important) semblent être «orientés» vers l'enseignement secondaire technique dès l'école primaire, et cette sélection paraît avoir une connotation nettement discriminatoire. Le groupe international d'experts s'est demandé si le système de scolarisation du Luxembourg ne mettait pas trop l'accent et n'accordait pas trop de temps aux questions linguistiques. Toutefois, le problème principal tient à ce qu'il y a un trop grand nombre de jeunes qui quittent l'école sans qualification ou avec une faible qualification, à la fois à cause d'un marché du travail soutenu et du caractère «inapproprié» du système éducatif (voir Luxembourg, projet de rapport international, p. 33). Les passerelles alternatives à vocation professionnelle semblent être en nombre limité et représentent plutôt des solutions de «replâtrage». En effet, elles servent aussi

à compenser les carences du système éducatif. Le rapport international conclut:

«Il semble qu'il y ait un manque dans ce domaine et que des mesures appropriées devraient être prises pour garantir que les jeunes d'âge scolaire reçoivent une éducation correspondant à leurs besoins.» (Luxembourg, rapport international, p. 23).

Mais il ne démontre pas avec davantage de précision ce que cette réalité peut entraîner. En revanche, il soutient que, puisque le système éducatif luxembourgeois est basé sur une idéologie de l'égalité, toute discrimination positive est vivement découragée. Il en résulte un inconvénient encore plus marqué pour les jeunes qui ont des besoins particuliers. A l'autre extrémité du spectre des apprentissages, près d'un tiers des jeunes quittent le Luxembourg au moment de passer dans l'enseignement supérieur (il n'y a pas d'université au Luxembourg). Sur la base d'un certain nombre de cas, il semble que les plus diplômés aient tendance à revenir ensuite travailler au Luxembourg. Ce phénomène est peu surprenant, compte tenu de ce qu'a découvert le groupe international d'experts à propos du marché du travail luxembourgeois. Les informations sont peu nombreuses, mais le groupe a pu conclure que les secteurs du marché du travail en expansion avaient besoin de diplômés. Ce qui, du point de vue du groupe d'experts, est une façon de ne pas aborder la question de ce que font les non-diplômés. Il s'agit de la question inverse de celle qui avait été posée au premier chef dans le rapport international pour la Finlande, et qui avait trouvé sa formulation dans l'interrogation familière: «Qui va aller faire le ménage dans les hôtels?», dès lors que la très grande majorité des jeunes reste indéfiniment dans le système éducatif et obtient des qualifications de plus en plus poussées (voir Finlande, rapport international, p. 68-69). Au Luxembourg, ceux qui ont des qualifications doivent se battre en dépit des carences de main-d'œuvre à tous les niveaux et du bon niveau des salaires parce qu'un nombre de plus en plus important de jeunes qualifiés provenant d'autres pays souhaitent travailler au Luxembourg: voilà donc un cas de «surdiplômanie». En 1997, le tiers des jeunes Luxembourgeois qui avaient dépassé l'âge minimal pour quitter le système scolaire avaient un emploi. En règle générale, ils entrent sur le marché du travail plus tard parce qu'ils prolongent leur formation. Dans le même temps, les rémunérations des jeunes ont baissé. De façon générale, le niveau du chômage est assez bas et habituellement limité aux jeunes non qualifiés. Le rapport international suggère «qu'il est important de protéger les jeunes contre le chômage en relevant le niveau des formations générale et professionnelle dans le cadre des processus éducatifs normaux» (Luxembourg, projet de rapport international, p. 40). Mais il ne prend pas en compte le paradoxe que recèle sa propre argumentation: en effet, il est dit que les jeunes doivent obtenir des qualifications de plus en plus élevées pour

occuper des emplois de plus en plus bas dans l'échelle des tâches. La question de la politique de jeunesse au sens large – qui concerne l'Europe entière – est donc à double tranchant. D'une part, si l'éducation a essentiellement à voir avec l'horizon ouvert par le marché du travail, elle ne pourra pas faire l'économie d'un contenu et de structures adaptées à des perspectives réalistes et aux possibilités concrètes du marché du travail. Mais, par ailleurs, si l'éducation doit être en partie déconnectée de considérations liées au marché du travail, quelles doivent être ses structures et son contenu, et comment les jeunes pourront-ils être persuadés qu'il «vaut la peine» de maintenir leur implication dans les formations et apprentissages au sens large?

Les Pays-Bas ont essayé de s'attaquer à cet épineux problème. Plus de 90 % des jeunes âgés de 15 à 19 ans restent dans le système éducatif, que le rapport national dépeint comme un élément déterminant dans une politique préventive de la jeunesse, avec trois objectifs principaux:

- enrichissement du développement personnel;
- préparation à la citoyenneté;
- préparation à l'entrée sur le marché du travail.

Des dispositions spéciales existent pour les immigrants afin de lutter contre l'inégalité des chances. Les établissements scolaires bénéficient d'une plus grande autonomie depuis la «sécularisation» de la société néerlandaise (voir Pays-Bas, rapport international, p. 14 et 33). Mais ils ont également une nouvelle vision: renforcer l'importance des aptitudes non cognitives (telles que l'indépendance, le sens des responsabilités et la flexibilité) que le système éducatif devrait développer. Comme l'observe avec intérêt le rapport international:

«Ces nouvelles compétences sociales et émotionnelles des jeunes devraient leur permettre de s'adapter au nouvel environnement informationnel de l'ère informatique.» (Pays-Bas, rapport international, p. 31).

Dans l'ensemble, il y a de bonnes perspectives pour les jeunes sur le marché du travail des Pays-Bas, mais le rapport international met l'accent sur certains développements (devenus assez familiers). Bon nombre des postes proposés sont temporaires et de médiocre qualité. Ceux qui les occupent sont souvent *surqualifiés* et prennent la place de jeunes qui ne sont pas aussi qualifiés:

«Les seuls emplois non qualifiés qui leur conviendraient sont pris par les jeunes qui poursuivent leurs études.» (Pays-Bas, rapport international, p. 37).

Néanmoins, le rapport international fait l'éloge de la politique globale de la jeunesse associée au marché du travail que les Pays-Bas ont développée. Les jeunes qui quittent le système scolaire sont dirigés vers un emploi ou une formation grâce à un réseau national de services d'embauche. Les programmes

de formation professionnelle semblent connaître un énorme succès par rapport à bon nombre d'autres formules de ce type ailleurs et assurent le cheminement progressif des participants vers le travail, vers les formations ou vers un autre régime. De l'avis du groupe international d'experts, le déploiement de fonds sociaux pour la création d'emplois et le renforcement de la contribution, à laquelle doivent consentir les municipalités, se sont traduits par une augmentation de l'efficacité de cette politique (voir Pays-Bas, rapport international, p. 36-37). Etant donné que le chômage n'occupe que la seconde place au nombre des risques qu'encourent les jeunes aux Pays-Bas, la nouvelle orientation dans ce sens de la politique de jeunesse contribue à une plus grande harmonie. Toutefois, le rapport international suggère qu'il conviendrait d'accorder une plus grande attention à l'orientation professionnelle et au développement personnel, pour que les jeunes qualifiés puissent saisir toute opportunité d'occuper un emploi davantage adapté à leur potentiel.

La structure à donner au système éducatif et aux formations, partiellement en prise avec le marché du travail, mais également avec les qualifications liées au «degré de citoyenneté», a été la question importante posée à la politique de jeunesse en Finlande depuis le milieu des années 1990. Ce problème a conduit à l'établissement d'un réseau d'ateliers pour les jeunes et au développement d'animations diverses; il a favorisé le soutien familial, la restructuration des services proposés aux jeunes et le développement d'initiatives liées à la création d'entreprises par les jeunes. Il est, désormais, pratiquement acquis que l'éducation est «une bonne chose» et que les jeunes ne sauraient s'en lasser. Comme l'a précisé le ministre Andersson au moment de l'étude internationale: «l'éducation et l'enrichissement personnel paient toujours». Dans son rapport, le groupe international d'experts ne partage pas nécessairement cette opinion en totalité et, notamment, a tenu à faire part de son inquiétude à propos de l'absence de débat critique sur l'éducation en Finlande. Il suggère que trois questions en particulier mériteraient une réflexion approfondie (voir Finlande, rapport international, p. 68):

- la dérive incessante vers des qualifications plus élevées, en dépit d'une pression croissante sur le marché du travail pour des tâches adaptées à ces qualifications;
- la relation entre éducation générale et formation professionnelle;
- l'identification de celles et ceux qui pourraient tirer parti de dispositions différentes;
- dans quelle mesure l'éducation doit-elle rester indépendante du marché du travail et se préoccuper aussi des connaissances en matière de «sens civique»?

Le rapport international soutient qu'il n'aide en rien d'opter pour une approche non équivoque au bénéfice de l'acquisition de qualifications de plus en plus rigoureuses, puisque la politique de l'éducation doit être replacée dans le contexte de réalités sociales et économiques plus vastes. Si, en Finlande, les jeunes sont, de façon générale, aussi motivés par les questions d'éducation et de formation, le rapport s'est demandé s'il avait également été prévu que la loi rende la participation à la formation obligatoire pour les jeunes sans emploi. Et cette attitude a été adoptée en dépit de l'opposition à la solution législative du Comité consultatif finlandais de la jeunesse, qui a considéré que cette formule ne faisait «ni plus ni moins que saper les droits fondamentaux et l'égalité entre les citoyens» (Finlande, rapport national, p. 77). Cette réaction attire l'attention sur un autre point généralement pertinent: «Lorsque de nombreux éléments constitutifs d'une politique de jeunesse reposent de façon systématique sur le choix et l'auto-détermination, d'autres éléments constitutifs à caractère obligatoire et délibérément orientés dans un sens donné peuvent-ils être à la fois justifiés, modulés et rapprochés des précédents?».

Il ne fait aucun doute qu'en Finlande l'éducation et la formation ont contribué de façon significative au «réseau social», lequel a permis d'atténuer les pires excès du chômage. Mais le rapport international a retenu certaines critiques et soulevé des problèmes, bien que, de façon générale, il n'ait pu qu'applaudir à l'application de la politique de jeunesse en Finlande. En matière de politique éducative, il a soutenu qu'il conviendrait de rapprocher plus étroitement cette politique des stratégies économiques et sociales. Les programmes de formation professionnelle et les centres d'apprentissage ont certainement contribué à la baisse très significative du chômage des jeunes. Mais comme la plupart de ces initiatives, un certain «flou» entourait les nécessités auxquelles elles étaient censées répondre de façon précise. Et, en réalité, ces mesures ont souvent été décrites de différentes façons qui peuvent avoir trouvé leur correspondance dans divers programmes mais qui, de la même façon, peuvent avoir reflété les perspectives de ceux qui sont liés de diverses manières à ces programmes. Par exemple, telle disposition concerne-t-elle l'acquisition de compétences ou la resocialisation? Vise-t-elle une activité concrète (ce qui, parfois, est désigné sous le nom d'«entreposage») ou a-t-elle pour but de donner une nouvelle orientation à la politique? Il y a des idéologies distinctes en matière de formations qui relient ces dernières de diverses façons à la politique de jeunesse. La promotion d'un style de vie actif est une option très différente de celle qui consiste à donner aux jeunes des compétences adaptées aux nécessités du marché du travail. Là encore, il s'agit de questions d'ordre général que le développement d'une politique de jeunesse dans toute l'Europe ne pourra éviter d'affronter. D'autres questions du même ordre, et en rapport avec les formations, ont

également surgi en Finlande lors de l'étude réalisée par le groupe international d'experts.

Tout d'abord, les centres d'apprentissage n'ont pas été intégrés à la planification stratégique centralisée. Ils restent sous la responsabilité des municipalités. Ce phénomène est à l'origine de l'une des questions fondamentales que pose toute politique de jeunesse, s'agissant de l'équilibre à trouver entre l'orientation stratégique générale et la flexibilité locale dans la mise en œuvre. En second lieu, s'agissant de sujets plus spécifiquement relatifs à la formation, se posent deux questions: «travailler ou ne pas travailler?» et «quelle est la place et l'influence des syndicats dans la détermination de ce qui peut être autorisé à ce sujet?» Naturellement, il est souhaitable que des programmes de formation provisoires et d'autres initiatives publiques en matière de formation soient à l'origine de nouveaux emplois, mais elles doivent aussi représenter au minimum une sécurité absolue pour le jeune sans emploi. En troisième lieu se pose la question de la progression et des débouchés (qui, comme indiqué plus haut, constituent l'un des points forts de la politique de jeunesse aux Pays-Bas axée sur le marché du travail). Indépendamment du type et de la qualité de la formation dispensée, les débouchés sont, invariablement, un élément très important qui conditionne la fermeté du marché du travail local et régional des jeunes, et qui représente, manifestement, l'essentiel du «côté demande» dans les différentes branches du marché du «travail des jeunes» (voir *Banks et autres*, 1992). En quatrième lieu, des questions importantes se posent à propos de l'accent mis sur l'acquisition des qualifications et sur l'identité de ceux qui occupent les postes de travail «les moins qualifiés». La réponse s'articule autour de trois axes: l'importance du secteur des postes «les moins qualifiés» peut baisser; les qualifications acquises permettent toujours d'étendre les possibilités de choix et, même maintenant, les travaux les moins qualifiés exigent souvent une formation et un diplôme. Comme l'a commenté un jeune: «La Finlande élabore des programmes d'éducation et de formation pour tout et n'importe quoi, quelle que soit leur pertinence au regard de la capacité réelle à occuper un poste de travail.» (Finlande, rapport international, p. 79). Mais tous les postes les moins qualifiés ne supposent pas une formation ni n'exigent de diplôme. Par ailleurs, se trouve aussi posée la question de l'actualité de certaines «qualifications» professionnelles dont les jeunes peuvent découvrir qu'elles n'ont aucune signification pour les employeurs potentiels (et dont eux-mêmes ne tiendront pas compte). La réponse à une sixième question – qui, souvent, n'est pas formulée – permettrait de savoir si les postes les moins qualifiés sont, *de facto*, laissés aux immigrants (comme en Corée ou au Luxembourg?). Enfin, il ne serait pas inintéressant d'examiner de près les niveaux d'adaptation et de rémunération reconnus aux jeunes dans le cadre des programmes éducatifs, de formation et d'embauche. La

manière dont ces divers éléments sont structurés – comme indiqué plus particulièrement au Luxembourg – peut être à l'origine de facteurs qui dissuadent les jeunes de travailler ou, au contraire, les invitent à quitter prématurément le système éducatif.

Le rapport international pour la Finlande s'est également penché sur la question de «*l'entreprise et l'esprit d'entreprise*» (voir Finlande, rapport international, p. 81 et 86), bien qu'il n'y ait que 1 % de tous les Finlandais (et pas seulement des jeunes) qui soient travailleurs indépendants et que 3 % seulement des jeunes Finlandais aient l'intention de devenir chefs d'entreprise (sic). Le rapport suggère qu'il faudrait s'intéresser davantage à des unités élémentaires de structure plus robustes et axées sur les entreprises de jeunes, en particulier dans les nouvelles industries, les arts, les médias, les technologies et la culture. Un certain nombre de défis majeurs sont à relever autour de l'idée de l'entreprise des jeunes (R. F. MacDonald et F. Coffield, 1991), mais dans les industries de la création, certains jeunes sont très nettement «en avance», et il conviendrait d'y prêter attention dans le cadre de la politique globale de la jeunesse.

Au cours de la décennie passée, la Finlande s'est engagée dans une restructuration très significative de son système éducatif et de ses formations. Beaucoup semble avoir déjà été fait dans le bon sens. Mais, comme ailleurs, 10 %, ou à peu près, des jeunes non qualifiés – c'est-à-dire ceux qui n'ont obtenu aucun diplôme après l'âge minimal légal pour quitter le système scolaire – posent encore problème. Par le passé, ils trouvaient «du travail», mais ils sont maintenant supplantés par d'autres jeunes plus qualifiés et pour qui l'«inflation des diplômes» implique même qu'ils doivent entrer en concurrence pour les postes à pourvoir, alors que, par le passé, ils auraient pu eux-mêmes avoir de plus hautes ambitions. Quelles que soient les dispositions prises à ce propos, il faut reconnaître que les «laissés-pour-compte précoces» ne sont pas un groupe homogène, ce qui suggère la nécessité de réponses souples et parfois personnalisées, si l'on veut les réintégrer au système et générer de nouvelles motivations.

Le dernier contrepoint au problème de la surqualification par rapport aux opportunités offertes par le *marché du travail* est le suivant: actuellement, un bon niveau de formation est nécessaire pour que les individus puissent prendre une part active dans des sociétés de plus en plus complexes. Cet argument est cohérent avec les affirmations d'autres pays en matière de politique des jeunes à propos de «l'âge des apprentissages» et, en particulier, des pays de l'Union européenne (Commission européenne, 1995). Comme le fait remarquer le rapport international pour la Finlande:

«L'on estime toujours, en Finlande, que l'enseignement devrait rester (au moins en partie) indépendant du marché du travail; que des niveaux supérieurs

d'éducation sont nécessaires, dans des sociétés complexes, pour atteindre un "niveau de citoyenneté" qui permette à l'individu de jouer un rôle à part entière dans la société.» (Finlande, rapport international, p. 68-69).

Le rapport national sur la situation en Suède s'arrête en détail sur la politique de l'éducation et la réforme récente du système; il laisse entendre la nécessité de donner à chaque jeune un bon départ dans la vie en lui fournissant des opportunités suffisamment souples pour qu'il puisse les personnaliser en fonction de ses besoins propres. Le rapport international reconnaît que la politique éducative en Suède (comme ailleurs) est devenue un élément de plus en plus important de la politique de jeunesse, dans la mesure où davantage de jeunes restent plus longtemps dans le système éducatif. Mais il fait également part d'une inquiétude, dans la mesure où, si quelque 90 % des jeunes suivent jusqu'au bout une formation secondaire, vers l'âge de 21 ans, 20 % de ceux qui ont suivi ces formations n'ont toujours pas de qualification en rapport avec le niveau d'étude suivi. Par ailleurs, un tiers de ceux qui ont suivi ces formations seraient plutôt désireux de travailler si des postes leur étaient proposés. Apparemment, les jeunes Suédois n'ont pas une très haute idée de leurs établissements scolaires en termes de participation et d'influence, en dépit de la réputation exemplaire du système scolaire suédois qui fascine de nombreux autres pays d'Europe (à ce propos, voir l'étude du système scolaire suédois, Lundhahl et Oquist, 2000). Le rapport national suédois reconnaît lui-même certains «points faibles» dont, notamment, l'influence relativement limitée des étudiants, une standardisation encore trop poussée (comme au Luxembourg), la représentation inégale des étudiants et des différentes couches sociales, et la faible motivation de ceux qui restent confinés au niveau des programmes de base. Peut-être parce que la politique éducative est actuellement en cours de mutation, le rapport international pour la Suède ne prolonge pas le débat comme l'ont fait d'autres rapports internationaux. En revanche, il insiste sur deux remarques cruciales:

«Le milieu éducatif suédois a déployé d'importants efforts en vue de moderniser *l'enseignement professionnel* et de créer des programmes spéciaux à l'intention des jeunes chômeurs ou de jeunes gens difficiles à placer sur le marché du travail; mais, à cet égard, les Suédois ont reconnu, tardivement, les effets de la mondialisation, et ont mis du temps à adapter le système éducatif et qualifiant. Ce n'est qu'aujourd'hui que la Suède met en place un système d'apprentissage moderne, intégré à l'enseignement secondaire général. Comme dans d'autres pays européens, le système scolaire suédois devient un réservoir de jeunes gens peu qualifiés.» (Suède, rapport international, p. 29).

Particulièrement significative est, à cet égard, l'élimination de l'apprentissage (professionnel) dans son lien à la scolarisation d'ensemble (classique). Le cas de jeunes capables de s'impliquer dans une «formule souple d'apprentissage» (avec, éventuellement, des modalités d'alternance formation-travail)

est de plus en plus fréquent et prend le pas sur le maintien dans le système d'élèves qui répugnent à y rester mais y demeurent pourtant, non pas en raison d'un attrait intrinsèque, mais parce qu'il n'y a pas d'autre alternative pour eux. Le rapprochement entre études générales et formation professionnelle avec, éventuellement, travail à temps partiel et participation au service de la communauté, pourrait devenir un axe de plus en plus attrayant d'une politique d'apprentissage inscrite dans le cadre plus général de la politique de jeunesse. Il y a, toutefois, le risque – comme ce fut le cas en Australie – de voir les jeunes les moins défavorisés et les plus compétents s'emparer de la formule, prenant ainsi la place des moins compétents et des plus défavorisés avec, pour conséquence, un renforcement de la polarisation sociale, le développement de l'inclusion du plus grand nombre, et la confirmation de l'exclusion d'une minorité significative (dont il est probable que la majorité fera partie des «minorités»). Et en vérité, le rapport international suédois met le doigt sur la vulnérabilité disproportionnée des jeunes immigrants et leur faible qualification, mais prétend que la politique publique chargée de remédier à cet état de fait ne propose que des travaux sans attrait et de très bas salaires. Il y a là un problème commun à l'ensemble des pays européens qui ne permet pas d'assurer aux jeunes une motivation suffisante pour les réintégrer au système. Et cette perspective n'a rien à voir avec l'agenda «de participation» qui est également un élément décisif de la plupart des politiques de la jeunesse.

Les emplois faiblement rémunérés représentent le maximum de ce que la plupart des jeunes Espagnols peuvent espérer, et la politique éducative n'a guère d'influence directe sur ceux qui sont susceptibles d'occuper ces postes. Le rapport international rappelle qu'en Espagne l'éducation est l'élément déterminant du développement démocratique du pays. En dépit de l'autonomie des régions, l'éducation est un secteur géré dans le cadre d'une politique centrale de l'Etat qui s'est alignée sur les normes éducatives de l'Union européenne. Le Conseil national de la jeunesse (CJE) n'est pas aussi convaincu que les aspirations aient été converties en réalités:

«Pour le groupe international d'experts, ce que le CJE propose c'est de passer dans le domaine de l'éducation de principes démocratiques abstraits (nécessaires mais insuffisants) à leur application effective.» (Espagne, rapport international, p. 30).

Le CJE procède à une critique détaillée (inégalités sociales, coût, points faibles de la formation professionnelle et taux de «laissés-pour-compte») et formule un certain nombre de propositions (voir Espagne, rapport international, p. 28-29). Le groupe international d'experts a également centré ses interrogations sur la répétition des années d'étude, sur les coûts et sur le nombre de «laissés-pour-compte». Par ailleurs, l'Espagne est, tout comme la Suède et le Luxembourg, confrontée aux défis qui procèdent de la

standardisation. Et comme l'Estonie, il n'y a que peu de dispositions prises pour l'enseignement professionnel, puisque 10 % seulement des élèves du secondaire sont orientés vers cette filière. Ceux qui quittent le système éducatif le plus tôt possible (quelque deux cinquième) sont socialement considérés comme ayant échoué. Mais il n'y a que peu d'incitations à opter pour la filière professionnelle, en dehors de l'insatisfaction liée au système éducatif lui-même.

Mais dans le contexte espagnol, rien de ce qui précède n'est peut-être aussi important qu'ailleurs. Même les jeunes qui disposent de qualifications sont confrontés au chômage généralisé des jeunes. A l'inverse, la moitié des jeunes qui ont un travail occupent des postes qui ne requièrent aucune qualification particulière. Les emplois sont donc obtenus grâce aux contacts personnels et au parrainage:

«L'«*enschufe*» (népotisme) fonctionne en Espagne comme le principal moyen d'intégration des jeunes à la vie active.» (Espagne, rapport international, p. 20).

Une image très différente émerge de la relation entre le système éducatif et le marché du travail, et même de la structure du marché du travail qui, dans de nombreuses autres régions d'Europe, est devenue plus flexible sous l'effet des forces en jeu dans la mondialisation et de la baisse très significative des anciens pouvoirs protectionnistes des syndicats. Le rapport international a tenté de saisir les problèmes tels qu'ils se manifesteraient à des «Européens de l'Ouest» (suggérant ainsi que l'Espagne ne ferait pas partie de l'Europe de l'Ouest?):

«Les principales critiques formulées par les autres Européens à l'encontre du système espagnol concernent l'*enschufe*, le manque d'évaluation des compétences, la rigidité de la législation du travail et le mode d'organisation dépassé des entreprises espagnoles (il existe, en Espagne, un grand nombre de petites et moyennes entreprises de type familial qui rechignent au changement).» (Espagne, rapport international, p. 20).

Le rapport international attire également l'attention sur un «marché noir» florissant (économie dite «informelle» et parfois «illégal») en Espagne. Il pointe l'ensemble de ces réalités et laisse entendre que l'Espagne l'élimine progressivement à mesure qu'elle devient un Etat européen. Mais pour élargir l'étude à l'ensemble de la politique de jeunesse, il faut considérer l'argument d'une autre façon. Dans le cas des réflexions «formelles et rationnelles» qui, en général, imprègnent le débat sur la politique de jeunesse, il est très facile de perdre de vue la *persistance* de bon nombre des caractéristiques identifiées en Espagne, et qui influencent les voies suivies par les jeunes entre le système éducatif et le travail (ou le chômage). Elles pourraient ne pas être aussi fortement accentuées et ne sont certainement pas aussi visibles, en particulier dans les contextes officiellement régis par «l'égalité

des chances». Mais au niveau local – et en particulier dans les banlieues défavorisées –, s’agissant des faibles perspectives offertes par le marché du travail, c’est souvent le «bouche-à-oreille», les relations personnelles et la réputation locale qui permettent de trouver un emploi. Là où ce système prévaut toujours, la notion même d’éducation est encore davantage privée de sens.

Cela dit, le rapport international pour l’Espagne observe à bon droit que:

«Ce tableau montre que l’emploi des jeunes constitue, en Espagne, un problème grave qui doit être résolu par la politique de jeunesse à l’aide d’instruments spécifiques.» (Espagne, rapport international, p. 22).

Mais aucune proposition n’est formulée pour parvenir à ce résultat. La réponse politique en Espagne ne consiste toujours pas à favoriser les jeunes (par exemple, en exigeant des employeurs qu’ils leur proposent une réelle expérience professionnelle), mais à réduire le coût du travail et à intensifier les formations. Ce sont essentiellement des contrats de formation à durée déterminée qui sont le plus souvent proposés.

Le rapport international conclut, dans le droit-fil des perspectives retenues par le Conseil national de la jeunesse, qu’il y a un «défaut de convergence» entre le système éducatif et le marché du travail. Pour le groupe international d’experts, deux «faits essentiels» émergent de l’analyse du CJE. Tout d’abord, il conviendrait de développer une «politique d’intégration de la jeunesse» plus ferme (politique de jeunesse intégrée?) pour assurer une meilleure corrélation entre le système éducatif et le marché du travail. En second lieu, cette collaboration doit être adaptée aux besoins et désirs des jeunes qui, pour le moment, sont trop peu impliqués dans la définition de leurs rôles sociaux (Espagne, voir rapport international, p. 24). Le rapport international ajoute un troisième point dans sa volonté de mettre l’accent sur l’importance constante de la famille dans l’Espagne moderne (s’agissant là d’un élément qui revient sans cesse dans le rapport international). A la différence de ce qui se passe en Roumanie, les familles soutiennent et protègent les jeunes qui sont souvent incapables de «se débrouiller» par d’autres moyens. Ce n’est pas que les jeunes choisissent d’être dépendants ou chômeurs. Deux tiers des jeunes des provinces de Castille et León ont déclaré qu’ils étaient prêts à accepter un emploi, même s’il correspondait à un niveau de qualification inférieur au leur. Mais il se pourrait que ces emplois ne soient pas suffisamment rémunérés pour leur permettre d’acquérir leur indépendance: un tiers seulement des jeunes qui travaillent vivent exclusivement de ce qu’ils gagnent.

Ici encore, nous repérons la nécessité de considérer, dans sa globalité, la politique de jeunesse. Le soutien familial en Espagne constitue une sorte

d'écran protecteur contre les conséquences les plus médiatiques du chômage, sans les effets préjudiciables d'un retour à l'état «prémoderne» qui caractérise les processus de même nature en Roumanie. Le faible niveau de rémunération des jeunes soulève les questions liées à une aide sociale complémentaire; mais, comme au Luxembourg, un revenu minimal garanti, instauré dans le contexte des faibles rémunérations concédées aux jeunes, dissuade les jeunes concernés de rechercher un emploi. Toutefois, sans un revenu suffisant, les jeunes sont confrontés à des difficultés insurmontables pour accéder à leur indépendance d'adultes et pour prendre un logement indépendant. Qu'il s'agisse de participer au système éducatif et d'acquérir des connaissances – élément central de nombreuses politiques de la jeunesse et qui, actuellement, fournit encore le plus grand nombre de possibilités à des jeunes qui réussissent –, la nature du cadre pour la prestation des services d'éducation qui serviront de clé pour ouvrir les autres portes *sur l'aveni*, peut faire l'objet d'un débat, compte tenu de l'évolution des structures du marché du travail.

En conclusion, la «formation sociale» par le biais de l'éducation des jeunes est un axe déterminant de toute politique de jeunesse. Mais il y aura toujours des tensions qu'il faudra atténuer à propos du contenu d'une telle politique et de ses effets. Parmi les principaux défis se posent les questions liées aux surperformances comme aux sous-performances. La capacité d'un système éducatif à réconcilier les deux objectifs de l'efficacité concrète et de l'inclusion sociale exige une attention de tous les instants. La pertinence et le rapprochement entre les divers objectifs globaux de l'éducation formelle – préparation à l'entrée sur le marché du travail, à une participation à la société civile et à la gestion autonome de sa propre vie – exigeront de façon récurrente réflexion et évaluation. L'affectation de divers groupes de jeunes à des structures distinctes du système éducatif et les taux de participation réels à ces différents secteurs devront être soumis à analyse, du point de vue de l'égalité des chances et des diverses trajectoires accessibles au cours de la vie. Avant tout, il est vraisemblable que le défi sera de plus en plus pressant, qui consistera à soutenir la motivation des jeunes à participer aux systèmes éducatifs et aux formations, au point de rendre ces systèmes semblables à des «unités de soins intensifs» et à des salles d'attente, jusqu'à ce que le marché du travail soit prêt à les accueillir. Quels que soient les besoins structurels des jeunes dans l'acquisition des connaissances et des compétences, il est vraisemblable que l'on devrait assister à un approfondissement de la désillusion culturelle avec l'«apprentissage», dans la mesure où de meilleures qualifications ne répondent pas aux attentes mais restent nécessaires en tant que rites de passage symboliques sans lesquels l'exclusion sera beaucoup plus probable.

Emplois-jeunes et éducation non formelle

(Note: Les emplois-jeunes et l'éducation non formelle sont deux aspects qui se recouvrent de différentes façons – avec des projets dans le domaine de la politique de l'éducation et un programme plus vaste en matière de participation et de citoyenneté –, et qui touchent également à d'autres points de la politique de jeunesse. Il est donc inévitable qu'il y ait ici un certain «chevauchement» avec d'autres centres d'intérêt, et il faut considérer ce phénomène, non pas comme une redondance, mais plutôt comme une manière de poser à nouveau, sous un autre angle, les questions soulevées par certaines composantes d'une politique de jeunesse).

Il est surprenant de constater qu'en dépit de son importance dans les travaux du Conseil de l'Europe peu d'attention a été accordée au secteur «associatif», à la place qu'il occupe dans une politique de jeunesse et à sa contribution potentielle à l'inclusion, à la participation et au sens civique. Naturellement, certains pays comme la Finlande ont de fortes traditions dans ce domaine de la politique, au point de pouvoir soutenir que ce sont les dispositions de cette nature qui ont permis de remédier aux pires excès de l'exclusion lorsque le chômage des jeunes a atteint son apogée au milieu des années 1990, après l'effondrement de l'Union soviétique. D'autres pays, tels que la Roumanie et l'Estonie, sont engagés dans un processus d'établissement d'un secteur autonome des emplois-jeunes, mais ont, peut-être, d'autres priorités plus urgentes – bien que le rapport international pour la Roumanie soutienne que «l'intervention de l'Etat est essentiellement destinée à favoriser les activités des associations de jeunesse» (Roumanie, rapport international, p. 57). Les défis que les interventions de ce type supposent figurent également dans le rapport international pour l'Estonie, en dépit du peu d'intérêt accordé à cet aspect des choses dans le rapport national:

«Mais il y a un problème encore plus sérieux: celui de l'édification d'un secteur associatif imité de celui des pays occidentaux, alors que, dans les nations en transition, ces associations n'ont pas eu le temps de se développer sur une longue période. Malheureusement, ce type de problème ou de débat n'est pas abordé dans le rapport national.» (Estonie, rapport international, p. 29).

Bien que les pays d'Europe occidentale puissent avoir «de longues traditions» dans ce domaine, la situation des emplois-jeunes et de l'apprentissage non formel reste souvent fragile. Il n'en est pratiquement pas question dans le rapport national des Pays-Bas, raison pour laquelle il a été critiqué dans le rapport international. L'approche éducative de la politique générale de la jeunesse aux Pays-Bas (plutôt qu'une approche «centrée sur les problèmes» de sa politique «thérapeutique») semble avoir passé sous silence le rôle de l'apprentissage non formel:

«Un des grands objectifs de toute politique en faveur des jeunes pourrait être de leur offrir, dans tous les domaines concernés, la possibilité d'apprendre à se

développer et à se préparer eux-mêmes à la société de demain. Sans doute faudra-t-il, pour poursuivre sur cette voie, revoir le concept de participation. Rénover de la sorte l'apprentissage pratique et théorique de la démocratie constitue pour toute politique en faveur des jeunes un défi éducationnel hors normes, dont la notion même semble presque totalement absente du rapport national.» (Pays-Bas, rapport international, p. 29-30).

En revanche, le «travail des jeunes» (emplois-jeunes) en Finlande a toujours été considéré comme un élément déterminant dans le soutien à l'intégration sociale. Les jeunes «semblent s'être maintenus d'eux-mêmes au sein du réseau de relations et d'activités sociales pour une bonne part, grâce au travail proposé sur place» (Finlande, rapport national, p. 54). Les emplois-jeunes ont donc suscité de nouvelles attentes bien au-delà de leur rôle historique qui consistait à donner du travail aux jeunes pendant leur temps de loisir. Le ministère de la Jeunesse à Helsinki a affirmé que les emplois-jeunes en Finlande jouaient un rôle décisif dans la promotion de la citoyenneté, grâce à la participation sociale, culturelle, politique et économique. En conséquence, les méthodologies appliquées à ces activités se sont diversifiées (avec le développement d'approches telles que le travail sur la voie publique ou le travail individualisé, bien que ces tâches soient plutôt confiées pour partie à des volontaires), tout comme les problèmes auxquels le ministre était censé répondre (alcoolisme, hygiène sexuelle, etc.).

Ainsi, au moment même où l'Europe orientale cherche de nouveaux modèles de «vie associative», l'Europe occidentale cherche à mieux spécifier les modalités du «travail des jeunes», à déterminer ce qu'il peut faire pour les jeunes et à justifier ainsi l'appel au financement public. Il faut reconnaître que le défi est particulièrement difficile à relever, dans la mesure où il oppose la raison d'être de l'éducation non formelle et une pédagogie axée sur l'apprentissage. Comme nous avons pu l'écrire, «le "travail des jeunes" est un acte de foi et pas un objet de science»; le témoignage de son efficacité est fourni rétrospectivement par le récit que font de leurs expériences dans ce domaine les jeunes qui ont réussi.

Illustration

Les emplois-jeunes sont un élément relativement nouveau dans la politique de jeunesse de l'Estonie; ils apparaissent avec la loi de 1999 qui leur fixe pour objectifs de proposer des activités et d'éduquer au développement. L'accueil du groupe international d'experts a été favorable:

«A l'heure actuelle, la loi sur les activités liées à la jeunesse est probablement le meilleur instrument de développement d'une politique de jeunesse globale et coordonnée, de création d'ONG et de formes nouvelles d'activités de jeunesse, de décentralisation et d'élaboration d'une politique et d'activités locales dans ce domaine.» (Estonie, rapport international, p. 44).

Toutefois, cette observation doit être replacée dans le cadre d'une impression plus générale, selon laquelle il y a une absence remarquable de thèmes relatifs à la «société civile»:

«(...) mais on a du mal à en trouver l'écho dans le cadre de la politique estonienne – qu'il s'agisse du secteur associatif, de schémas d'élaboration d'ONG consacrés à la jeunesse, de la citoyenneté, ou encore de la participation des jeunes. A cet égard, l'Estonie semble être l'héritière de la tradition de l'«Etat fort», plutôt qu'une partisane des principes de dialogue et de participation, dans le cadre de sa politique de jeunesse.» (Estonie, rapport international, p. 42).

Quoi qu'il en soit, même s'il reste conçu dans des termes «lourdement pédagogiques», le «travail des jeunes» en Estonie fait partie intégrante de la politique de jeunesse et va au-delà de la simple éducation formelle. C'est le ministère de l'Education qui assure sa coordination par le biais d'un Conseil pour le «travail des jeunes». Le rapport international ne peut qu'applaudir à certaines des aspirations dans ce domaine, ainsi qu'aux plans concrets de gestion et de fonctionnement de la maison des jeunes travailleurs mais, même dans une perspective plus étroite que ce que constituerait le «travail des jeunes», il se montre soucieux des relations entre ces divers éléments – le ministère, la maison des jeunes travailleurs, Jeunes pour l'Europe et les centres de loisirs gérés par l'Etat:

«Toutes ces institutions avaient leur mission propre; mais, par "politique globale de la jeunesse", on entend la recherche d'un programme d'évolution et de coordination de l'ensemble de ces organismes.» (Estonie, rapport international, p. 38).

La question globale de la communication, de la coordination et de la cohérence, aussi bien à l'intérieur qu'entre différents domaines d'une politique de jeunesse, demeure un défi majeur pour le développement d'une telle politique dans pratiquement tous les pays européens. Naturellement, pour certains pays, le domaine du «travail des jeunes» ne constitue qu'un élément embryonnaire. C'est le cas en Roumanie. Le rapport national insiste (lourdement) sur le fait que le pays se conforme à une politique européenne en la matière, et invoque les concepts de sens civique, d'intégration et de participation, de développement, de mobilité, d'entreprise, et ainsi de suite (voir Roumanie, rapport national, p. 59). (Il est important de noter que le rapport national a été remplacé par un plan d'action national pour la jeunesse – mais ce dernier ne fait pas l'objet du présent rapport.) Toutefois, le «travail des jeunes» semble être encore limité, dans une large mesure, au soutien aux ONG nationales qui s'occupent des jeunes et à une possible application au programme Jeunesse de l'Union européenne (voir plus loin «Internationalisme»). Le rapport international précise que les années 1990 ont marqué le début du «boom des associations», mais fait aussi part de son inquiétude, dans la mesure où les ONG spécialisées sont souvent structurées

au profit de la promotion d'objectifs particuliers, plutôt qu'autour d'un objectif plus large qui consisterait à développer un secteur distinctif du «travail des jeunes». Selon toute apparence, il n'y a que très peu de «travail pour les jeunes» au niveau local. (L'une des recommandations du rapport international, dans la lignée des souhaits exprimés par les jeunes Roumains, prévoit la constitution d'un statut du «jeune travailleur».) La même remarque vaut pour l'Espagne où, même dans le débat sur le rapport national quant au rôle de la participation aux deux plans Jeunesse dont est issu le développement de la politique de jeunesse jusqu'à ce jour, il n'est pas fait mention du «travail des jeunes» ni de l'apprentissage non formel. Et ceci, en dépit des aspirations qui visent à promouvoir le développement d'associations de jeunesse ou la mobilité en Europe, et améliorer la qualité de l'information des jeunes (voir Espagne, rapport national, p. 173-174).

Le «travail des jeunes» et l'apprentissage non formel sont, naturellement, deux aspects nettement mieux constitués dans la politique de jeunesse des pays nordiques, bien qu'à cet égard, il y ait des exceptions. Ainsi, le groupe international d'experts pour les Pays-Bas a pu noter qu'il était très peu fait mention de modalités d'éducation non formelle dans le rapport national, en dépit du fort soutien avoué des responsables d'organisations de jeunesse (lesquelles, selon le rapport international, ont tendance à être dirigées et gérées par des adultes):

«Nos réflexions viseront donc à faire sentir aux responsables de l'élaboration des politiques en faveur des jeunes que cette forme d'éducation hors cadre apporte une formation utile et précieuse et vient, à ce titre, combler une lacune du système formel. Les décideurs, quant à eux, feraient bien de reconnaître le rôle essentiel que jouent les organisations de jeunes dans le développement de la citoyenneté active dans une société civile et démocratique.» (Pays-Bas, rapport international, p. 27).

Au Luxembourg, toutefois, les maisons des jeunes sont décrites dans le rapport national comme un instrument de décentralisation de la politique de jeunesse au niveau local (voir Luxembourg, rapport national, p. 119-126). Le rapport international considère favorablement ces maisons des jeunes (dans le contexte d'une attitude critique à l'égard du Luxembourg en raison de l'orientation permanente de sa politique de développement d'activités pour un groupe d'âge plus jeune), et a limité ses critiques au fait que l'essentiel du travail réservé aux jeunes était toujours occupé par des volontaires. Toutefois, il y a eu de «considérables progrès dans la professionnalisation du "travail des jeunes" depuis son lancement, il y a dix ans seulement» (Luxembourg, projet de rapport international, p. 33-35). Outre les différentes activités organisées par les maisons des jeunes, le rapport international décrit plus en détail la pratique du «travail des jeunes» – projets locaux spécifiques tels qu'un bus d'information, un travail sur les formes

d'addiction, une éducation à l'écologie, un centre culturel et des visites d'échange. Le rapport international ne se prononce pas en détail sur la pédagogie ni sur la pratique du «travail des jeunes», mais il soulève l'importante question de l'équilibre à trouver entre le professionnalisme et le bénévolat dans la proposition d'emplois de plus en plus divers et complexes. En dépit du développement et de la professionnalisation des emplois pour les jeunes au Luxembourg, trop d'importance est encore accordée au bénévolat:

«L'Etat demande plus de responsabilité et de professionnalisme, mais sans accroître sa participation financière (...). Il semble que l'on demande trop aux bénévoles (...). Il s'agit, à l'évidence, de problèmes importants qu'il faut résoudre d'urgence si l'on veut éviter que les volontaires se sentent exploités.» (Luxembourg, projet de rapport international, p. 39).

Nombreuses sont les questions soulevées ici à propos des financements, de la formation, l'implication et la crédibilité. Les jeunes préfèrent, parfois, des «volontaires naïfs», qui leur consacrent leur temps libre, plutôt que des professionnels «informés» et compétents qui sont payés pour les «aider». Les bénévoles ont une forte motivation pour effectuer ce type de travail et un goût prononcé pour cette forme d'autonomie et de flexibilité. La plupart des pays ne seraient pas en mesure de soutenir financièrement l'ensemble de leurs emplois pour les jeunes sans le concours massif des bénévoles. Mais, comme le signale le rapport à propos de la Finlande:

«Ce qui pose la question du recrutement, de la sélection, de l'inscription, de la formation et du soutien des bénévoles (...). Si une action en faveur des jeunes doit prendre de l'extension grâce à des bénévoles, le défi consistera à définir ces processus et à leur attribuer des ressources.» (Finlande, rapport international, p. 113).

Un bénévolat efficace n'est pas aussi «bon marché» qu'il y paraît, si l'on veut que de précieuses opportunités d'auto-apprentissage puissent être proposées à des jeunes confrontés à des difficultés complexes pendant cette étape transitoire de leur vie. En effet, il peut s'agir d'une tâche complexe qui requiert une réponse à la fois souple et pertinente. En Suède, avec une tradition que le rapport international appelle «loisirs éducatifs» (voir plus loin), le groupe international d'experts suggère d'adopter une distinction plus fluide entre les activités qui sont organisées et celles qui ne le sont pas, dans l'optique d'une plus grande efficacité dans la proposition de travaux pour les jeunes. La distinction rigide qui prévalait jusqu'à présent résultait d'un décalage historique:

«Au moment où, dans de nombreux pays européens, le cloisonnement entre "jeunesse organisée/et "jeunesse inorganisée" s'estompe – en raison du développement considérable de la communication et des structures informelles reliant les jeunes entre eux, comme autant d'individus (...). Par conséquent, la Suède se doit d'essayer de nouvelles formes de participation – soit au sein d'organisations existantes, soit par de nouvelles formes d'aides publiques, destinées aux jeunes non structurés ou organisés de manière plus libre.» (Suède, rapport international, p. 38).

La notion de «fluidité» est un terme utile qui apparaît nécessaire pour les raisons exprimées plus haut et par rapport aux distinctions entre emplois généraux et emplois ciblés pour les jeunes. La notion très lâche de «travail pour les jeunes» est de plus en plus souvent perçue comme devant supposer des interventions efficaces auprès de groupes spécifiques de jeunes souvent «à problèmes». Le soutien financier a fréquemment été fonction de la démonstration de résultats concluants. De ce fait, le «travail des jeunes» est confronté à un véritable dilemme: sa crédibilité auprès des jeunes repose essentiellement sur le processus adopté pour les impliquer, lequel reflète aussi un attachement profond à des méthodologies de type «auto-apprentissage» ou apprentissage non formel. Lorsqu'elles sont appliquées de façon professionnelles, ces méthodologies fournissent une opportunité d'apprentissage de qualité, mais les résultats particuliers peuvent être plus contestables. De ce fait, la crédibilité du «travail des jeunes» auprès des politiciens, qui «tiennent les cordons de la bourse», est à rechercher dans la production de résultats qui peuvent être difficiles à détecter et dont la démonstration peut être délicate à apporter sous une forme quantifiable. D'où la position précaire du «travail des jeunes» au sein des politiques de la jeunesse qui, pourtant, les prennent en compte (bien que, comme nous l'avons vu, certaines les passent sous silence). Trouver la voie entre les deux positions représente probablement l'un des défis les plus difficiles à relever pour les politiques de la jeunesse dans l'Europe d'aujourd'hui, si les aspirations à la participation sociale et à la citoyenneté, la gestion individuelle de la vie et l'autodétermination doivent être comblées.

Santé

Dans l'ensemble, les jeunes sont généralement en bonne santé, même s'ils peuvent être plus vulnérables à certains risques tels que le suicide ou les accidents de la route. La santé est peu souvent considérée comme un élément fondamental d'une politique de jeunesse, s'agissant notamment de la santé physique, bien que l'encouragement aux activités sportives et la diététique aient manifestement à voir avec ce type de considérations. Toutefois, la politique de jeunesse met de plus en plus souvent l'accent sur d'autres aspects de la santé des jeunes, et notamment sur:

- la santé mentale;
- l'hygiène sexuelle;
- la consommation excessive de différentes substances.

Et, en effet, c'est à ce niveau que se situent d'importants nouveaux défis pour une politique de jeunesse. La recherche a permis de montrer de façon convaincante que les troubles psychosociaux, qui ont augmenté chez les jeunes au cours des dernières années (tels que le suicide chez les jeunes hommes), et les troubles du comportement alimentaire (chez les jeunes filles) sont associés à une certaine «dislocation sociale» (*Rutter et Smith, 1995*). La

solution pourrait donc bien se trouver ailleurs: développer un sens plus affirmé de la sécurité à l'égard de l'avenir ou, du moins, doter les jeunes de moyens plus efficaces pour affronter les incertitudes du futur.

Avec l'intensification de l'activité sexuelle des jeunes, et en particulier dans le contexte de leur plus grande mobilité, l'hygiène sexuelle pose de nouveaux problèmes et, notamment, celui des maladies sexuellement transmissibles (MST) et le risque d'infection par le virus du sida (HIV). Ici, des stratégies éducatives, éventuellement associées à des techniques d'auto-apprentissage, deviennent un élément important de toute politique de jeunesse.

Et il faut aussi tenir compte de l'importance croissante des abus de substances médicamenteuses, qu'il s'agisse de drogues légales telles que le tabac ou l'alcool, ou de produits dont la consommation est interdite. Les schémas varient considérablement d'un pays d'Europe à l'autre. De nombreux pays européens sont encore loin d'une position normative à propos de la toxicomanie des jeunes, bien que ce soit apparemment le cas au Royaume-Uni (voir *Parker et autres*, 2001). Mais dans la plupart des pays, il y a encore un aspect important de la politique de jeunesse qui traite de ce défi.

Illustration

La question d'ensemble que pose une politique de jeunesse peut être résumée par l'équilibre à trouver entre «réglementation» et «aide» et entre prévention et répression. Le groupe international d'experts pour le Luxembourg a pu affirmer que l'interdiction de la drogue dans ce pays rendait difficile la prévention sous son aspect primaire. Pour autant, il ne s'agit pas de militer nécessairement en faveur de la légalisation, bien que l'attitude plus tolérante qui prévaut aux Pays-Bas ait permis au groupe international d'experts de disposer d'un véritable «banc d'essai» et qu'il soit apparu intéressant de suivre l'expérience, voire de l'imiter. Au vu de l'attention accordée, sur le plan international, à la politique des Pays-Bas en matière de drogue, il est surprenant que le rapport national traite ce problème de façon aussi réservée et prosaïque. Et, en effet, le rapport international affirme qu'il ne traite pas le sujet:

«Et pourtant, s'il est un terrain où la société et la drogue se rencontrent, c'est bien la jeunesse (...). Efforçons-nous de ne pas prendre un ton trop mélodramatique: l'expérience néerlandaise revêt une importance historique. Si elle échoue, seuls les Pays-Bas en souffriront, si elle réussit, le monde entier en bénéficiera. Mais l'heure du bilan est encore loin.» (Pays-Bas, rapport international, p. 39-40).

Aux Pays-Bas, la politique n'a rien à voir avec celle de l'Espagne (ni, d'ailleurs, avec celle d'autres pays). La toxicomanie chez les jeunes Espagnols est en augmentation, mais une nouvelle forme de tolérance à l'égard des drogues dites «douces» n'a pas contribué à faire baisser la consommation de

drogues dures. Le Conseil espagnol de la jeunesse laisse entendre que s'il en va ainsi, c'est qu'il y a une carence grave dans l'analyse politique du problème. Ainsi, la question de la toxicomanie devrait être posée en termes de santé publique et non de délinquance. Il n'y a pas d'approche intersectorielle du phénomène qui, seule, pourrait refléter toute sa complexité. Au contraire, les autorités continuent à avoir une vision strictement répressive (voir Espagne, rapport international, p. 45-46).

Au moment où a été élaboré le rapport international pour la Finlande, les autorités continuaient à nier l'existence du problème des drogues illicites. Au peu d'importance du phénomène répondait une politique de répression ferme, et tout débat autour de la dépénalisation ou d'éventuelles stratégies de limitation de la consommation était considéré comme un «tabou absolu». Le rapport international signalait qu'il y avait un risque de voir des réponses simplistes apportées à ce qui restera toujours un problème complexe: le recours à des drogues illicites doit toujours être soigneusement replacé dans le contexte plus général de la vie et des possibilités offertes aux jeunes (Finlande, rapport international, p. 98-99).

Toute politique de la santé axée sur la jeunesse est inévitablement confrontée à des problèmes sanitaires particuliers et à des risques spécifiques des jeunes. Nombreux sont les rapports nationaux qui soulignent utilement leurs préoccupations majeures et les centres d'intérêt qui retiennent leur attention:

*Tableau 4:
Problèmes de santé publique et priorités d'une politique de jeunesse*

	Finlande	Pays-Bas	Suède	Espagne	Roumanie	Estonie	Luxembourg
Santé et hygiène en général	*				*	*	
Suicide (et dépression)		*		*			
Tabagisme et alcoolisme	*	*	*		*	*	*
Toxicomanie	*	*	*	*	*	*	*
Santé sexuelle (MST, HIV, grossesse, etc.)	*	*	*	*	*		
Diététique et exercice physique	*		*		*		*
Bien-être psychologique			*				
Accidents		*				*	
Troubles du comportement alimentaire				*	*		
Brimades				*			
Violence				*			
Tuberculose					*		

Le rapport international pour la Suède ne comporte que peu d'indications sur les problèmes de santé. Son équivalent pour la Finlande a observé que la promotion de modes de vie sains chez les jeunes était une stratégie très active mise en œuvre par la politique de jeunesse finlandaise: sports, éducation à la santé dans les établissements scolaires, santé mentale et services médicaux spécialisés. Comme l'a déjà précisé le rapport national:

«Le but de la politique de santé à l'égard des jeunes est d'influencer les styles de vie et les attitudes, grâce à une éducation sanitaire dispensée de l'école obligatoire à l'école secondaire, générale ou professionnelle.» (Finlande, rapport national, p. 69).

Le défi le plus difficile à relever en matière de santé pour la politique de jeunesse finlandaise – comme dans bon nombre d'autres pays – reste l'alcoolisme, mais, en dépit d'une certaine dénégation officielle, le recours aux drogues illicites commence également à poser problème. La Finlande a lancé des programmes de prévention dont l'application est confiée aux intéressés, ainsi que des campagnes du type «Dis Non», encore qu'il n'y ait eu que peu de réflexions critiques sur l'origine de certaines des initiatives adoptées. Quoi qu'il en soit, le cadre global paraît approprié et bien intégré à l'objectif fixé autour de l'abus d'alcool:

«Soutenir un processus au terme duquel un jeune de 7 ans qui n'a jamais consommé d'alcool peut devenir un jeune consommateur adulte responsable et capable de discernement.» (Finlande, rapport international, p. 98).

Selon le rapport international, les Pays-Bas ont également un système global de services de santé destinés aux jeunes, avec des programmes spécialisés pour jeunes handicapés et des agences spécialement formées pour soutenir les jeunes drogués. Il note, toutefois, avec une certaine inquiétude, que 5 % des jeunes ont fait une tentative de suicide et que, dans la proportion de 10 %, d'autres y ont songé (incidemment ou souvent), et que cette réalité est considérée par le rapport national comme un «comportement normal à cet âge de la vie» (voir Pays-Bas, rapport international, p. 33). Le suicide et d'autres troubles psychosociaux – y compris la consommation excessive de substances licites et illicites –, ainsi que les troubles du comportement alimentaire, sont en augmentation dans de nombreux pays d'Europe et devraient être considérés comme un axe de réflexion légitime de toute politique de jeunesse.

En Espagne, de nombreux jeunes commencent à consommer de l'alcool et du tabac à un âge relativement précoce, mais le rapport national «ne mentionne pas l'existence de mesures politiques spéciales pour réduire la consommation d'alcool et de cigarettes» (Espagne, rapport international, p. 47). Le rapport national attire toutefois l'attention sur le fait que les jeunes

Espagnols sont davantage préoccupés par le sida (HIV) que les autres jeunes Européens et que, pourtant, ils sont moins bien informés de ses modalités de transmission (Espagne, rapport national, p. 82). Selon le rapport international, la diffusion du virus du sida en Espagne est essentiellement due à la toxicomanie, et c'est parmi les 15-20 ans que le taux de contamination est le plus élevé. Les données chiffrées ne sont pas suffisantes pour expliquer ce phénomène, mais le rapport international signale que l'habitude de recourir au préservatif est étroitement liée au niveau d'éducation des jeunes. Ce sont là autant de questions courantes qui peuvent avoir des implications plus larges pour une politique de jeunesse en termes de stratégie pour la promotion de la santé sexuelle. Le groupe international d'experts pour l'Espagne s'est senti parfois frustré en raison de l'absence de données générales sur la santé des jeunes Espagnols, et a conclu:

«Nous pouvons, toutefois, supposer que l'état général de santé de la jeunesse espagnole est relativement bon du fait, en particulier, des habitudes gastronomiques, de la pratique du sport et d'un bon niveau de vie. Pourtant, les problèmes psychologiques, bien réels, ne sauraient être négligés.» (Espagne, rapport international, p. 48).

En effet, le rapport international pour l'Espagne revient à plusieurs reprises sur l'importance de l'«anomie» parmi les jeunes Espagnols, qui apparaît comme le fruit de la frustration provoquée par l'impossibilité de devenir des adultes indépendants et vivre de façon autonome. Pour autant, et en contradiction avec cet argument théorique, le rapport international accepte l'idée que les jeunes Espagnols soient bien intégrés à leurs communautés et qu'ils soient protégés (avec un effet de «cocon») des effets du chômage (dont les jeunes font une expérience beaucoup plus dure et négative ailleurs), précisément en raison du soutien constant assuré par leurs familles. Le problème le plus général soulevé par le rapport international à propos de la politique de santé de la jeunesse en Espagne, là où elle existe, tient au fait qu'elle soit assez «primaire» c'est-à-dire essentiellement – pour ne pas dire exclusivement – axée sur la réduction de l'exposition au risque et pas sur des traitements et des solutions thérapeutiques individualisés. La prévention et la réduction du risque constituent, naturellement, deux priorités, mais les jeunes qui succombent aux risques dominants et l'accès à des traitements appropriés sont aussi une composante essentielle de toute politique.

Le rapport international pour la Roumanie ne fait pas de commentaires détaillés en matière de politique de santé, et s'intéresse plutôt à la politique de la famille, en particulier sous l'angle des questions sexuelles. La raison doit en être recherchée dans ce qui est décrit comme un phénomène de «ruralisation» (et, par voie de conséquence, de maintien au foyer) des jeunes femmes roumaines, et cette réalité, à son tour, est la conséquence de la

position extrêmement défavorable qu'elles occupent sur le marché du travail. Le rapport international rappelle qu'il n'y a aucune législation spécifiquement destinée à prendre en charge les besoins propres des jeunes femmes. Or, ces besoins s'accumulent là où se croisent le marché du travail, la politique familiale et la parité entre les sexes. Les problèmes de santé spécifiques, tels qu'ils se posent dans le cadre de cette matrice, concernent l'absence de programmes satisfaisants de planning familial – en particulier dans les zones rurales – et l'exploitation des jeunes femmes par l'industrie du sexe. De ce fait, les jeunes femmes sont plutôt exposées aux grossesses précoces (et parfois non désirées), et sont plus vulnérables aux maladies sexuellement transmissibles. Il y a également un pourcentage élevé d'avortements. La contraception n'est pas répandue auprès des jeunes, bien que le recours aux moyens contraceptifs modernes soit plus important chez les jeunes que chez les adultes. Mais il y a des problèmes pour accéder aux conseils en matière de contraception, pour ne rien dire du coût financier de la contraception et, notamment, des coûts psychologiques et moraux dans un pays catholique et profondément «conservateur». En conséquence, l'avortement est une méthode de contrôle des naissances à la fois admise et largement pratiquée. Le rapport international affirme sans ambages que:

«Une volonté politique plus ferme doit mettre en place des campagnes d'information sur la prévention des grossesses non désirées et sur les maladies sexuellement transmissibles.» (Roumanie, rapport international, p. 44).

L'éducation sexuelle a *commencé* à faire son apparition dans les établissements scolaires roumains, mais le groupe international d'experts n'a pas eu connaissance de l'ampleur de cette innovation. Il a également soulevé la question du rôle de l'Église au regard du risque sanitaire auquel sont maintenant confrontés les jeunes Roumains (qui en ont fait l'expérience concrète), et dont la génération de leurs parents n'avait pas connaissance. En dépit des problèmes graves et des défaillances sérieuses identifiées en Roumanie, il y a au moins quelques éléments d'une politique de santé pour la jeunesse. En Estonie, mais également au Luxembourg, le rapport international signale que le débat sur la dimension sanitaire d'une politique de jeunesse brille par son absence.

Toute politique de la santé recèle un grand nombre de questions, dont certaines sont plus pertinentes que d'autres, dès qu'il s'agit de la jeunesse. Le problème crucial tient au fait que la politique de jeunesse doit répondre à ces questions qui affaiblissent le développement potentiel des jeunes et compromettent leurs choix et opportunités.

Logement

Il est rare que le logement soit considéré comme un élément rattaché à la politique de jeunesse, du fait que les jeunes vivent souvent avec leurs parents

jusqu'à ce qu'ils aient une indépendance suffisante pour prendre seuls un logement. Toutefois, comme le soutiennent les rapports internationaux de la Suède et du Luxembourg, il se pourrait qu'à l'avenir le logement devienne le grand problème d'une politique de jeunesse. La situation en Espagne – où l'âge moyen auquel les jeunes quittent la maison de leurs parents est de 30 ans – suggère qu'il pourrait bien en être ainsi. Les jeunes (ou plus précisément les jeunes adultes), désireux de quitter le foyer familial et de prendre leur envol, ont une capacité affaiblie et de moindres opportunités de se procurer sur le marché du travail les ressources nécessaires pour y parvenir dans le cadre du marché libre du logement. Il peut en résulter une certaine frustration et, parfois, dans des cas extrêmes, des conflits familiaux qui peuvent conduire les jeunes à vivre dans la rue. Tel n'est pas le cas en Espagne, où les jeunes semblent vivre de façon harmonieuse au domicile de leurs parents en dépit des limitations et frustrations qui peuvent en résulter. Mais comme le souligne le rapport international pour le Luxembourg, les jeunes veulent un logement abordable qui corresponde à leurs besoins. La manière dont différents pays répondent à cette exigence est très variable.

Comme indiqué plus haut, la crise du logement qui affecte les jeunes a pour conséquence une éventuelle augmentation du nombre de jeunes sans-abri. Au Royaume-Uni, il avait semblé à Margaret Thatcher que le gouvernement n'avait pas à se préoccuper du logement des jeunes sans-abri puisque ceux-ci avaient accès au «toit» de leurs parents. Cette remarque était très éloignée de la vérité, dans la mesure où les jeunes sont précisément sans-abri parce que le foyer familial leur était devenu intolérable pour des raisons d'abus physiques, sexuels ou émotionnels. Le fait de quitter précipitamment le toit familial laisse les jeunes plus vulnérables à la maladie lorsqu'ils vivent de façon autonome, et l'absence d'un point de chute pour vivre va de pair avec d'autres problèmes tels que le chômage, les troubles psychologiques et la toxicomanie. Il ne fait donc aucun doute que les problèmes de logement doivent être considérés comme une composante importante de la politique de jeunesse si les pays veulent développer une approche véritablement intégrée et prendre des dispositions intersectorielles.

L'une des réponses à la crise du logement (et au chômage) a été trouvée dans la croissance du mouvement des foyers, qui est apparu en France et a été favorablement accueilli au Royaume-Uni (voir Ward, 1997). Les foyers ont été conçus pour assurer le logement et la formation professionnelle des jeunes. Toutefois, ils ont reçu, parfois, un accueil mitigé et, d'autres fois, confondu les objectifs et les moyens: comme se le demande le rapport international pour le Luxembourg, les foyers ne doivent-ils être accessibles qu'à ceux qui travaillent déjà?

Illustration

Les deux rapports internationaux, qui considèrent le logement comme une composante importante de toute politique de jeunesse, sont aussi ceux qui dépeignent des contextes très différents (Espagne et Roumanie), et même si la transition des jeunes vers un logement indépendant soit devenu un véritable problème dans toute l'Europe. Le logement est souvent très lié au contexte familial, et il en va bien ainsi puisque l'impossibilité de se loger de façon indépendante implique que les jeunes doivent «rester en famille», parfois volontairement, parfois contre leur gré. Et, quelle qu'en soit la raison, lorsque cette solution n'est pas viable, le spectre de la jeunesse sans-abri réapparaît. Le rapport international pour l'Espagne a choisi de prendre en compte conjointement les deux composantes – famille et logement:

«Car, en Espagne, la famille constitue, pour le moment, le principal soutien des jeunes. Avoir un bon logement veut dire, le plus souvent, habiter chez ses parents et avoir une vie de famille satisfaisante.» (Espagne, rapport international, p. 14).

Et ceci en dépit du fait que 70 % des jeunes Espagnols disent ne pas être satisfaits de leurs conditions de logement. Pour autant, la tolérance prévaut dans les relations entre les parents et leurs enfants. L'insatisfaction manifestée ne conduit pas à des conflits au sein de la famille. Les jeunes se disent heureux. Les parents les considèrent immatures: passifs et «infantiles». L'âge moyen pour quitter le domicile familial se situe autour de 30 ans. Le rapport international, qui avait accordé beaucoup d'importance à l'affirmation théorique de l'état «anémique» de la jeunesse espagnole, a soutenu que «l'anomie (sic) de la jeunesse est générée par le laps de temps excessif qui s'écoule avant que les jeunes n'obtiennent un logement» (Espagne, rapport international, p. 16). Plusieurs initiatives nouvelles ont été prises pour résoudre ce problème dont, notamment, l'attribution de subventions allouées par la communauté, l'adoption de programmes de location, l'octroi de prêts pour l'acquisition de logements sur le marché privé, et la réhabilitation des centres-villes pour fournir aux jeunes des logements décents. Le groupe international d'experts a accueilli favorablement ces propositions, à la condition que:

«De tels projets doivent être conçus en relation étroite avec d'autres politiques visant à garantir aux jeunes une autonomie réelle.» (Espagne, rapport international, p. 17).

Il y a là une référence implicite à la nécessité d'un emploi décent pour les jeunes, et de niveaux de rémunération suffisants, pour soutenir leur indépendance économique et le paiement de leur loyer. La même remarque pourrait être formulée à propos de la Roumanie où, comme indiqué ailleurs dans ce rapport, le chômage a «provoqué le retour de nombreux jeunes dans le pays, ou les y a maintenus, dans les communautés où vivent toujours leurs

parents et leur famille étendue». Toutefois, à la différence de l'Espagne, où la famille constitue un havre émotionnel et culturel, la famille roumaine joue, pour les jeunes, le rôle d'instrument fonctionnel, si l'on en croit le rapport international. La plupart des jeunes célibataires vivent avec leurs parents. 6 % seulement sont indépendants. La moitié des jeunes couples, avec ou sans enfants, vivent toujours chez leurs parents. A la différence de la population plus âgée, dont les trois quarts sont satisfaits de leur logement, 78 % considèrent la possibilité de trouver un foyer acceptable comme un «problème très sérieux»:

«Les jeunes sont donc plus gravement touchés par le problème du logement (...). La construction de logements à la campagne, éventuellement avec l'aide des premiers concernés, voilà une mesure urgente qui s'impose pour que les jeunes acquièrent une réelle indépendance.» (Roumanie, rapport international p. 41).

Le groupe international d'experts pense que la pénurie de logements en Roumanie est un obstacle à la mobilité, à la flexibilité de la force de travail, et à la difficulté qu'elle éprouve pour s'adapter au processus de restructuration économique. Il a formulé une observation quelque peu évidente (bien qu'elle ne soit pas toujours systématiquement reprise), selon laquelle «les mutations économiques qui impliquent des flux migratoires devraient être accompagnées de politiques du logement adéquates» (Roumanie, rapport international, p. 42). La remarque pourrait être étendue à des problèmes plus vastes que toute politique de jeunesse doit prendre en compte: les opportunités de logement et les limitations ont une *influence* décisive sur la mobilité et sur les décisions des jeunes. De nouvelles initiatives peuvent être nécessaires dans le cadre d'une politique de jeunesse pour faciliter une vie indépendante aux jeunes mobiles ou, par choix, moins mobiles. Des expériences ont commencé dans certains pays qui ont pris des dispositions en matière d'emploi, de prêts et d'allocations, et qui ont même élaboré des programmes d'autoconstruction (qui présentent l'avantage supplémentaire de donner aux jeunes des compétences professionnelles concrètes). Il peut aussi s'avérer utile d'adopter des dispositions pour un logement en hôtel des jeunes qui ont des besoins particuliers. Et il n'est pas impossible que des besoins de ce type se développent à l'avenir. Or, les initiatives correspondantes sont nettement sous-développées, en dépit d'une évidente crise du logement des jeunes. Au Luxembourg, il n'y a pas de cadre juridique ni de politique du logement des jeunes qui ne peuvent plus vivre au foyer familial. L'âge moyen de l'indépendance est tombé à 24 ans. Le rapport international soulève un certain nombre de questions à propos de l'adéquation des dispositions prises en matière de logement, et des structures du marché en fonction de l'évolution du besoin de logement chez les jeunes. De façon générale, étant donné qu'un certain nombre de jeunes restent plus longtemps dans le système éducatif et que la constitution d'une nouvelle famille n'intervient que plus tard

dans la vie, il est probable qu'il y aura une augmentation de la demande de logements pour les jeunes *célibataires*. Le groupe international d'experts pour le Luxembourg «continue à se demander où les jeunes vivent» (voir Luxembourg, projet de rapport international, p. 29). Le rapport international fait observer, sans insister, que «les jeunes ont besoin de logements abordables et adaptés à leurs exigences» (*ibid*). Il note que le rapport national indique qu'il y a bien des allocations logement, et qu'un quart des bénéficiaires n'ont pas encore vingt-cinq ans, mais ne fait aucune observation à ce sujet (ce qui laisse supposer qu'il existe bien une politique axée sur les besoins des jeunes en matière de logement). Le rapport national ne se préoccupe pas des jeunes sans-abri au Luxembourg, mais le groupe international d'experts a été informé qu'il y avait environ 60 jeunes sans-abri dans le pays qui, pour la plupart, ont moins de trente ans et qui sont presque toujours chômeurs et non qualifiés:

«Dans la mesure où il est très probable que les jeunes sans-abri souffrent de nombreux handicaps – chômage, antécédents familiaux désavantagés, manque de soutien familial, absentéisme scolaire précoce et mauvais résultats scolaires, à la limite, troubles du comportement –, il faudrait prendre des mesures en leur faveur, peut-être même sous forme de foyers subventionnés.» (Luxembourg, rapport international, p. 29).

Il s'agit là d'une observation importante pour une appréciation globale de la politique de jeunesse. Les jeunes sans-abri sont aussi immanquablement des jeunes confrontés à d'autres difficultés. Ce n'est donc pas un simple problème de logement, mais une question également en rapport avec la santé et la politique éducative. Et cette réalité plaide encore en faveur d'une politique intégrée de la jeunesse.

Dans le cadre de la «stratégie d'entreprise» de Nuotra, la Finlande vise à «faire en sorte que les jeunes puissent devenir indépendants de leur famille au moment adéquat de leur développement» (Finlande, rapport national, p. 65). Le rapport national fait référence à certaines dispositions financières destinées à soutenir le logement de groupes de jeunes spécifiques (étudiants, familles monoparentales, conscrits). Mais le rapport ne dit pas grand-chose d'autre, bien que des études soient en cours sur les conditions de logement des jeunes, dont le rapport national suggère qu'elles «puissent influencer une future politique de jeunesse» (voir Finlande, rapport national, p. 114). Tout comme dans d'autres pays, le problème essentiel tient au fait que la limitation de l'accès aux ressources (notamment par un maintien dans le système éducatif, ou en raison du trop petit nombre d'opportunités sur le marché du travail) rend difficile l'acquisition de leur indépendance, en toute confiance, par les jeunes (voir Finlande, rapport international, p. 94-95). Le groupe international d'experts, tout comme celui du Luxembourg, situe,

comme suit, le défi global que doit relever la politique du logement des jeunes:

«Mettre à l'essai différents modèles dans lesquels les aspirations au logement sont liées à des questions plus vastes, notamment la formation et l'économie.» (Finlande, rapport international, p. 100).

La Suède a pris également quelques initiatives particulières à propos des besoins des jeunes en logement (allocations, subventions et comptes d'épargne logement), mais les ressources et l'emploi sont, là encore, les deux problèmes les plus aigus. Le seul commentaire fait par le rapport international en matière de logement est à replacer dans le contexte du débat sur la participation, et il est très révélateur:

«La vraie question qui se pose est de savoir jusqu'où le gouvernement peut et veut aller, également dans le sens d'une plus grande influence et d'une plus grande indépendance économiques des jeunes. Cela concerne, notamment, des conditions d'accès au logement totalement inadéquates à l'heure actuelle et, par voie de conséquence, une dépendance prolongée des jeunes vis-à-vis de leurs parents, ainsi que leur exclusion des systèmes d'assurance sociale. Un chercheur travaillant dans le domaine de la jeunesse – avec lequel nous nous sommes entretenus – parle d'«effet boomerang» à propos des jeunes qui quittent le foyer parental puis y retournent, en fonction de leur situation économique.» (Suède, rapport international, p. 30-31).

A la suite de quoi, et comme il fallait s'y attendre, le groupe international d'experts pour la Suède recommande que cette dernière «construise des logements en nombre suffisant pour les jeunes indépendants et pour les jeunes familles», et ajoute que «le rôle de l'Etat pourrait être plus actif dans ce domaine. Compte tenu de la limitation des ressources, il conviendrait de fixer de nouvelles priorités» (Suède, rapport international, p. 43). Toutefois, le rapport international ne fournit aucun exemple de ce que pourrait être une telle politique et, comme pour tous les développements d'une politique de jeunesse, c'est toujours le détail qui pose problème. Là encore, «la critique est aisée et l'art est difficile», et c'est bien le passage du discours à la réalité qui constitue le véritable défi.

Il n'est pas fait mention de problèmes de logement dans les rapports internationaux pour l'Estonie et les Pays-Bas, et ce phénomène pourrait bien s'expliquer simplement par le fait qu'il n'en était pas non plus question dans les rapports nationaux.

Protection sociale

La question d'une protection sociale adéquate des jeunes (par le biais d'un régime de sécurité sociale et de services sociaux) ne va pas sans poser problème, en dépit des réponses différentes et des dispositions prises à cet égard dans toute l'Europe. Globalement, l'opinion a généralement admis

que les jeunes devraient être soit à l'étude, soit au travail, ou occupés «à toute autre activité féconde», et non pas chômeurs. En réalité, l'argument fourni pour le retrait du système de protection sociale des jeunes âgés de 16 et 17 ans au Royaume-Uni en 1988 (à l'exception de certains cas particuliers) était qu'ils ne devaient pas «avoir le choix du chômage». Ainsi, les jeunes bénéficiaient de la garantie d'une formation mais, au bout de dix ans environ, il est apparu que des jeunes, en nombre important, et qui étaient sortis du système éducatif, ne suivaient pas de formation et n'étaient pas présents sur le marché du travail avec, par ailleurs, aucun moyen visible de subsistance. Nombreux étaient ceux qui avaient sombré dans toute une série de pathologies, y compris des grossesses précoces, la délinquance, la toxicomanie, ou qui allaient à la dérive et vivaient dehors. Vers la fin des années 1990, ce groupe de jeunes était redevenu un élément prioritaire de la politique de jeunesse au Royaume-Uni. Le retour de ce type de dérive a mis en relief le défi permanent qu'est la lutte contre l'exclusion sociale.

Par ailleurs, il est probable qu'il sera difficile de maintenir de hauts niveaux de protection sociale, même dans des pays qui en sont capables aujourd'hui, et que cette éventualité est vraisemblablement peu souhaitable. Quelle est donc l'alternative? Lorsqu'il y a une protection sociale, elle s'apparente souvent au niveau de rémunération du bas de l'échelle sur le marché du «travail des jeunes» (et, par conséquent, n'incite pas à la recherche d'un emploi). Il conviendrait donc de prendre ici, en matière de politique de jeunesse, des décisions radicales. Au Luxembourg, par exemple, le revenu minimal garanti (RMG) est maintenant proposé aux jeunes de plus de 25 ans (auparavant, l'âge limite était de 30 ans) et un pourcentage élevé du niveau total aux jeunes de moins de 25 ans qui occupent des emplois temporaires et suivent des stages. Mais le montant du RMG est fixé à un niveau équivalent à celui de l'allocation chômage. Il était donc à la fois facile et nécessaire de déclarer dans le rapport international pour le Luxembourg:

«Dans la mesure où il n'existe pas de salaire minimal séparé au Luxembourg, les jeunes chômeurs n'ont guère de raisons d'essayer de trouver un emploi.»
(Luxembourg, rapport international, p. 31).

Cette question pourrait ne pas être un problème politique urgent à résoudre, dans la mesure où l'économie du Luxembourg est stable, qu'il y a du travail raisonnablement bien payé (bien au-dessus du RMG), mais reste pourtant légitime pour l'avenir. Malheureusement, le rapport international pour le Luxembourg n'y apporte aucune réponse. Il y aurait bien deux réponses évidentes – fixer un niveau de rémunération minimale plus élevé ou réduire le niveau de protection sociale –, mais il vaut certainement mieux ne parler d'aucune des deux formules parce que, dans le premier cas, la position politique serait difficilement tenable et que la seconde réponse est difficile à faire admettre parce que socialement risquée; en effet, la recherche a montré que

l'adoption de ces solutions pourrait rejeter les jeunes vers l'exclusion ou les repousser vers les travaux mal rémunérés.

Il semble souvent que la question de la «protection sociale» et du soutien au revenu ait pratiquement disparu de l'horizon des politiques de la jeunesse; toutes les autorités semblent présupposer que si les jeunes n'occupent pas un emploi sûr, ils seront poussés vers le système éducatif ou vers des formations. En revanche, et parce qu'il y en a de plus en plus qui suivent de telles formations, ils ne connaissent pas le chômage. Mais le soutien financier est un problème important en matière de politique de jeunesse, si les autorités veulent ouvrir des voies praticables vers l'âge adulte. Le problème n'est pas limité au soutien aux jeunes sans emploi; il s'agit de prendre en considération tout ce qui peut être nécessaire pour aider les jeunes à suivre un apprentissage, dès lors que le cadre familial ne l'assure plus. Lors d'un débat politique au Royaume-Uni, nous avons eu l'occasion d'observer que l'idée de la vie/les décisions transitoires des jeunes de milieux défavorisés installés dans des banlieues également défavorisées – et dont la toute première priorité consiste à se procurer des ressources – sont très souvent l'opposé de celles que les politiques publiques estiment devoir leur être le plus bénéfiques. Voici une représentation graphique de cet argument:

Tableau 5:

Effets pervers des choix des jeunes lorsqu'ils sont dictés par des considérations financières

<p>Priorités d'une politique de jeunesse (par ordre décroissant).</p> <p style="text-align: center;">Participation au système éducatif Participation à la formation professionnelle Emploi sur le marché normal du travail Emploi dans le cadre de l'économie non formelle Activités illicites</p> <p style="text-align: right;">Priorités retenues par les jeunes eux-mêmes (par ordre croissant).</p>

La protection sociale doit donc être pondérée, dans le contexte des différentes demandes et choix que les jeunes peuvent être appelés à faire lorsqu'ils ne disposent pas d'un soutien suffisant à leur revenu, quelle que soit l'activité qu'ils envisagent d'avoir.

Illustration

Seul le rapport international pour le Luxembourg consacre un chapitre à l'examen de la protection sociale, bien qu'il ne s'agisse que de relations familiales et de protection de l'enfant, ainsi que des thèmes liés aux soutiens financiers. Le rapport signale que là où les jeunes sont intégrés au système éducatif, leurs familles peuvent bénéficier d'un soutien financier qui leur est acquis jusqu'à l'âge de 27 ans; dans tout autre cas, ce «soutien» est interrompu à l'âge de la majorité (18 ans). Le rapport international commente ainsi cette situation:

«Beaucoup de jeunes ne reçoivent pas de soutien financier de leur famille et peuvent avoir besoin d'une aide, sous forme de prestations versées par l'Etat.» (Luxembourg, rapport international, p. 30).

Ailleurs, les rapports internationaux ne disent pas un mot de la prise en compte spécifique des problèmes de protection sociale et des liens qu'elle peut avoir avec d'autres aspects d'une politique de jeunesse; les rapports traitent d'arguments généraux et répétitifs, selon lesquels il est nécessaire d'accorder davantage de soutien aux jeunes, y compris une aide financière, pour leur permettre de mieux assurer la transition vers l'indépendance et l'âge adulte.

Politique familiale et protection de l'enfance

On prétend souvent que la famille est essentiellement une sphère privée et, qu'à ce titre, elle ne saurait faire l'objet d'une politique publique en dehors de ce qui concerne la protection de l'enfance. Tout autre examen, et/ou intervention publique, est assimilé à une atteinte à l'éthique. Cela dit, la recherche ayant montré que les jeunes sont de plus en plus dépendants de leur famille pendant une période plus longue (en raison des difficultés économiques et des problèmes de logement), et compte tenu du fait que les politiques globales de l'Etat s'appuient souvent plus fortement sur la famille, qui représente un soutien pour les jeunes sur une période prolongée, la «politique de la famille» est intégralement liée à la politique de jeunesse. Cette affirmation est celle du groupe international d'experts pour la Finlande qui, en dépit de la couverture assez superficielle de la politique de la famille dans le rapport national de ce pays, demeure «convaincu» qu'elle est indispensable à la parfaite compréhension d'une politique de jeunesse (Finlande, rapport international, p. 94). Une politique de la famille ne peut être confondue avec une simple «politique de l'enfant» mais, pour différentes raisons (telles que celles soulignées plus haut), elle doit avoir des liens avec la politique de jeunesse. C'est d'ailleurs ce qu'indique le rapport international pour le Luxembourg dans l'exposé relatif à la capacité et la volonté

des familles de soutenir les jeunes pendant plus longtemps, et au désir de ceux-ci (souvent sans la possibilité) d'acquérir plus tôt leur indépendance:

«Ces questions vont continuer à poser des problèmes pour les politiques de la jeunesse qui se focalisent sur les jeunes sans tenir compte de leur contexte familial. Toutes les politiques pour les jeunes ont un impact sur les familles, et nombre de politiques pour les familles ont un impact sur les jeunes.» (Luxembourg, rapport international, p. 18).

Outre le soutien psychologique et matériel qu'elle assure souvent, la famille représente un lieu à partir duquel les jeunes progressent, mais également une structure vers laquelle ils ont besoin de pouvoir régresser pour des raisons d'ordre «instrumental» (comme dans le cas des enfants «boomerang» en Suède et de nombreux jeunes en Roumanie). Elle peut également représenter autre chose mais, en tout état de cause, elle entretient un rapport crucial avec les défis d'ordre politique que représentent les transitions vers le logement indépendant et l'évolution vers l'âge adulte.

Illustration

C'est souvent pendant les années de l'adolescence que les relations intra-familiales sont le plus problématiques et, pour différentes raisons, susceptibles de générer des tensions lorsque les jeunes restent au foyer parental contre leurs souhaits et aspirations. En cas de dégradation des relations entre parents et enfants au Luxembourg, la résolution du problème est confiée à un service de médiation. L'idée de «protection de l'enfance» qui, ailleurs, serait applicable aux enfants et aux jeunes jusqu'à l'âge de 18 ans, est relativement nouvelle au Luxembourg, et le principe même d'enlever des enfants à leur famille continue à être «fortement contesté» (voir Luxembourg, projet de rapport international, p. 31, et rapport national, Luxembourg, p. 81). Le rapport international attire aussi l'attention sur la nécessité de reformuler la question des «enfants à risque».

Au Luxembourg, il est peu vraisemblable que les enfants à risque fassent des expériences aussi profondément traumatisantes et difficiles que les enfants des rues en Roumanie, dont l'existence est invariablement le produit de relations familiales distendues ou de l'absence de liens familiaux. Pour une part, l'ensemble de mesures de «protection de l'enfance» proposées par le groupe international d'experts inclut une recommandation selon laquelle les enfants des rues devraient, chaque fois que possible, être placés dans des familles d'accueil: les pratiques actuelles d'un placement permanent en institution sont considérées comme la pire des solutions (voir Roumanie, rapport international, p. 56). Le rapport international pour la Roumanie suggère, également d'examiner les procédures et pratiques relatives à l'«enfance maltraitée», et insiste sur la nécessité pour les jeunes handicapés de bénéficier

d'opportunités d'éducation et d'emploi adaptées sur des lieux de travail protégés (Roumanie, rapport international, p. 78). En particulier, le rapport met l'accent sur les besoins des jeunes femmes, notamment celles qui vivent dans les zones rurales. Outre la nécessité d'une attention politique plus soutenue en faveur de la contraception et d'une sexualité sûre (voir plus haut), le rapport soutient l'initiative du gouvernement qui vise à aider financièrement les jeunes mères, de façon à ce qu'elles ne placent pas leurs enfants dans des institutions (voir Roumanie, rapport national, p. 42). Toutefois, le groupe international d'experts n'a pas pu savoir quel succès cette mesure avait connu en dépit de son importance, dans la mesure où il y a 6,5 % de familles monoparentales en Roumanie.

Nombreux sont les jeunes qui, en Espagne, disent ne pas vouloir d'enfants. La majorité des jeunes âgés de 15 à 29 ans ne sont pas mariés. Trouver un partenaire stable est un problème exacerbé par la crise du logement. Vivre ensemble, mais chacun pour soi, et naturellement, vivre ensemble chez les parents, est tout à fait inacceptable. Toutefois, les 26 % de jeunes dont un enfant est né hors du mariage représente un groupe particulièrement vulnérable. Outre les difficultés matérielles provoquées par la situation, il faut aussi surmonter la honte dans un pays où le caractère sacré du mariage et de la famille reste très marqué. Le rapport international ne formule pas de propositions de nature à répondre aux besoins de ce groupe.

Dans le rapport national de la Finlande, pourtant extrêmement complet, il n'est pas répondu aux questions soulevées par la politique de la famille parce qu'elle n'est pas considérée comme faisant partie d'une politique de jeunesse. Les stratégies de protection de l'enfance, qui comportent un volet préventif, ainsi que des modalités de soutien et des mesures de protection, sont rattachées à d'autres compétences.

Il est étonnant de voir que peu de choses sont dites à propos des familles – parents et relations – dans le contexte des familles d'origine et des familles de destination des jeunes. Cette réalité confirme leur absorption par la sphère du privé, hors d'atteinte d'une politique publique. Mais étant donné l'influence des parents et des familles sur les jeunes, qui se manifeste de tant de manières différentes, on aurait pu penser qu'elles puissent servir de base de discussion au moins, même si les implications d'une politique pourraient être délicates à dégager, et la capacité à l'exécuter être confrontée à des contraintes particulièrement lourdes. Il ne s'agit pas ici de prononcer un plaidoyer pour l'inclusion systématique d'une politique de la famille (qui porterait aussi sur la protection de l'enfance) dans le cadre d'une politique de jeunesse (il serait tout aussi possible d'envisager l'inclusion d'une politique de jeunesse dans le cadre d'une politique de la famille), mais simplement de dire qu'il n'est pas possible de négliger la politique de la famille dans un débat élargi sur la politique de jeunesse.

Loisirs et culture

D'un point de vue historique, les loisirs (et le sport) ont toujours été une composante déterminante de toute politique de jeunesse. D'où l'élection courante entre «travail des jeunes» et politique de jeunesse. Si les loisirs et le sport demeurent une priorité significative de toute politique de jeunesse (comme au Luxembourg), il est clair, non seulement, que ces deux éléments ne sont pas suffisants, mais que la notion même de «loisirs» évolue et présente à la fois de nouvelles opportunités et de nouveaux défis pour les politiques de la jeunesse à venir. Il y a des questions fondamentales à poser (auxquelles il faudra apporter des réponses) pour savoir si une politique de jeunesse doit ou non essayer de structurer le temps libre des jeunes ou de soutenir les priorités qu'ils choisissent de façon autonome en matière de loisirs. La question du temps libre ne se pose pas simplement en termes de «consommation», mais également de «production» (voir Willis et autres, 1990). Ce temps peut être assimilé à un espace de création utilisé pour l'apprentissage, en particulier dans les nouveaux contextes sociaux en Europe orientale, et en dépit du fait qu'il soit souvent dépeint comme le «maillon faible de la chaîne de la socialisation». Sur cette base, la Suède, par exemple, insiste fortement sur le soutien aux nouvelles activités culturelles des jeunes (voir également Fornas et autres, 1995). Mais le «temps libre» des jeunes n'est pas seulement affaire de culture et créativité: il est aussi lié à l'héritage culturel. En Espagne, il est apparu que le lien entretenu par les jeunes avec toute une série d'activités culturelles traditionnelles représente, pour eux, un soutien important dans les circonstances difficiles qu'ils traversent actuellement. En matière de politique de jeunesse, il y a d'autres questions importantes qui tournent autour des loisirs et des cultures «autonomes» des jeunes, de l'organisation plus structurée des loisirs et des activités sportives, et de tout ce que le rapport international décrit comme un loisir «éducatif».

Illustration

Les jeunes Espagnols consacrent beaucoup de leur temps au «temps libre»: rencontres entre amis, séances TV et sports. Leur implication dans des associations de jeunesse concernent principalement le sport et des activités spécialisées. Le rapport international, dans l'exposé de la culture/des sous-cultures des jeunes conclut qu'une «politique culturelle est bien développée en Espagne, et sert les intérêts des jeunes consommateurs et producteurs de la culture» (Espagne, rapport international, p. 37). Ces résultats sont obtenus grâce à la participation active de l'Injuve (Institut national de la jeunesse), auparavant rattaché au ministère de la Culture:

«L'Injuve continue, aujourd'hui, à soutenir financièrement d'intéressants programmes culturels: spectacles et concours artistiques, expositions d'arts plastiques et de photographie, productions de films vidéo, créations musicales,

tournées théâtrales et projets de recherche individuels ou universitaires dans le domaine de l'art et la culture. Le rapport national de l'Espagne indique que l'Injuve apporte son aide à de nouveaux créateurs et soutient le développement de nouvelles pratiques culturelles.» (Espagne, rapport international, p. 35).

Néanmoins, les jeunes Espagnols consacrent toujours une part importante de leur temps libre à des activités de loisirs autonomes, dont le choix reste toujours orienté par de longues traditions (voir Espagne, rapport international, p. 31-32). La Suède a quelques traditions très différentes et, notamment, une tradition d'activités organisées. En dépit de l'évolution de la politique de jeunesse en Suède dans les années 1990 pour tenir compte du nouveau problème posé par le chômage des jeunes, «les loisirs jouent toujours un rôle décisif dans "la politique suédoise de la jeunesse", et probablement davantage que dans n'importe quel autre pays européen» (Suède, rapport international, p. 25). Quelque 80 % des jeunes âgés de 13 à 25 ans sont membres d'une association (ici encore, essentiellement sportive). Toujours selon le rapport international, le temps libre des jeunes est occupé à des activités conçues et encadrées par des adultes, et c'est pourquoi le groupe international d'experts a volontairement utilisé le terme de «loisirs éducatifs». En Suède, les jeunes ont l'habitude de s'appuyer sur des systèmes de soutien structurés. Récemment, toutefois, il y a eu une certaine crise de légitimité au sein des organisations de jeunesse, à mesure que les taux de participation chutaient (caractéristique commune à de nombreux autres pays). Comme dans d'autres pays, la société suédoise «semble être confrontée à une génération de jeunes qui a commencé à s'écarter des anciennes traditions d'une vie structurée et organisée» (Suède, rapport international, p. 27). Et cette évolution est à l'origine d'un nouveau défi: dans quelle mesure la politique de jeunesse peut-elle soutenir les nouvelles préférences et les pratiques participatives proposées dans le cadre du loisir des jeunes, et quels objectifs cette réalité peut-elle atteindre dans le contexte plus général des aspirations stratégiques à une politique plus large de la jeunesse?

La Finlande a été confrontée au même défi puisque, dans ce pays, les liens entre différents centres d'intérêt qui, dans ce rapport, apparaissent séparés, sont parfaitement en vue: «travail des jeunes», loisirs, participation, rôle des organisations de jeunesse. Historiquement, le «travail des jeunes» en Finlande a toujours eu à voir avec les activités déployées pendant le temps libre. Les organisations de jeunesse ont été longtemps considérées comme une structure importante qui favorisait la participation des jeunes. Mais il y a eu une relative érosion de certaines voies de participation traditionnelles et, comme en Suède, «il semble que les jeunes aient perdu ou n'aient plus guère d'intérêt pour les schémas de participation tels que proposés par les organisations de jeunesse» (Finlande, rapport international, p. 103). C'est pourquoi il apparaît nécessaire d'inventer de nouveaux modèles de participation qui

attirent les jeunes pendant leur temps libre. Le développement d'un système d'information par Internet, organisé sous les auspices de l'Agence nationale pour la jeunesse (Alliansi), fondée par la loterie nationale finlandaise, est, de ce point de vue, un authentique cas d'espèce.

Mais il y a un paradoxe: à mesure que le degré de participation aux organisations de jeunesse pendant le temps libre décline dans le Nord et l'Ouest de l'Europe, les pays du Centre et de l'Est cherchent, au contraire, à soutenir et promouvoir le travail des organisations de jeunesse. La question de la participation fera plus loin l'objet d'un exposé détaillé, mais il faut déjà noter ici que, en dépit de ces efforts, il y a, en Roumanie par exemple, une très grande indifférence à ces structures. Les jeunes valorisent le temps libre dont ils disposent comme ce qu'il est précisément, c'est-à-dire un moment et un espace de liberté. Souvent, ils ne sont pas en mesure de donner libre cours à leurs préférences en matière de temps libre (aller au cinéma, au théâtre ou dans les musées et les galeries), parce qu'ils n'ont pas de ressources personnelles. Le rapport international pour la Roumanie soutient que:

«Cette situation appelle des mesures (tarifs de transport réduits, gratuité des transports pour un nombre de kilomètres/heures donné...) qui permettraient aux jeunes de profiter des formes de consommation culturelle qui les intéressent.» (Roumanie, rapport international, p. 50).

Cette problématique est perçue comme particulièrement importante pour éviter que les jeunes ne régressent vers un mode d'existence prémoderne et appauvri. Entre-temps, de nombreux jeunes Roumains occupent leur temps libre à regarder la télévision, à faire du roller ou à jouer au billard. Ils aiment aussi les jeux sur ordinateur et ont une «fervente admiration pour Internet». Le rapport international insiste sur le fait qu'il y a là un élément déterminant pour l'élaboration d'une politique de jeunesse encore peu développée: «les politiques de la jeunesse ne savent pas exploiter de façon intelligente cette cyberculture qui pourrait faciliter la vie des jeunes» (Roumanie, rapport international, p. 51). Mais, à moins que la société ne sache tirer parti de ces opportunités, il y a un risque majeur (compte tenu du contexte plus large dans lequel s'inscrivent les vies des jeunes) de les voir «sortir des rails» et, en particulier, se laisser attirer par la culture de la drogue. Et, en effet, les responsables de la politique de jeunesse doivent accorder une attention particulière aux problèmes liés à la toxicomanie (Roumanie, rapport international, p. 50). Le rapport international pour les Pays-Bas a un point de vue similaire:

«Si l'on ne souligne pas assez la nécessité qu'il y a à avoir des idées personnelles et sociales, ce qui est quand même typique de la jeunesse, on voit mal comment on pourrait combattre avec le moindre succès leurs substituts que sont l'alcool, les drogues et la mentalité consommatrice.» (Pays-Bas, rapport international, p. 26).

Le rapport international pour les Pays-Bas soutient que les loisirs jouent un rôle de plus en plus important dans la vie des jeunes, alors que la politique de jeunesse ne leur accorde qu'une attention de moins en moins soutenue. Les jeunes Néerlandais passent l'essentiel de leur temps libre avec des amis, et vont en petits groupes dans les bars et les discothèques. Ils aiment les jeux sur ordinateur et les nouveaux médias. Mais, à cause de cet intérêt, ils sont soumis aux pressions du marketing. Le rapport international affirme que:

«C'est aussi dans ce domaine, les activités de loisirs, que l'éducation non formelle trouve l'espace pour ces initiatives: contrecarrer le développement vers le consumérisme passif, un danger pour la société civile. (...) On remarque une certaine dépolitisation de la jeunesse, qui se désintéresse également des idéologies.» (Pays-Bas, rapport international, p. 34).

Du reste, ces observations réapparaissent ailleurs dans ce rapport. Elles sont un lieu commun dans l'ensemble des pays européens. Le cas des Pays-Bas confirme le fait que les jeunes se sont tournés vers des activités spécifiques et davantage spontanées. Mais, si ces questions sont soulevées ici, c'est aussi parce que, d'un point de vue critique, le rapport international pour les Pays-Bas procède à une analyse plus approfondie que les autres rapports des tendances et des pratiques qui prévalent dans l'usage que font les jeunes de leur temps libre. La conclusion très nette qu'il tire est que:

«Dans un tel contexte chaotique et disparate de loisirs fortement individualisés, la poursuite d'une politique traditionnelle (condescendante et édifiante) en faveur des jeunes est à proscrire.» (Pays-Bas, rapport international, p. 35).

Il n'est pas fréquent de trouver une affirmation aussi péremptoire dans un rapport international. Et si l'analyse qu'il fait des loisirs des jeunes apparaît concluante, il faut lui accorder une attention soutenue. Car, en effet, elle pourrait exiger un remaniement radical de la manière dont la politique de jeunesse envisage la question du temps libre des jeunes – selon qu'il s'agit d'un sujet stratégique associé à l'éducation, à la participation ou à tout autre aspect de la politique en cause. Et, en réalité, la «foi» est à la base du travail des organisations de jeunesse et de la promotion des loisirs organisés.

Comme dans le cas de la Suède, les *dispositions* qui régissent le temps libre en Estonie *conservent* une vocation «fortement pédagogique», et sont conçues pour faire valoir d'autres talents qui complètent les activités proprement scolaires. Cette approche reflète l'importance de l'idéologie de l'éducation qui imprègne la politique de jeunesse en Estonie. Mais, comme ailleurs, la participation aux associations de jeunesse est assez limitée et estimée à quelque 5 %.

Les loisirs représentent un espace *relativement* indépendant que les jeunes occupent de différentes façons. Le rapport international pour l'Espagne

adopte la définition classique du «temps libre» qu'il structure suivant quatre axes principaux:

- développement de la personnalité;
- repos;
- divertissements;
- socialisation.

(Source: Espagne, rapport international, p. 31.)

Naturellement, une partie importante du temps libre est consacrée à des activités privées qui ne sauraient faire l'objet d'une étude ou d'une intervention des pouvoirs publics. Mais le groupe international d'experts pour l'Espagne a eu l'impression que «deux aspects du temps libre des jeunes – les associations de jeunesse et les cultures/sous-cultures des jeunes pouvaient être encouragés par le biais d'une législation spécifique» (Espagne, rapport international, p. 33). Les loisirs représentent la sphère classique où les pouvoirs publics (chargés de la jeunesse) ne devraient pas être admis à réglementer, mais plutôt à encourager. La question se pose toujours de savoir si les activités des jeunes pendant leur temps libre les conduisent à soutenir la politique adoptée à leur égard; à son tour, cet aspect du problème soulève une autre question: dans quelle mesure ces «loisirs constructifs» vont-ils dans le même sens que les objectifs d'une politique de jeunesse plus large?

La justice et les jeunes

Même si l'on peut toujours prétendre qu'une politique de jeunesse doit être constructive et «axée sur les opportunités», il faudra toujours se préoccuper des jeunes qui transgressent la loi. Tout comme les réponses appropriées à apporter à la consommation illicite de drogues (ce qui, en soi, est une infraction pénale), et même si l'on peut toujours prétendre qu'il s'agit d'un problème de santé publique plutôt que d'une question de justice pénale, il n'est pas impossible de prétendre que la criminalité des jeunes est essentiellement un problème social et pas seulement l'expression de la délinquance: ceux qui transgressent sont aussi ceux qui sont privés du nécessaire. Bien que, dans une certaine mesure, cette perspective ait été dominante au cours des années 1960 et 1970 (dans certains pays), elle n'émeut plus beaucoup aujourd'hui. En effet, il faut maintenant que les jeunes délinquants soient responsabilisés pour les actes qu'ils commettent. En conséquence, il y a trois questions principales qu'une politique de jeunesse doit résoudre. En premier lieu, la grande majorité des jeunes délinquants ne commettent, au départ, que des actes relativement peu graves, mais ils sont assez souvent récidivistes, au moins pendant un certain temps. S'il est clair que les délinquants primaires doivent être traités avec indulgence et les délinquants endurcis soumis à des sanctions appropriées, c'est entre ces deux extrêmes que le

dilemme est significatif en matière de politique à tenir. Et c'est là le second point: quel équilibre faut-il trouver entre la réinsertion et la sanction? En troisième lieu, il s'agit de savoir dans quelle mesure des politiques de prévention peuvent être mises en place efficacement pour faire disparaître la nécessité de réponses répressives. Il n'est pas aisé de résoudre ce dilemme et, d'un point de vue historique, le pendule a constamment oscillé entre ces deux attitudes. Mais il y a un point à éclaircir: dans le contexte d'une prise de responsabilité (et du prix à payer) au titre de comportements transgressifs, les jeunes délinquants ne devraient pas être encore plus pénalisés par le fait qu'ils échappent aux opportunités du système éducatif; par ailleurs, ils ont droit à ce que leurs problèmes de dépendance toxicomaniaque soient pris en compte, tout comme leurs problèmes de santé mentale. Pour autant, la mise sur pied de «traitements curatifs», dans un cadre défini par la sanction et la responsabilisation, peut, en soi-même, poser problème.

Illustration

Les pays en question ont des approches très différentes des problèmes liés à la justice et aux jeunes, à commencer par des options différentes en matière de majorité pénale. Par ailleurs, les positions personnelles des différents groupes internationaux d'experts sont souvent apparentes. Le rapport international pour le Luxembourg donne la nette impression de désapprouver le fait que «les décisions des tribunaux pour enfants soient actuellement fondées sur la position individuelle d'un seul magistrat, et non pas sur les recommandations d'experts, inspirées par le bien-être de l'enfant» (Luxembourg, projet de rapport international, p. 31). Actuellement, des commissions parlementaires spéciales travaillent sur ce problème, mais cette observation ne prend pas en compte le fait que l'administration de la justice par des experts, et à partir des recommandations de professionnels, ait elle-même déjà été clouée au pilori lorsqu'elle prédominait dans certains pays à la fin des années 1960 et au début des années 1970 (voir *Kittrie*, 1971). Le lobby de la «justice» – alliance de ceux qui sont favorables à la sanction et ceux qui militent pour une peine proportionnelle (c'est-à-dire fonction de l'infraction commise) – a pris la place du lobby du «rôle social de la justice» qui, trop souvent, avait soutenu une intervention hors de proportion de l'Etat pour défendre «les intérêts de l'enfant».

Il en était si peu question dans les rapports internationaux qu'il n'a pas été difficile de négliger le fait que, dans bon nombre des pays d'Europe, il existe une véritable panique à propos de la montée importante de la délinquance juvénile. Pour de nombreuses raisons, une partie du problème peut être fictive, mais il y a tout de même une réalité certaine. Ce silence en dit peut-être plus sur les groupes internationaux d'experts, puisque le débat sur la délinquance juvénile et la justice pénale qui les concerne fait nécessairement

surgir des questions cruciales à propos de l'autorité, de l'intervention imposée de l'Etat et de la «participation» involontaire. Et cette situation ne cadre pas parfaitement avec les idées d'autonomie et d'appropriation, bien qu'elles puissent être associées à la même équation. Naturellement, certains pays peuvent n'avoir que peu à dire à ce propos. Le rapport national de la Finlande ne consacre qu'une page au sujet, au motif que la délinquance juvénile n'est pas considérée comme un problème important. En revanche, l'accent est mis très nettement sur une politique de prévention et de réinsertion, appliquée par le biais d'une coopération efficace entre les services de police, les établissements scolaires, les autorités sociales, les parents, les entreprises et les bénévoles (voir Finlande, rapport international, p. 96-97). On pourrait ainsi conjecturer que les structures qui favorisent les opportunités offertes aux jeunes en Finlande (en matière d'économie, notamment, mais aussi de loisir) continuent à être suffisamment attrayantes pour écarter la nécessité d'une transgression soit instrumentale, soit expressive, en supposant une adhésion aux théories du crime articulées autour de la «délinquance et de l'occasion» (Cloward et Ohlin, 1961). Aux Pays-Bas, les autorités reconnaissent qu'il existe bien une montée du taux de délinquance des jeunes, qui se traduit aussi par des niveaux de violence plus élevés. La situation est rendue plus complexe par les questions liées aux relations entre «minorités ethniques et délinquance», du point de vue de la prédominance de la transgression et des confrontations disproportionnées avec la police (les deux aspects pouvant être ou non corrélés). La police est tiraillée entre deux directions – l'une, répressive, visant à faire disparaître la criminalité, à punir les délinquants et à garantir la sécurité publique; l'autre, davantage axée sur la réinsertion, moins répressive, et qui ne veut pas prendre le risque de repousser les jeunes (délinquants) au-delà des limites imposées par leur marginalité. Le rapport international laisse entendre que les Pays-Bas ont une approche à la fois fondée et élaborée des réponses à apporter à la délinquance juvénile, qui se concentrent sur trois questions:

- prévention et prospective;
- détection et intervention précoces;
- application plus stricte de la loi.

Tout en faisant l'éloge de ce qui a été fait et qui est présenté comme exemplaire d'une approche intégrée et constructive, le rapport international tient, toutefois, à donner, en quelque sorte, un avertissement en s'opposant à l'idée précédemment émise: cette politique a toujours pour caractéristique une attitude autoritaire, voire même répressive (Pays-Bas, rapport international, p. 39).

Les rapports internationaux pour la Suède, l'Espagne, la Roumanie et l'Estonie, ne disent que très peu de chose (ou pratiquement rien) sur la délinquance juvénile. Cette position est peut-être compréhensible dans le

contexte de la Suède (qui ressemble beaucoup à celui de la Finlande), et même de l'Espagne (où le contrôle de la « morale » a toujours une certaine pertinence), mais il est tout à fait incroyable que rien n'ait été dit à ce propos sur la Roumanie. Le rapport national lui-même parle bien de « nombreux actes de délinquance ». Il suggère que le ministère de la Jeunesse et des Sports s'attaque, « de façon beaucoup plus rigoureuse, à ce problème, étant donné que la délinquance juvénile renvoie à une catégorie sociale dont, dans une large mesure, le ministère de la Jeunesse et des Sports a la responsabilité » (voir Roumanie, rapport national, p. 375). Il propose de renforcer la coopération entre le gouvernement et les ONG, et suggère l'adoption de programmes d'intervention efficaces ainsi que d'initiatives de diversion. Certains commentaires formulés par le groupe international d'experts auraient pu être avantageusement retenus. De la même façon, le rapport national de l'Estonie pourrait servir de base de discussion à propos du chapitre consacré aux enfants, à la fois en leur qualité éventuelle de délinquants et comme victimes de la criminalité (voir Estonie, rapport national, p. 142-153). A la différence de la Roumanie, la délinquance juvénile en Estonie a commencé à baisser, après une hausse considérable au milieu des années 1990, peut-être à la suite d'une meilleure stabilisation des composantes sociales et économiques. Le plan de prévention de la délinquance juvénile n'a été qu'imparfaitement mis en œuvre (1997-2000), bien qu'il ait comporté des mesures sociales, éducatives et judiciaires; tout au moins a-t-il permis d'assurer des liaisons fécondes entre ces trois composantes d'une politique à l'intérieur desquelles se situent l'incidence de la délinquance juvénile et l'efficacité prospective des réponses apportées par une politique de la justice appliquée aux jeunes.

Défense nationale et service militaire

De plus en plus nombreux sont les jeunes qui répugnent à l'idée de devoir effectuer leur service militaire national (conscription) au profit de l'armée de métier pour la défense de chaque Etat et de l'Europe. Mais (du moins en ce qui concerne les garçons) le service militaire national faisait bien plus que simplement répondre aux besoins de la défense des nations. Pour argumenter, il faut dire qu'il a aussi constitué un rite de passage, une voie de transition déterminante qui bénéficiait de tous les acquis sociaux d'une indépendance plus précoce. C'est ainsi que se trouve posée la question de la manière de remplacer les avantages d'une telle expérience. L'Allemagne a tenté d'introduire le concept d'« année sociale », pendant laquelle les jeunes consacrent du temps à servir leur communauté (les services d'intérêt général ont été, pendant longtemps, parfois accepté comme alternative au service militaire pour les jeunes hommes admis à faire valoir « l'objection de conscience »). Mais il reste, toutefois, une question d'importance: doit-il y

avoir ou non un élément de contrainte ou les possibilités offertes doivent-elles rester entièrement volontaires?

Les jeunes ont répondu de différentes manières à la persistance du service militaire obligatoire, là où il existe encore. En Finlande, pratiquement personne ne refuse le service, alors qu'en Estonie, plus de la moitié des jeunes ne se sont pas présentés à la suite de leur appel. Il est difficile d'expliquer cette différence, et le rapport international n'éclaire guère le sujet. Pour autant, il est certain qu'en Finlande les jeunes ont une attitude très positive à l'égard de la défense nationale, qui reflète leur meilleure intégration aux valeurs de la société finlandaise. Le service militaire est considéré (aussi bien par les autorités que par les jeunes) comme une contribution et un facteur de maturation et responsabilisation des jeunes. Et, naturellement, il sert aussi à écarter, pour un temps, d'un marché du travail très concurrentiel une part importante des jeunes.

Compte tenu des pressions exercées sur le marché du «travail des jeunes» dans toute l'Europe et des préoccupations induites par la «juvénalisation» croissante des jeunes adultes (syndrome de «Peter Pan» en Espagne), des pistes alternatives ou parallèles pourraient être éventuellement développées pour remplir des fonctions équivalentes.

Questions fondamentales soulevées par toute politique de jeunesse

Participation et citoyenneté

L'idée de la participation des jeunes et la promotion d'une citoyenneté active suscitent un intérêt considérable en Europe. Et cet intérêt est aussi un élément déterminant du récent Livre blanc de l'Union européenne sur la politique de jeunesse. En fait, il s'agit d'un ensemble d'idées qui résultent du désir authentique d'impliquer davantage les jeunes dans les décisions qui ont une incidence sur leur vie (voir Cutler et Frost, 2001); ces idées procèdent aussi de l'urgence politique de combattre les déficits démocratiques et développer des processus de renouvellement de la démocratie et de rétablissement du «sens de l'appartenance» chez les jeunes qui se sentent exclus et démotivés. Et s'il y a un intérêt manifeste pour progresser vers l'idée d'une citoyenneté européenne, ces processus doivent commencer à agir au niveau local. Les idées de citoyenneté européenne et de communauté sont intimement liées:

«Les notions de citoyenneté et de communauté renvoient à cet aspect fondamental de l'activité humaine qui consiste à vivre avec les autres. Les deux mots dépendent l'un de l'autre. La notion de citoyenneté n'a pas de sens en elle-même: en effet, on ne peut être citoyen que d'une entité et, plus précisément, d'une communauté. Il n'y a pas non plus de communauté digne de ce nom qui n'accorde pas à ses membres le sens de quelque chose qu'ils partagent et un

statut d'appartenance commun (précisément appelé "citoyenneté"). Au sens large, ces concepts sont aussi anciens que la civilisation humaine elle-même.» (Hall et Williamson, 1999, p. 1).

L'importance de l'idée de participation et de citoyenneté se retrouve dans le fait que, par le biais d'accords de partenariat entre le Conseil de l'Europe et la Commission européenne, de nouvelles initiatives aient été lancées dans le long terme en faveur de cours de formation à la citoyenneté européenne, mais aussi de séminaires de formation pour les formateurs (voir «Elaboration de programmes et amélioration de la qualité», 2001).

Illustration

Si, aujourd'hui, les notions de «citoyenneté» et de «communauté» peuvent poser problème, c'est, paradoxalement, parce qu'elles recouvrent un trop grand nombre de réalités. Le concept de «participation» peut facilement devenir plus qu'un outil rhétorique basé sur un sentiment de «bien-être». En effet, l'une des critiques majeures formulées par les jeunes concerne les structures participatives qui, lorsqu'elles existent, leur paraissent davantage un «geste symbolique» ou un simple exercice qui consiste, pour eux, à avaliser des décisions déjà prises. Ce pourrait bien être là l'une des raisons pour lesquelles ils ont «décroché». Une autre raison, mise en avant par un certain nombre de rapports internationaux, veut que la politique de jeunesse ait été développée et fonctionne dans un vide idéologique. De la Roumanie à l'Estonie, et de la Finlande aux Pays-Bas, il est difficile de savoir quelle politique de jeunesse est réellement appliquée, à quel type de structures elle se propose de rattacher les jeunes, et dans quel but. Il se pourrait que les jeunes soient très désireux de prendre justement leur part des choses (la participation a été citée comme la priorité de la politique de jeunesse en Suède, et souvent, dans d'autres pays, elle ne figure pas loin derrière le chômage et l'éducation), mais laissent, ici, un vide déterminant qu'il faudrait combler. Le problème va bien au-delà du rôle et de la place des organisations de jeunesse en elles-mêmes. Comme le soutient le groupe international d'experts pour les Pays-Bas:

«Autre objectif important d'une politique globale: répondre aux questions directes ou implicites que pose la nouvelle génération sur les valeurs fondatrices de la démocratie et l'Etat providence. Pas question ici de leur faire un cours ou de chercher à les endoctriner – il s'agira, avant tout, de les inviter à un dialogue ouvert entre partenaires égaux sur des valeurs communes et des responsabilités partagées.» (Pays-Bas, rapport international, p. 29).

Il n'est pas facile de savoir si les organisations de jeunesse, les conseils nationaux de la jeunesse (et, naturellement, le forum européen de la jeunesse) sont les seuls vecteurs capables d'induire et de favoriser la participation et la représentation des jeunes. Pendant la préparation du Livre blanc européen,

un groupe de dix-huit jeunes ont fait l'objet de mises en cause cinglantes parce qu'ils n'avaient aucune représentativité démocratique au nom de laquelle parler. Le Livre blanc reconnaît le rôle du forum européen de la jeunesse, mais suggère que la voix des jeunes pourrait aussi s'exprimer par d'autres moyens si l'on veut que l'intégralité des préoccupations qu'il recense sur toute l'étendue du spectre «social» puisse être prise en compte. (Dans sa réponse au Livre blanc, le forum européen de la jeunesse en a pris ombrage. Il soutient qu'il est la seule voie démocratiquement reconnue des jeunes en Europe, et que des ressources plus conséquentes devraient être mises à la disposition des conseils nationaux de la jeunesse qui le constituent; ainsi, ils pourraient travailler plus à fond sur la participation des jeunes qui, d'un point de vue historique, ne se sont pas impliqués dans des organisations de jeunesse.) Il ne fait aucun doute que le caractère «représentatif» ou «catégoriel» de certains organes et instances pose problème. Au niveau national, cette même question a été reprise par le groupe international d'experts pour les Pays-Bas. Ce dernier a fermement condamné le fait que, parce que les organisations de jeunesse ne sont pas considérées comme représentatives de tous les secteurs de la population jeune, le Gouvernement des Pays-Bas ait demandé aux chercheurs de constituer un échantillon représentatif des jeunes appelés à prendre part à un débat national sur la jeunesse:

«Ce n'est cependant pas en remplaçant un organe représentatif élu par un autre organe sociologiquement représentatif désigné par des experts que l'on résoudra le problème. La voix des chercheurs ne peut en aucun cas remplacer la voix du peuple.» (Pays-Bas, rapport international, p. 24).

A ce niveau, le rapport international devient quelque peu ambigu: son contenu ne reflète qu'assez peu l'opinion du chercheur. Mais il appuie la nécessité d'une réflexion pour savoir si les stratégies mises en œuvre par une politique de jeunesse doivent s'intéresser à l'obligation pour les jeunes de faire plus que simplement s'en remettre aux ONG qui œuvrent traditionnellement pour la jeunesse. (Au Royaume-Uni, il a été démontré que des mécanismes différents pouvaient être nécessaires dans des buts distincts: l'orientation générale de la politique impose que toutes les organisations qui travaillent avec les jeunes et fonctionnent sur fonds publics puissent apporter la preuve qu'elles disposent de mécanismes «avérés» pour impliquer et consulter les jeunes).

Les rapports internationaux fournissent tous des indications, selon lesquelles nombreux sont les jeunes qui ont l'impression que leur participation est «de pure forme» et pas «réelle». C'est ce qui est dit et a été entendu à de nombreuses reprises auparavant. Les processus de participation n'ont été appliqués que si rarement, et de façon si générale, que le concept lui-même a pratiquement perdu toute signification. Il convient donc de débattre et de rendre plus explicite ce qu'il signifie dans le cadre de structures et de

contextes différents. C'est seulement alors que se dégageront des signaux clairs sur la manière d'atteindre l'objectif – peut-être par le biais de structures plus solides et financées «d'en haut», mais aussi par le moyen d'une élaboration qui tienne compte de la volonté et des aspirations des cultures «d'en bas».

Dans les deux pays d'Europe orientale étudiés, une tendance s'est manifestée – en termes de politique étatique de la jeunesse de haut en bas – qui a consisté à soutenir et à entretenir des organisations de jeunesse formelles. Mais la Roumanie comme l'Estonie souffrent de taux de participation faibles, et même en baisse, à l'instar d'autres pays également étudiés, mais vraisemblablement pour des raisons différentes. Dans le cas de l'Estonie où, comme indiqué plus haut, les taux de participation atteignent à peine 5 % des jeunes, le groupe international d'experts a noté que «la nouvelle liberté et l'individualisme montant n'étaient pas compatibles avec des associations de jeunesse» (Estonie, rapport international, p. 29-30). De la même façon, en Roumanie, il a été dit que la plupart des jeunes Roumains prétendaient ne pas connaître d'organisations de jeunesse gouvernementales capables de les aider à résoudre certains de leurs problèmes personnels. D'où de faibles taux d'adhésion et une indifférence politique manifeste:

«A l'instar des citoyens des autres pays postcommunistes, les Roumains exercent leur nouveau droit au choix individuel en refusant l'association qui, avant 1989, était obligatoire pour la majorité d'entre eux.» (Roumanie, rapport international, p. 49).

Il y a aussi d'autres raisons: les procédures bureaucratiques associées à la constitution et au soutien à des organisations de jeunesse, les contraintes matérielles (comme en Estonie, où le financement n'est possible que pour des organisations qui comptent plus de 500 membres), et l'absence cruelle de moyens qui rend la participation à ce type d'association peu digne d'intérêt. (Il faut des installations et des activités motivantes pour attirer les jeunes vers de telles organisations, et ces possibilités peuvent même être la raison de leur implication dans ce type de mouvement.) Au Luxembourg, les maisons des jeunes, qui jouent un rôle central dans la politique de jeunesse de ce pays, sont un excellent exemple de ce mécanisme, même si ce sont surtout de jeunes garçons qui constituent leur public principal. Elles s'érigent en un «sanctuaire» pour les jeunes, un lieu de rencontre, siège de toute une série d'activités (voir Luxembourg, projet de rapport international, p. 50).

Ce qui précède ne signifie pas qu'il n'y ait pas participation. Ainsi, en Estonie, il y a deux grandes organisations paramilitaires de jeunes, l'une pour les garçons et l'autre pour les filles, et en dépit du fait que plus de la moitié des

conscrits ne se présentent pas au service militaire obligatoire, scénario très différent de celui qui prévaut dans la Finlande voisine (voir plus loin).

Sur le fond, les organisations de jeunesse sont souvent impliquées dans le déroulement d'activités qui occupent les jeunes pendant leur temps libre (voir plus haut). Mais du point de vue d'une politique stratégique de la jeunesse, leur fonction est double. Il y a la certitude qu'elles peuvent contribuer, de façon *constructive*, à occuper le temps libre des jeunes et, par conséquent, à les éloigner de conduites moins positives et, potentiellement, antisociales. Mais leur capacité à générer une participation importante et, par conséquent, «politique», a probablement une plus grande signification stratégique. Il s'agit, en effet, d'aider les jeunes à trouver leur place dans la société civile. Selon le rapport international pour le Luxembourg, la politique de jeunesse de ce pays incarne cet objectif, même si, récemment, les perspectives globales ont été élargies pour tenir compte de problèmes davantage structurels, notamment l'existence de groupes de jeunes plus âgés. Selon le rapport international:

«Le travail de jeunesse et les structures destinées à permettre et faciliter la participation politique sont au cœur de la politique de jeunesse du Luxembourg (...). "La participation active des jeunes à la vie de la collectivité" est un des objectifs déclarés de la politique de jeunesse.» (Luxembourg, rapport national, p. 103).
«Une gamme de services de travail de jeunesse a été créée à cette fin.» (Luxembourg, rapport international, p. 32).

De nouvelles structures ont été récemment créées dans la perspective d'une mise en œuvre des trois plans d'action. La volonté d'établir une coopération effective entre le gouvernement national et les autorités locales, et entre des entités statutaires et non statutaires, est considérée comme tout à fait adéquate. Mais, toujours selon le rapport international, les structures actuelles ne sont pas capables de satisfaire les aspirations que dissimulent ces nouvelles approches. Le rapport met en lumière un problème qui n'est désormais que trop familier:

«Si le gouvernement s'est impliqué dans ce domaine, les jeunes s'intéressent plus aux activités de loisirs et aux sports.» (Luxembourg, rapport international, p. 32).

Il est évident qu'une politique qui cherche à promouvoir la participation (politique) par le biais d'organisations de jeunesse formellement constituées va à l'encontre de la volonté de faire évoluer les priorités chez les jeunes. Ceux qui participent encore à de telles structures (et ils sont de moins en moins nombreux) s'y intéressent pour occuper leurs loisirs et pouvoir utiliser les installations sportives mises à leur disposition, mais n'y voient pas l'occasion de jouer un rôle plus important dans la vie de leur communauté. Pour que cette réalité change, il faudrait inventer des mécanismes nouveaux.

Naturellement, les organisations de jeunesse ne sont pas les seuls moyens à la disposition des jeunes pour participer à la vie de leur cité, même si, d'un point de vue historique, elles ont joué un rôle déterminant. Les conseils de la jeunesse représentent un autre vecteur, et un certain nombre de pays ont beaucoup misé sur la constitution de conseils d'école. Mais la question n'est pas posée, ni de leur représentativité (c'est le cas, également, pour les organisations de jeunesse, même si elles peuvent apparaître comme des structures «démocratiques» – voir plus haut) ni de l'authenticité de la «participation» des jeunes. Ces derniers parlent, invariablement, d'institutions «pour la forme». Au Luxembourg, chaque établissement secondaire a son «conseil» qui envoie des représentants à la Conférence nationale des élèves (*National Youth Council*). Cette structure peut formuler des conseils utiles sur la politique de l'éducation, mais ne peut valablement se prononcer sur une politique plus large de la jeunesse:

«Ils pensent que le gouvernement n'est disposé à les écouter que dans la mesure où ils avalisent sa politique, mais pas lorsqu'ils la critiquent, qu'ils ne sont pas en mesure de faire pression sur lui dans les domaines qui les intéressent, qu'ils n'ont pas suffisamment accès à l'information, et qu'ils sont manipulés.» (Luxembourg, rapport international, p. 37-38).

Au Luxembourg, il y a également des *forums locaux de la jeunesse* (ainsi que des forums nationaux de la jeunesse). Ces structures assurent les communications entre les jeunes, les autorités locales et le ministère. Cette structure participative peut, si elle le souhaite, «court-circuiter» les organisations de jeunesse, et même la Conférence générale de la jeunesse luxembourgeoise (CGJL), qui coiffe toutes les organisations de jeunesse au Luxembourg.

Le contexte du Luxembourg révèle certains dilemmes bien réels à propos de la participation. D'une part, la nécessité de voies de participation différentes est clairement affirmée. Mais, par ailleurs, il n'est pas rendu compte de la confusion potentielle que cette réalité génère, dans le sens où il faudrait, pour les décideurs, savoir à qui parler lors des différentes étapes du processus de prise de décision. (Il y a là un problème du même ordre que celui observé aux Pays-Bas par le groupe international d'experts; ce problème est une difficulté au niveau de l'Union européenne, compte tenu de l'accent mis par le récent Livre blanc sur le fait que le forum européen de la jeunesse pourrait ne pas être le seul canal d'expression des jeunes, même s'il est vraisemblable qu'il restera le plus significatif).

Des problèmes de participation tout à fait semblables sont apparus en Suède. Sa «bonne pratique» en matière de participation a été mise en évidence par ses «conseils de la jeunesse» et ses «conseils d'établissement» (écoles) locaux. Mais il y a toujours de «gros problèmes» à propos du niveau et de l'impact de la participation, pour ne rien dire de l'aliénation, souvent fré-

quente, entre les représentants des élèves et le reste de la population scolaire. En outre, en dépit des louanges que mérite l'approche retenue pour la Suède pour favoriser la participation des jeunes, le rapport international souligne que:

«Il semble également que cette notion de participation soit davantage liée à des secteurs "mineurs" de la société qu'à des domaines importants. En effet, dans les domaines majeurs – éducation, qualifications professionnelles, secteur économique, assurances et logement –, la participation des jeunes est plutôt fictive que réelle. Cela ne signifie pas pour autant que les membres de notre groupe n'aient pas été impressionnés par la gamme très large d'activités, d'expériences et d'objectifs des Suédois dans ce domaine; nous avons pu constater, à cet égard, que la politique de jeunesse de la Suède se situait actuellement à l'avant-garde.» (Suède, rapport international, p. 31).

Et, en effet, le Gouvernement suédois était déjà informé de cette faiblesse potentielle:

«Le Gouvernement suédois est profondément convaincu qu'il doit remédier à l'absence d'influence des jeunes, et compte bien exiger des garanties de représentation des jeunes au sein de tous les organes de la vie politique et culturelle.» (Suède, rapport international, p. 24).

Il y a là un objectif de politique semblable à celui récemment fixé par certaines des structures concernées au Royaume-Uni, mais qui risque moins d'encourir l'accusation d'être «de pure forme». Et, tout comme la Suède, la Finlande a une forte tradition qui la pousse à rechercher la participation des jeunes avec (jusque récemment) ses comités de la jeunesse et ses conseils de jeunes. Mais le rapport international suggère que le rôle et la fonction de ces organisations de jeunesse ne sont pas clairs, ce qui a provoqué la désillusion chez un certain nombre de jeunes et atténué leur intention d'y participer:

«La participation des jeunes est un élément important de toute société démocratique, elle montre comment devenir citoyen, mais uniquement si elle est soutenue, si elle a une direction et un but.» (Finlande, rapport international, p. 114).

Aux dires d'un délégué à la jeunesse finlandais, il se pourrait que le «jour de gloire» de ces structures conçues pour favoriser la participation des jeunes soit maintenant révolu!

Aux Pays-Bas, le débat sur la participation des jeunes a également mis en évidence les étroites relations entre les organisations de jeunesse, le «travail des jeunes» et l'éducation non formelle (dont il a déjà été question plus haut dans ce rapport). Le rapport international note que la restructuration de la politique de jeunesse aux Pays-Bas accorde une forte priorité à l'*implication des jeunes* par le biais – prétend le rapport – de l'information, de la communication avec les jeunes, de la création d'administrateurs de la

jeunesse et d'une « mise en œuvre structurée » (voir Pays-Bas, rapport international, p. 21):

« Cette nouvelle orientation de la politique nationale préventive en faveur des jeunes vise à augmenter leurs chances de développer et prouver leurs capacités. Elle est en rupture totale avec la vision négative d'une jeunesse obnubilée par ses propres problèmes – causés et subis. Cette nouvelle orientation vise à développer le “capital social” des jeunes, c'est-à-dire à resserrer les liens sociaux entre les jeunes et la société et les faire jouer pour en éprouver la résistance. » (Pays-Bas, rapport international, p. 23).

Pour autant, le rapport international a repéré trois difficultés à propos de l'approche adoptée pour atteindre cet objectif – et en dépit du large consensus politique quant à son importance qui a toujours caractérisé la conception et l'élaboration d'une politique de jeunesse aux Pays-Bas. Tout d'abord, il y a la tendance, commune dans toute l'Europe, au déclin de l'adhésion aux organisations de jeunesse, en dépit (ou peut-être à cause) de leur transformation en « agences professionnelles autonomes et efficaces » (voir Pays-Bas, rapport international, p. 12). En second lieu et paradoxalement, la politique de jeunesse aux Pays-Bas demeure associée à une approche beaucoup trop descendante. En troisième lieu, bien que la participation des jeunes soit considérée comme active, lorsqu'elle passe par des organisations de jeunesse, elle tend à être considérée comme passive dans le contexte de la consommation de loisirs. Et cette interprétation renforce la rhétorique politique qui souhaiterait que les jeunes soient des agents actifs de leurs propres vies:

« Participent passivement ceux qui utilisent les services destinés aux jeunes – surtout comme loisir. Voilà une conception très “adulte”, très condescendante de la participation des jeunes; or, les jeunes ne sont pas moins créatifs dans leurs loisirs que dans d'autres domaines. » (Pays-Bas, rapport international, p. 24).

Le rapport international pour les Pays-Bas qui, de façon générale, loue le dynamisme de la politique de jeunesse de ce pays, à la fois pour ses dimensions extensive et intensive (voir Pays-Bas, rapport international, p. 17), semble s'inquiéter profondément de cette vision « paternaliste » (voir plus haut). Il note que le rapport national ne dit que très peu de choses des organisations de jeunesse locales, et attire l'attention sur le fait qu'un tiers des autorités locales n'ont apparemment pas tenu compte de la participation des jeunes. 10 % seulement s'en inquiètent formellement. Les structures de participation sont souvent symboliques, et les autorités locales répugnent à accorder « trop de pouvoir » aux jeunes. Comme en Finlande, la conséquence en est que les jeunes ne voient pas d'intérêt à participer. Le fait que les jeunes soient considérés comme des consommateurs, et non comme des créateurs, implique que les jeunes « à problème » sont perçus comme des clients et non

comme d'éventuels partenaires. Et c'est, en effet, ce que concède le rapport national et rappelle le groupe international d'experts:

«Le rapport laisse entendre que, si l'on tenait véritablement compte des jeunes, le débat sur la politique en faveur des jeunes aborderait d'autres questions comme l'hygiène de l'environnement, la lutte contre le racisme, etc. Cette démarche d'ouverture à la participation des jeunes reste encore sous-estimée.» (Pays-Bas, rapport international, p. 25).

Pratiquement tous les rapports internationaux indiquent qu'il est encore moins probable de voir les groupes de jeunes les plus défavorisés s'impliquer dans les organisations de jeunesse. Ils font aussi remarquer que les associations traditionnelles sont surtout des organisations sportives, et attirent l'attention sur l'émergence de mouvements ponctuels associés aux «droits de l'homme, à l'environnement, aux droits des femmes, au civisme, aux organisations caritatives» (Espagne, rapport international, p. 33). L'Espagne ne fait pas exception à la règle. Le rapport international pour l'Espagne – quoique de façon contradictoire – associe également les organisations de jeunesse, l'apprentissage non formel, et le temps libre et indépendant des jeunes, et met en question – ce que le rapport international a bien compris – les efforts du gouvernement pour faire évoluer son rôle, jugé central dans l'existence des organisations de jeunesse. La perspective retenue est intéressante et vaut la peine d'être citée intégralement:

«La demande des auteurs du rapport national en faveur d'une participation plus fréquente des associations de jeunes à la solution des problèmes sociaux est également discutable. Nous partageons l'opinion des deux autres groupes internationaux d'experts (Finlande et Pays-Bas) au sujet des ONG: la fonction principale des ONG est le développement de l'éducation hors cadre dans le domaine de la solidarité, de l'activisme humanitaire, de la responsabilité sociale, de l'empathie et de la sensibilisation à divers problèmes. Certains contextes, toutefois, ne sont pas favorables au développement de tels intérêts: c'est le cas en Espagne où les jeunes envisagent l'avenir avec incertitude. Les ONG doivent, cependant, être encouragées, car elles permettent aux jeunes de mieux se connaître. On évoquera ici l'exemple de la jeunesse suisse qui a demandé à l'Etat de ne pas intervenir dans l'organisation de son temps libre, et pour qui le rapport à la réalité sociale doit rester une affaire individuelle, indépendante des projets de l'Etat en matière sociale. En conclusion, le groupe international d'experts considère que la législation espagnole devrait inciter les jeunes défavorisés à participer, eux aussi, à la vie associative, et développer les possibilités d'éducation hors cadre pour les jeunes, car celles-ci font totalement défaut en Espagne.» (Espagne, rapport international p. 34-35).

La façon dont la législation pourrait permettre d'obtenir ce résultat n'est pas clairement signifiée. Mais le caractère indépendant, autonome et autogéré, des ONG pour la jeunesse est certainement un problème important: la question – passée sous silence mais pourtant cruciale – est de savoir

comment elles pourront conserver et multiplier les adhésions et, par conséquent, maintenir leur crédibilité aux yeux des «instances dirigeantes au niveau national ou autre» qui, le plus souvent, les soutiennent financièrement.

Les rapports internationaux témoignent, de façon récurrente, d'une même critique: la prise de décision et l'orientation des intérêts qui visent la promotion de la participation fonctionnent beaucoup trop souvent «de haut en bas», et il y a là un paradoxe frappant. Un autre argument parcourt aussi les rapports, qui indique un désintérêt relatif de la part du gouvernement pour l'auto-apprentissage et la contribution que devraient consentir sur ce front les organisations de jeunesse (ainsi que pour le «travail des jeunes» – voir plus haut). Naturellement, il y a des exceptions mais, dans l'ensemble, «l'impression très ambiguë que donne la participation de la jeunesse», et qu'a pu détecter en Estonie le groupe international d'experts, se retrouve dans bon nombre des rapports internationaux (voir Estonie, rapport international, p. 33). En Estonie, il est clair que la participation n'est pas une priorité, bien que le ministère de l'Éducation ait admis être informé que la «voix de la jeunesse» faisait défaut. Mais le groupe international d'experts affirme que le rapport national «laisse l'impression d'une politique d'adultes imposée d'en haut» (*ibid*), en dépit de l'existence d'un forum de la jeunesse, d'un conseil des jeunes travailleurs, et d'un comité représentatif des jeunes utilisateurs du nouveau centre des jeunes travailleurs. Le rapport international pour l'Estonie suggère que cette situation est, peut-être, un héritage «postcolonial» (bien que cette interprétation n'explique pas des défaillances similaires dans d'autres pays d'Europe), ou éventuellement une conséquence de l'idéologie de l'éducation formelle particulièrement prégnante et qui caractérise la politique de jeunesse en Estonie. Selon le rapport international, il y a certainement des traditions peu marquées de participation à l'éducation. En matière de scolarisation formelle, rien n'est dit sur «l'éducation à la citoyenneté démocratique» (une grande ambition européenne, dont l'absence surprend ici, compte tenu des aspirations de l'Estonie à l'adhésion à l'Union européenne), qui a des implications claires en matière de participation et d'influence. Le rapport international conclut que les défis et les demandes de cet agenda sont largement absents du rapport national de l'Estonie.

La participation et la citoyenneté sont manifestement liées à des questions plus vastes telles que l'engagement politique, les droits de l'homme et la société de l'information. Certaines de ces questions sont traitées ailleurs. Mais le rapport international pour la Roumanie formule cette observation révélatrice que la participation politique exige une combinaison de possibilités objectives et de volonté subjective. La participation ne dépend pas uniquement de l'intégration (mobilisation politique), mais également de

l'information (intérêt politique). Cela dit, les jeunes Roumains n'accordent que très peu de confiance aux partis politiques. Ils font même part de leur désintérêt, de leur méfiance et de leur insatisfaction à cet égard – les problèmes auxquels ils sont confrontés en tant que jeunes ne sont pas résolus de façon satisfaisante par les processus politiques (voir Roumanie, rapport international, p. 51-52). Toutefois, cette inquiétude à l'égard des politiques «traditionnelles» n'est pas l'apanage des jeunes Roumains. Les structures de la politique de jeunesse en Finlande ont dû tenir compte du désengagement des jeunes Finlandais par rapport aux processus politiques et aux organisations de jeunesse, et doivent maintenant s'intéresser à l'émergence d'un individualisme total et de nouvelles formes d'action politique. Le rapport national rappelle que:

«Une fraction marginale des jeunes observe et dénigre les acteurs politiques et les "roublards", auxquels ils s'en prennent cyniquement (...). L'arène politique, laissée de côté de diverses manières, est ressentie comme une trahison des promesses (...). Ainsi, le terrain politique reste celui des vieux traîtres et des "roublards". L'agression, l'insulte et la désinvolture cynique sont alors, pour les jeunes, les meilleurs moyens de communiquer leurs sentiments politiques.» (Finlande, rapport national, p. 202-203, ministère de l'Education, 1997). (Finlande, rapport international, p. 108).

Il pourrait s'agir là d'une peinture extrême de la jeunesse finlandaise. En d'autres parties du rapport national, il est dit que les jeunes Finlandais restent bien intégrés aux structures sociales et politiques – vision corroborée par le rapport international. Néanmoins, cette observation met le doigt sur une tendance croissante qui ne concerne pas uniquement la Finlande. Le rapport international suggère qu'il ne serait pas sage de réprimer ces «nouveaux enthousiasmes» – même s'ils peuvent être désagréables pour l'ordre établi – ni d'essayer de les «coopter», et qu'il vaudrait mieux «essayer de les faire participer au débat élargi sur l'avenir des jeunes et la façon d'optimiser leurs possibilités» (Finlande, rapport national, p. 119).

Telle est l'essence de la participation. Si une politique de jeunesse se veut sérieuse à cet égard, elle ne peut tenter de régir ce que les jeunes expriment, ni se prononcer sur la façon et le lieu où ils choisissent de s'exprimer. Naturellement, elle peut souhaiter soutenir les jeunes dans leurs apprentissages et comprendre comment et où leurs représentations peuvent avoir le plus fort impact et pourquoi. Mais la participation n'est que symbolique si elle équivaut à entériner des décisions déjà prises. Par ailleurs, toute une série de structures sont nécessaires pour favoriser la participation. D'un point de vue historique, les organisations de jeunesse ont occupé le terrain, mais elles ne détiennent pas de monopole sur «la manière dont il conviendrait d'agir». Elles peuvent – ou non – servir d'expression à la meilleure approche «démocratique», mais un espace et un lieu de plus en plus importants doivent aussi

être réservés, par exemple, à la représentation et à la participation «catégorielles» grâce aux nouvelles technologies de l'information. Dans le même temps, l'évolution de la nature des organisations de jeunesse, et les contextes dans lesquels elles opèrent peuvent les contraindre à se demander si elles veulent être, selon les termes fameux de deux chercheurs australiens «les têtes d'un mouvement» ou «les bras de l'Etat».

Lutte contre l'exclusion sociale et promotion de l'inclusion

Les résultats de la recherche sur la condition sociale des jeunes renvoient immédiatement au défi que représente l'exclusion sociale. En effet, l'«exclusion sociale» est l'exacte image-miroir de la «citoyenneté». En un sens, il s'agit des deux faces de la même médaille. Ainsi, j'ai pu soutenir que citoyenneté et exclusion recelaient les espérances et les craintes des sociétés (et des individus) à l'égard de l'avenir. La politique publique, par le soutien aux opportunités et possibilités, comme par la réduction au minimum des risques et des vulnérabilités, aspire à promouvoir les premières et à limiter les secondes.

Dans de nombreux pays, une minorité significative de jeunes sont devenus des «perdants» de bien des façons. Une politique de jeunesse met invariablement l'accent sur la permanence et la promotion de l'inclusion, mais ce phénomène est plus explicite lorsque la politique en cause est orientée sur les problèmes plutôt que sur les opportunités. Ainsi, lorsque nous considérons de jeunes adultes qui sont passés avec succès par les différents stades de la jeunesse, il est relativement facile de découvrir qu'ils ont bénéficié de ce que l'on pourrait appeler un «ensemble d'habilitations» – dont une bonne éducation demeure un élément déterminant, même s'il n'est pas le seul. Cet ensemble inclut également un soutien fort des parents et de la famille, l'accès à l'information et aux nouvelles technologies de l'information (et la possibilité de s'en servir de façon constructive), des expériences en dehors du foyer familial (avec les voyages à l'étranger), et d'autres opportunités. Dans ce cas, l'essentiel de l'acquis est dû au contexte général, et une part moins importante au soutien public. En revanche, certains jeunes, et en particulier ceux qui, d'une façon ou d'une autre, sont connus pour être les plus «à risque», doivent lutter pour accéder à ces opportunités qui ne leur ont tout simplement pas été proposées.

Telle est, du reste, la position philosophique qui imprègne la nouvelle politique de jeunesse au pays de Galles, sous le slogan de l'«extension des habilitations». En clair, il s'agit de faire en sorte que les jeunes, qui ne peuvent accéder à cet ensemble de facilités par quelque autre moyen que ce soit, puissent en tirer parti grâce aux services publics. Le concept est relativement simple, bien que complexe à mettre en œuvre, compte tenu du cynisme qui prévaut souvent parmi les jeunes qui en sont pourtant la cible. Mais il s'agit d'un concept qui, sur le fond, vaut l'attention qu'on lui accorde.

Illustration

La Finlande fait un usage intensif de l'idée d'exclusion sociale, mais son rapport national soutient que, dans une large mesure, une politique de jeunesse efficace a permis d'écarter ces problèmes:

«L'impact des services (décrits précédemment) est difficile à mesurer objectivement et sans ambiguïté. C'est clairement, en partie, grâce à eux que les jeunes Finlandais ne manifestent que peu de symptômes d'exclusion sociale, bien que le pourcentage de chômage concernant les jeunes soit le plus élevé en Europe.» (Finlande, rapport national, p. 53-54)

En effet, le groupe international d'experts laisse entendre que, en dépit de spéculations sur l'émergence de l'exclusion sociale chez certains jeunes, il y a peu de manifestations, du moins du type d'exclusions, identifiées ailleurs en Europe (c'est-à-dire absence de participation aux apprentissages et à la formation, pas de domicile fixe, toxicomanie et problèmes de santé mentale). Mais le concept d'exclusion sociale est autant relationnel que distributif: il s'agit d'un concept relatif qui doit être utilisé par rapport aux normes et pratiques générales qui prévalent dans une société donnée. En conséquence, le rapport international estime que le problème n'a pas été suffisamment étudié, et que la recherche finlandaise sur la jeunesse devrait réorienter ses travaux en se préoccupant moins de la jeunesse «postmoderne» et davantage des «jeunes ordinaires»:

«Afin de mieux ancrer dans la réalité l'étude du phénomène de l'exclusion des jeunes. Ainsi, les responsables de la politique de jeunesse disposeraient de bases plus solides pour concevoir des initiatives de réinsertion des jeunes exclus.» (Finlande, rapport international, p. 141).

Naturellement, il n'est pas facile de mettre à jour et, d'une certaine façon, de mesurer l'exclusion sociale, qui dépend fortement des critères invoqués. L'exclusion sociale est devenue un concept «fourre-tout» qui, fréquemment, prend la place de véritables idées telles que la pauvreté et le statut social défavorable. Peut-être est-il possible de s'en servir pour refléter la manifestation extrême des inégalités (voir plus loin) qui implique justement le cumul des handicaps sociaux. L'ampleur de tels inconvénients exige une réponse politique intégrée et soutenue.

Le rapport international sur les Pays-Bas montre comment la politique de jeunesse de ce pays intègre des composantes à la fois «curatives» et générales, et dans laquelle prédominent les premières. Des innovations dans les «soins à la jeunesse» ont fait évoluer l'approche «thérapeutique» au profit d'une optique davantage préventive, mais la politique de jeunesse est toujours significativement axée sur les problèmes des jeunes: «sauver la société de sa jeunesse et sauver la jeunesse de ses propres problèmes» (Pays-Bas, rapport international, p. 22). A cet égard, la politique de jeunesse peut

être considérée comme essentiellement orientée vers la réduction du *risque* d'exclusion sociale. Le rapport national fait observer que les services sociaux locaux préventifs se chargent d'un nombre impressionnant de tâches dont:

- la réduction du nombre de «laissés-pour-compte» par le système scolaire;
- la prévention en matière de santé mentale et services d'aide psychologique;
- les services d'emploi;
- la prévention de la criminalité.

Il y a eu une réorganisation radicale des services, en vue d'une meilleure cohérence dans le développement de la coordination et de la coopération, et d'une organisation plus efficace en réseaux régionaux. Deux aspects de ces développements méritent une attention particulière. Du côté positif, il faut citer la mise sur pied d'un «bureau d'accueil» au niveau du centre pour la jeunesse – «point d'accès unique par lequel passent les soins à la jeunesse par région et auquel tous les jeunes dans le besoin peuvent s'adresser» (Pays-Bas, rapport international, p. 23). Ce bureau matérialise une idée lancée au Royaume-Uni au début des années 1980 (Norman, 1982). A l'époque, comme aux Pays-Bas, ce bureau d'accueil était considéré comme un mécanisme conçu pour répondre à la fragmentation des services proposés aux jeunes et où, précisément, les jeunes «à problème» ne s'adressaient pas. A partir d'un point de vue plus critique, les Pays-Bas ont cherché à améliorer la standardisation du coût des soins à la jeunesse, mais ce développement est décrit par le rapport international comme plutôt «contestable»: «si l'objectif consiste à répondre aux besoins individuels du client, cette évolution vers la standardisation est une contradiction de cette philosophie» (Pays-Bas, rapport international, p. 23). Ce qui revient à formuler, dans un contexte différent, la situation générale qui caractérise toute politique de jeunesse: comment établir des cadres communs de soutien et d'intervention tout en assurant une souplesse suffisante pour tenir compte de la diversité des besoins individuels? Le défi est particulièrement ambitieux, mais il faut considérer qu'il est plus accentué aux Pays-Bas où, en dépit d'une prospérité sociale générale et soutenue, il y a eu une évolution de la stabilité individuelle. La condition sociale des jeunes apparaît précaire: d'où l'accent mis délibérément par la politique de jeunesse sur la promotion de l'inclusion sociale. Toutefois, il a semblé au groupe international d'experts que la prévention, en tant que base d'une politique générale de la jeunesse, posait problème. Il a donc suggéré d'opter pour une approche différente:

«Des expériences menées dans plusieurs pays d'Europe ont déjà montré que les jeunes sont souvent catégorisés "à risque" dès lors qu'ils éprouvent le sentiment de ne pas appartenir à la société. Celle-ci leur donne l'impression de ne pas avoir

besoin d'eux, ne les valorise pas ni ne leur donne la possibilité de participer à son fonctionnement ou de prendre des responsabilités, alors que si l'on faisait sincèrement appel à leur potentiel, ils pourraient faire la preuve de leur utilité au sein de leur propre groupe et dans les groupes voisins. Cette démarche positive restaure chez eux estime et confiance en soi.» (Pays-Bas, rapport international, p. 28-29).

Cette perspective peut sembler quelque peu naïve et romantique aux stratèges politiques; elle peut aussi apparaître comme un luxe pour des théoriciens qui n'ont pas, tous les jours, à prendre à bras-le-corps le problème des jeunes (dans leurs communautés locales). Toute politique de jeunesse doit veiller scrupuleusement à l'équilibre dans les réponses apportées aux problèmes formulés à propos des jeunes et à ceux que les jeunes eux-mêmes expriment.

Les autorités des Pays-Bas sont explicites à propos des difficultés qu'*elles éprouvent* relativement aux jeunes «à risque». En Suède, il a semblé au groupe international d'experts qu'il «était difficile de se faire une idée claire de la jeunesse à risque et des concepts de travail sur la jeunesse associés à différents problèmes: toxicomanie, alcoolisme, criminalité et racisme» (Suède, rapport international, p. 30).

Ce phénomène est attribué au fait que, bien que la politique du logement suédoise ne soit toujours pas basée sur une théorie de la jeunesse postmoderne, «elle intègre pourtant de nombreux éléments associés à cette théorie, en particulier la notion de jeunesse en tant que ressource pour la société» (*ibid*). C'est là que se situe une connexion importante entre des conceptualisations théoriques de la jeunesse et l'évolution sociale, et c'est aussi à ce niveau que doivent surgir les développements les plus concrets en matière politique. Par ailleurs, cet aspect de la question renforce implicitement l'urgence d'un débat approfondi entre recherche sur la jeunesse, politique de jeunesse et pratique (voir plus bas). En ce qui concerne la Suède, le groupe international d'experts s'est montré optimiste sur l'établissement de liens féconds entre les éléments de cette relation (et ce n'est pas une surprise en dépit de sa position critique sur une approche «surorganisée» de la politique de jeunesse, et sur le fait d'avoir passé sous silence la question des minorités). Les problèmes soulevés pourraient être reconsidérés:

«Dans le cadre d'une nouvelle politique de jeunesse, essentiellement axée sur la prévention de l'*exclusion sociale*. La politique suédoise telle qu'elle est exposée dans le rapport national et le nouveau projet de loi constituent d'excellentes bases pour aborder ces problèmes.» (Suède, rapport international, p. 39).

Il est intéressant de noter que le rapport international décrit ici la prévention de l'exclusion sociale comme l'«objectif principal» de la politique de jeunesse en Suède. Ailleurs, il souligne trois «objectifs fondamentaux», qui apparaissent

tout à fait différents et visent à développer des structures axées sur les opportunités. En réalité, il n'y a pas contradiction: il faut simplement qu'il n'y ait pas de tensions entre des politiques de la jeunesse thérapeutiques/préventives et une politique générale dont il a été particulièrement question dans le rapport international pour les Pays-Bas. Les deux composantes sont l'avert et le revers de la même médaille. Elles peuvent être considérées comme deux éléments d'un même *continuum* de mesures politiques indispensables, en commençant par la «réinclusion» de ceux qui ont déjà été exclus, et en passant par la prévention de l'exclusion au premier chef et le renforcement de l'inclusion, jusqu'à la préparation active des jeunes à la vie sociale, civile et politique (citoyenneté). Les distinctions théoriques entre ces différentes questions sont, en fait, passablement floues, dès qu'il s'agit de poser le problème concret d'une politique et d'une pratique; en réalité, elles peuvent parfois s'avérer inutiles, bien qu'elles contribuent à établir les conditions dans lesquelles les priorités politiques pourraient, ou devraient, être adoptées dans des pays différents.

En dépit des difficultés qu'ils éprouvent en matière de logement, d'emploi, d'éducation et d'indépendance matérielle (voir Espagne, rapport international, p. 13) – qui constituent des puissants catalyseurs de l'exclusion sociale –, les jeunes Espagnols ne semblent pas faire l'expérience d'un sentiment d'exclusion, en dépit de la préoccupation formulée par le rapport international à propos du problème de l'«anomie». Les jeunes Espagnols restent «inclus» dans la société et conservent le sens de leur inclusion, peut-être parce que la thèse de l'individualisation associée à la théorie postmoderniste s'applique moins à la jeunesse espagnole, qui est plus capable de s'appuyer sur des traditions sociales fortes et des «cadres solidement ancrés dans sa vie quotidienne» (Espagne, rapport international, p. 12). La famille continue à être «une véritable ressource nationale dans l'Espagne d'aujourd'hui» (Espagne, rapport international, p. 24). L'«exclusion sociale» ne semble pas poser problème. Ce n'était pas davantage le cas au Luxembourg, quoique, comme en Finlande, le groupe international d'experts pense que le problème pourrait n'avoir pas été posé dans les termes appropriés. Le rapport international pour le Luxembourg conclut que, dans le cadre de la politique de jeunesse, il y a nécessité de développer les tâches de prévention et de remédier au sort des moins favorisés; il exprime aussi son inquiétude à propos de la carence d'interventions précoces. Mais, à quelques exceptions près (qui concernent, par exemple, les jeunes handicapés et, plus largement, la situation des minorités), il se pourrait que le groupe international d'experts ait «chassé des fantômes». En dépit des inquiétudes exprimées à propos de certains aspects de la politique de jeunesse au Luxembourg (dont son intérêt persistant pour des dispositions basées sur les activités et réservées à un groupe d'un âge donné n'est pas le moindre), l'existence d'un marché du

travail stable et la prospérité générale soutiennent la transition vers l'âge adulte. Néanmoins, le rapport national du Luxembourg convient que près de 10 % des jeunes âgés de 16 à 24 ans vivent dans des conditions qui en font des «pauvres» (sur une base de 40 % du revenu moyen), et affirme que des dispositions supplémentaires pour les aider et les accueillir sont indispensables. Elles font actuellement l'objet de discussions et sont en cours de développement. Il est donc intéressant de prendre note des observations formulées dans le rapport international:

«Au Luxembourg, de nombreux jeunes ont des besoins, allant de ceux des étudiants potentiels d'une université locale à ceux, probables mais non reconnus, de logements à prix abordable. Il y a également les besoins des jeunes ayant des handicaps ou des difficultés d'apprentissage, non seulement de ne pas se trouver en butte à des discriminations, mais de pouvoir maximiser leurs capacités et d'avoir accès à une bonne éducation, de bons emplois et de bons logements. Il nous semble que la politique de jeunesse du Luxembourg pourrait, sans difficultés, être infléchie de manière à satisfaire ces besoins – dont certains ne sont même pas reconnus comme tels.» (Luxembourg, rapport international, p. 7).

Et ce qui suit immédiatement dans le rapport international pour le Luxembourg – quoique spécifiquement lié à la situation de ce pays – évoque un argument qui mérite d'être davantage étudié, en particulier par les pays qui cherchent à développer une politique de jeunesse «généraliste» plutôt qu'axée sur les problèmes:

«La priorité donnée au courant majoritaire et l'objectif déclaré d'intégrer tout le monde dans ce courant semblent préjudiciables à ceux qui ne peuvent pas s'adapter et qui ont des besoins spécifiques. Tout Etat, aussi riche soit-il, compte des personnes exclues du système et, étant donné que les causes et conséquences de l'exclusion sociale changent avec le temps, il est impératif de passer constamment en revue les politiques sociales. Il existe des inégalités entre les jeunes, et il importe de les résoudre. La priorité donnée à l'intégration ne doit pas faire oublier l'hétérogénéité des besoins. Or, il semble que l'on laisse certains désavantages de l'enfance se poursuivre jusque dans l'âge adulte sans intervenir avant qu'il ne soit trop tard.» (Luxembourg, rapport international, p. 7).

L'absence d'aperçu sur les facteurs potentiels et sur les conséquences de l'«exclusion sociale» a également été commentée par le groupe international d'experts pour l'Estonie. Peu de choses ont été dites dans le rapport national sur l'hétérogénéité de la jeunesse, sauf en ce qui concerne la différence globale entre les jeunes Estoniens et non-Estoniens. (Dans une certaine mesure, il a également été fait référence aux différences entre la jeunesse urbaine et la jeunesse rurale, et les autorités ont reconnu de sérieuses carences sur ce qui pourrait être réalisé en dehors des zones géographiques les plus centrales du pays.) Le groupe international d'experts n'est pas très clair dans son appréciation du «type de vie que les jeunes Estoniens vivent en tant que jeunes» (Estonie, rapport international, p. 41-42). Le peu de

résultats disponibles est, en soi-même, ambigu, bien que favorablement orienté (voir Helve, 2000). Le rapport international suggère, à partir des informations accessibles dans le rapport national, que les jeunes sont confrontés à une vie quotidienne difficile, compétitive, et où tout se joue au mérite, avec une prise en compte plutôt limitée de ceux qui échouent (délinquants, orphelins) (Estonie, rapport international, p. 41-42). Mais peu est finalement dit de l'expérience et des conséquences de cette exclusion.

L'illustration la plus manifeste de l'«exclusion sociale» en Roumanie, selon le rapport international, tient au phénomène du «retour au pays». (Il ne s'agit pas ici de nier la situation vécue par les «Roms» mais plutôt de tenir compte de considérations liées à la pluralité des cultures et aux minorités: trop souvent, les groupes minoritaires font l'objet d'une exclusion plus *active* qu'accidentelle, et exigeraient donc une analyse et une réponse politique différentes.) Après des décennies de migration vers la ville, le schéma est maintenant inversé, dans la mesure où les jeunes étaient nombreux à être vulnérables aux inégalités émergentes et ont été contraints de revenir à la dépendance par rapport à leurs familles étendues. Un nombre significatif de jeunes ont ainsi été obligés de revenir vers un Etat «prémoderne», bien loin de la jeunesse «postmoderne» de la Suède, de la Finlande et des Pays-Bas, ou de la jeunesse «moderne» de l'Espagne:

«Ce «retour à la campagne» pourrait bien amplifier le regain de vigueur du modèle *prétraditionaliste* avec de graves conséquences pour l'indépendance des jeunes. Ce qui rend d'autant plus nécessaires les politiques en faveur de l'émancipation des jeunes ruraux (éducation, formation professionnelle, emploi et logement).» (Roumanie, rapport international, p. 29).

C'est la question du soutien politique à l'indépendance qui a le plus fait réfléchir le groupe international d'experts. En ce qui concerne les jeunes qui ne peuvent même plus (ou ne veulent pas) retomber dans la dépendance de leur famille, le seul recours consiste à s'engager dans la prostitution ou le trafic de drogue. Les jeunes qui sont dans la pire situation sont aussi ceux qui vivent dans des contextes prémodernes, et sont en phase de désintégration sociale. Le rapport international, tout en reconnaissant le défi auquel est confrontée la Roumanie: «prendre ses distances avec le passé tout en luttant pour garantir sa future stabilité», ne mâche pas ses mots:

«Malgré l'intégration relative (normative) des jeunes vivant dans cette situation, il est urgent que les politiques de la jeunesse les considèrent comme une cible prioritaire. Pourquoi? Parce qu'en fait cette intégration normative existe purement et simplement pour contrebalancer une pénurie économique manifeste. Manque de logements, écoles inaccessibles et chômage, ce sont tous ces facteurs qui conduisent ces jeunes à chercher refuge au sein de leur famille. Mais de plus en plus – à travers les médias, par exemple –, ces jeunes prendront conscience de leurs conditions de vie misérables, en comprenant petit à petit qu'il existe un

autre monde duquel ils se sentent éloignés. Ils entretiendront des rêves de consommation et adopteront des stratégies de mobilité. Ils iront, peut-être, tenter leur chance en ville, peut-être en vain. Et, pour ajouter à leur triste statut de laissés-pour-compte de l'économie moderne, ils auront vite fait de se retrouver sur la route de la désintégration normative.» (Roumanie, rapport international, p. 67).

Les «enfants des rues» roumains sont l'illustration la plus éclatante de ces processus. Leurs conditions de vie, selon le rapport international, sont déplorable. L'institutionnalisation permanente n'est pas une solution, et le problème des «enfants des rues» est très clairement lié aux «conditions misérables dans lesquelles vivent de nombreuses familles roumaines» (Roumanie, rapport international, p. 56):

«Et si là est la racine du problème, une simple politique d'aide ne suffira pas à le résoudre. L'important est de donner à ces familles du travail, un logement convenable... bref, des conditions qui permettent aux enfants d'étudier.» (Roumanie, rapport international, p. 56).

Mais de nombreux autres jeunes en Roumanie sont profondément pessimistes et sont sceptiques sur l'éventualité de voir une politique proposer des solutions originales. (Naturellement, ils ne sont pas les seuls: les jeunes Finlandais sont également inquiets à propos de l'avenir. Mais il y a des différences marquées entre pessimisme et inquiétude.) Le rapport international soutient que «la tension entre un passé douloureux et un futur peu prometteur doit être affrontée par des voies politiques» (Roumanie, rapport international, p. 70), s'agissant, en particulier, des jeunes soumis aux formes d'exclusion les plus graves. Il faut donc développer des politiques de la jeunesse pour aider les jeunes à conquérir leur indépendance par un certain nombre de moyens: crédits, transport, stratégie d'entreprise, logement et éducation (voir Roumanie, rapport international, p. 66). L'adhésion possible de la Roumanie à l'Union européenne pourrait être la source de nouvelles opportunités.

C'est en Roumanie que la question de l'exclusion sociale est la plus brûlante. Ainsi, lors de la conférence internationale «*Bridges for Training*» (Des ponts vers les formations), réunie à Bruges en septembre 2001, à l'occasion d'un débat sur la participation et l'auto-apprentissage, un collègue roumain a formulé une question pertinente: «Pourquoi les jeunes devraient-ils être intéressés par des formes de participation alors que leur priorité absolue est de trouver de quoi se nourrir?» Cette observation est particulièrement poignante, et pas seulement pour la Roumanie. Le défi que doit relever une politique de jeunesse en Europe consiste à répondre à l'exclusion sociale sous ses formes «relatives»; en d'autres termes, là où les jeunes font l'expérience de l'exclusion sociale, les chances d'attacher leur engagement à une pratique de participation constructive sont considérablement diminuées. Les réponses

politiques à leurs besoins immédiats sont autant de préalables essentiels pour restaurer en eux une certaine confiance dans la capacité des institutions et services publics à rendre possible une évolution plus positive de leurs vies. En Roumanie, les jeunes définissent, comme suit, les priorités auxquelles devrait s'attacher une politique de jeunesse:

- logement social;
- parrainage;
- chômage;
- promotion des jeunes à des postes de direction;
- création d'une profession d'animateurs de jeunes.

Comme il était assez facile de le prévoir – il s'agit plutôt d'une réaffirmation que d'une répétition –, le rapport international précise: «il est important que les politiques de la jeunesse traitent des attentes et aspirations formulées par les jeunes» (Roumanie, rapport international, p. 62). Le déploiement d'une politique de jeunesse efficace suppose un processus bidirectionnel.

Information

L'information des jeunes a été un sujet important traité par les politiques de la jeunesse, notamment à l'occasion de l'année internationale de la jeunesse (1985). L'idée était que cet aspect de la politique pouvait servir de fondement à une approche moderne de la jeunesse, qui soit susceptible, à la fois d'améliorer la participation des jeunes, et d'avoir des effets préventifs bénéfiques. Elle propose aux jeunes de nouvelles possibilités de prendre des décisions autonomes, et leur reconnaît le droit de choisir; dans le même temps, ils doivent assumer davantage de responsabilités au titre des choix qu'ils ont fait (voir Pays-Bas, rapport international, p. 36-37).

De nos jours, l'information prolifère. Il s'agit d'une question essentielle pour toute politique de jeunesse en elle-même, mais également d'un mécanisme de plus en plus important pour combler d'autres aspirations associées à une telle politique. Il ne s'agit pas seulement des nouvelles technologies de l'information, bien qu'elles jouent ici un rôle central. Les questions déterminantes sont au nombre de trois. Tout d'abord, les jeunes ont besoin de développer leur aptitude à distinguer ce qui est utile et ce qui est fallacieux, ce qui peut être potentiellement d'ordre éducatif et ce qui n'est que commercial. Comme l'a noté le groupe international d'experts pour les Pays-Bas:

«Mais c'est un défi pour le système d'éducation – dans le contexte de la nouvelle époque de l'ordinateur et des médias – d'assurer que les jeunes disposent de possibilités suffisantes pour apprendre à analyser, évaluer, sélectionner et réfléchir au sujet de l'énorme quantité d'information. En bref: les jeunes doivent apprendre à distinguer entre le bon et le mal.» (Pays-Bas, rapport international, p. 32).

Il y a là une observation tout à fait semblable aux conclusions des délibérations du groupe de travail sur l'éducation, réuni pendant le *Students Forum 2000* (qui a eu lieu à Prague en 1999). Le groupe a conclu que le défi auquel l'éducation était confrontée pour le XXI^e siècle reposait sur le concept d'un «Freud dans une enveloppe humaine». Freud est un acronyme constitué à partir des initiales des cinq mots suivants:

- Find (trouver).
- Retrieve (extraire).
- Evaluate (évaluer).
- Use (utiliser).
- Defend (défendre).

L'«enveloppe humaine» exprime ici la nécessité pour les jeunes d'être soutenus dans le développement de leurs capacités à gérer et à utiliser le «radeau de l'information» auquel ils veulent avoir accès tout au long de leur vie.

En second lieu, il convient de se demander si des services d'information indépendants doivent être proposés aux jeunes, ou s'ils devraient plutôt être intégrés à l'infrastructure existante des services proposés à la jeunesse. Dans l'un et l'autre cas, les arguments ne manquent pas. Comme le signale le rapport international pour les Pays-Bas, des services d'information spécialisés (indépendants) présentent l'avantage d'être le nouvel instrument d'une politique de jeunesse, mais qui risque d'être interprété comme un facteur de fragmentation supplémentaire susceptible d'entraver globalement le développement (voir Pays-Bas, rapport international, p. 36). En outre, la mise à disposition de l'information ne devrait pas être limitée aux nouvelles technologies, même si elles jouent un rôle de plus en plus important. Dans le cadre d'une politique de jeunesse et du «travail des jeunes», l'information est souvent indissociablement liée aux «conseils» et aux «avis».

En troisième lieu, il y a donc une question de politique à propos de l'équilibre à trouver entre l'usage *proactif* et *réactif* de l'information, mais aussi entre l'importance et le sens de tout avis ou conseil fourni. Dans quelle mesure l'information et les conseils doivent-ils être axés sur les jeunes qui sont présumés, ou supposés, en avoir besoin (pour leur permettre de prendre des décisions «motivées») et, si les jeunes en ont besoin, dans quelle mesure doivent-ils être mis à leur disposition dans les conditions et au moment où ils pensent qu'ils leur sont nécessaires? Le modèle «descendant» d'une politique de jeunesse, souvent très critiqué dans les rapports internationaux, serait davantage attaché à la première des deux solutions; par contre, les théories postmodernes sur la jeunesse auront tendance à avancer la nécessité de mettre l'accent sur la seconde position.

Illustration

Le rapport international pour la Roumanie a pu soutenir, toutefois, qu'il y avait un besoin pressant de services d'information pour les jeunes, notamment à propos de la «toxicodépendance, afin de leur permettre de prendre des décisions conscientes» (Roumanie, rapport international, p. 70). Actuellement, quelles que soient leurs caractéristiques, les services d'information proposés sont peu nombreux. En revanche, aux Pays-Bas, l'information des jeunes fait partie intégrante d'une approche plus vaste de la politique de jeunesse: elle est dispensée dans le cadre de l'infrastructure des services à la jeunesse, avec établissement d'un réseau de points d'information pour les jeunes dans les bibliothèques, les établissements scolaires et les centres sociaux. Ainsi, aux Pays-Bas, «l'information des jeunes est développée en étroite relation avec les autres composantes de la politique de jeunesse, telles que la prévention et la participation des jeunes» (Pays-Bas, rapport international, p. 36).

L'information des jeunes est tout aussi valorisée en Finlande; elle est dispensée conjointement avec d'autres services à la jeunesse, et de façon innovante (Internet) grâce à une initiative spécifique déployée au sein de l'Agence nationale de la jeunesse (Alliansi), parrainée par la loterie nationale finlandaise. Le rapport international formule une observation importante à propos des services généraux d'information des jeunes:

«Pour construire leur avenir, les jeunes doivent avoir accès à des informations exhaustives et fiables. Alliansi ouvre la voie à une information informatisée, destinée non pas uniquement à la Finlande, mais à toute l'Europe (tout du moins celle qui comprend l'anglais). Mais toute base de données de cette nature doit remplir quatre conditions. Premièrement, les jeunes doivent savoir comment y accéder, ce qui doit être enseigné à l'école. Deuxièmement, il faut qu'elle soit accessible en des lieux multiples pour que les jeunes puissent la consulter de diverses façons et en différents endroits (on a parlé, ailleurs en Europe, de terminaux qui seraient situés dans des magasins très fréquentés par les jeunes, dans les postes, et même de "trous dans les murs" des rues). Troisièmement, il lui faut des ressources pour être mise à jour très régulièrement. Quatrièmement, l'information n'étant ni objective ni absolue, elle doit souvent être clarifiée, développée et discutée. La Finlande est à la pointe du progrès dans les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Le défi consistera à mobiliser ces nouvelles technologies au service des politiques de la jeunesse. L'action en faveur des jeunes pourrait occuper une place centrale dans un tel projet.» (Finlande, rapport international, p. 114).

L'accès aux nouvelles technologies de l'information, outre la possibilité d'en faire une utilisation constructive, varie considérablement parmi les jeunes, que ce soit à l'intérieur des pays ou entre les nations: les «inégalités technologiques» sont un problème majeur pour l'avenir (voir *Conseil de l'Europe*,

1997). De ce point de vue, les pays nordiques sont en tête: près de 90 % des jeunes Suédois ont accès à un ordinateur et un peu moins de 80 % à Internet, à l'école ou sur leur lieu de travail (Suède, rapport international, p. 29). Mais, comme indiqué sous la rubrique consacrée aux loisirs et au temps libre, les jeunes Espagnols ne sont pas des fanatiques d'Internet, et il n'y avait pas d'autres commentaires sur l'information des jeunes dans le rapport international pour l'Espagne. En revanche, les jeunes Roumains ont une «véritable adoration pour Internet» (voir plus haut), et le rapport international suggère que cette attitude n'a pas été suffisamment exploitée pour faciliter la vie des jeunes. Il est vraisemblable qu'il y aurait là matière à réflexion autour de l'information des jeunes. Et, en effet, le rapport international recommande le développement de l'information des jeunes comme l'un des droits fondamentaux de l'homme et propose de relancer la Carte Jeunes et d'établir un système de base de données accessible au public, avec un réseau de points d'information pour les jeunes (voir Roumanie, rapport international, p. 76-77). Etant donné les très grandes difficultés auxquelles est confrontée la politique de jeunesse en Roumanie, à cause de la rareté des ressources disponibles, il a semblé au groupe international d'experts qu'un tel développement pourrait, pourtant, bien être le moyen le plus pratique de mettre en œuvre des modalités d'éducation non formelle.

La question de la mise à disposition de l'information n'est mentionnée que superficiellement dans le rapport national de l'Estonie, et il n'en est plus question dans le rapport international, sauf dans le contexte de la planification future de développements politiques relatifs aux loisirs des jeunes et aux associations de jeunesse. Ces intentions ont été formalisées dans le cadre de la loi sur les activités des jeunes de 1999 qui est «l'instrument le plus important de la politique de jeunesse (...) et (qui) couvre toute une série d'activités et vise de multiples objectifs» (Estonie, rapport international, p. 21):

«Le ministère de l'Education a des idées très précises sur les nouvelles formes d'"activités liées à la jeunesse" qu'il voudrait voir se développer au cours des trois ou quatre années à venir, en application de la loi relative à ce secteur: il s'agit de projets spécifiquement destinés aux jeunes chômeurs, de l'ouverture de centres d'information pour la jeunesse, d'activités "ouvertes", de rue, de projets consacrés aux jeunes toxicomanes, etc. On examine également, semble-t-il, la question du développement du secteur associatif – en envisageant, par exemple, l'élargissement du concept de "vie associative", de la notion de "mouvements de jeunesse, etc.» (Estonie, rapport international, p. 30).

L'information des jeunes est un élément déterminant du second plan d'action du Luxembourg (Communiquer avec les jeunes, 1998). Ce plan d'action considère l'information comme un droit fondamental et le rapport national expose, avec un certain nombre de détails, le cadre stratégique et pratique dans lequel des services d'information peuvent être proposés aux jeunes (y

compris avec des «points d'information jeunes», un centre de ressources, un bus d'information, la Carte Jeunes – (voir Luxembourg, rapport national, p. 112-115). Toutefois, le rapport international n'y a accordé que très peu d'attention.

Les arguments et les exemples fournis par le rapport national du Luxembourg peuvent être facilement étendus à la plupart des pays européens. Les services d'information destinés aux jeunes doivent être considérés non pas comme un simple système statique de recherche et d'extraction d'informations, mais comme un processus dynamique susceptible d'engendrer des capacités et des compétences élargies, au-delà des connaissances que recèle l'information elle-même. Le cadre indispensable au développement d'un tel processus est donc un défi crucial pour toute politique de jeunesse. Comme l'affirme utilement le rapport national du Luxembourg:

«L'information pour les jeunes n'a pas seulement une valeur en soi. Selon la tradition, elle a toujours eu une place importante dans la politique de jeunesse au Luxembourg, parce que le fait d'obtenir activement l'information facilite la participation qui s'exprime à travers la citoyenneté.» (Luxembourg, rapport national, p. 113-115).

Multiculturalisme et minorités

La composition ethnique de la plupart des pays européens s'est transformée de façon radicale au cours des dernières années, à la suite d'une plus grande mobilité et sous l'effet des phénomènes migratoires. (Je rappelle souvent volontiers, aux plus jeunes participants aux manifestations du Conseil de l'Europe, que j'ai grandi dans un environnement exclusivement blanc (et britannique), que j'avais 27 ans lorsque j'ai pris l'avion pour la première fois, et que je ne suis allé «à l'étranger» (en France) qu'une seule fois, et ils ont souvent beaucoup de mal à me croire!) Il y a des minorités ethniques en nombre significatif dans de nombreux pays; certains de leurs membres sont de nouveaux arrivants, tandis que d'autres séjournent dans le pays depuis plus longtemps. Ceux-ci – les anciennes minorités indigènes – ont souvent connu la discrimination et l'intolérance. Trop souvent, les nouvelles minorités en font aussi l'expérience. Le respect de la diversité, grâce à un apprentissage interculturel et une compréhension réciproque, est devenu un souci déterminant pour de nombreux gouvernements, et des mesures sont prises dès le plus jeune âge des enfants. (La fondation Anne Frank, par exemple, a produit une excellente vidéo intitulée: «*Gens de toutes les couleurs*», qui peut être projetée dans les écoles primaires des Pays-Bas).

Les pays étudiés sont toujours très fiers de la façon dont ils gèrent le développement de leurs sociétés «multiculturelles»; ils proclament leur tolérance, le soin qu'ils ont de promouvoir l'égalité des chances et, au moins, la coexistence mutuelle. Des problèmes persistent également et, notamment, la

question de savoir comment «traiter les minorités ethniques» – soit par l'assimilation, soit par une coexistence tolérante, soit, enfin, par le pluralisme culturel. Ces questions sont présentes dans le débat depuis les années 1960 (voir *Banton*, 1972), mais le temps n'a en rien atténué leur acuité. L'aspiration générale veut que la clé de l'harmonie du futur soit à rechercher dans l'attitude des jeunes d'aujourd'hui et, par conséquent, les projets «multiculturels» doivent être fermement implantés au cœur des politiques de la jeunesse. La plupart des pays ont précisé que c'est ce qu'ils avaient fait, bien que les groupes internationaux d'experts aient immédiatement attiré l'attention sur le fait que les ministères responsables des minorités n'étaient que très rarement associés, au plus haut niveau, aux délibérations interministérielles sur la politique de jeunesse.

Illustration

Le rapport national finlandais consacre un chapitre (de deux pages seulement) à la «Finlande multiculturelle». Il attire l'attention sur les nouvelles vagues d'immigration en Finlande, et insiste sur le fait que les jeunes Finlandais, traditionnellement tolérants, sont devenus moins tolérants. Une stratégie politique de haut niveau a été mise sur pied pour répondre aux phénomènes de racisme et promouvoir la tolérance. Le rapport international note que le ministère de la Jeunesse à Helsinki s'est à nouveau intéressé, récemment, aux minorités ethniques et au travail multiculturel avec les jeunes; en dépit de l'imposante publicité faite autour de ces aspirations, le groupe international d'experts n'a pas pu «questionner les problèmes plus à fond» (voir Finlande, rapport international, p. 122-125). La position des minorités ethniques demeure en grande partie invisible dans l'expertise internationale. Le groupe international d'experts s'est rendu compte que les jeunes des communautés d'immigrants étaient souvent très découragés lorsqu'ils envisageaient leur avenir. Chez eux, la consommation d'alcool atteint des niveaux très élevés. En ce qui concerne la criminalité, ils semblent constituer un potentiel très important, surtout à cause des carences du marché du travail à leur égard. Mais les minorités ethniques ne sont, en aucune façon, enfermées dans des ghettos; leurs problèmes sont plus aigus par rapport aux difficultés que rencontrent d'autres groupes moins défavorisés. Le groupe international d'experts a conclu que les degrés d'intolérance raciale semblent procéder davantage d'un défaut d'expérience, de compréhension et de sensibilité, que d'un racisme direct et manifeste.

Le contraste est frappant avec les «Roms» de Roumanie, qui sont une minorité ethnique solidement établie et qui regroupe plus d'un dixième de la population. Historiquement, ils ont toujours été soumis à des traitements discriminatoires et aux brimades. Ils disposent, maintenant, de nouveaux droits sociaux et légaux, mais souvent, ils n'en sont pas informés. Pour autant, le

rapport national roumain affirme que «les réglementations applicables à la protection des minorités nationales sont entrées en vigueur» (Roumanie, rapport national, p. 55). Le rapport international prétend que cette certitude devient difficile à soutenir, et suggère que «s'il y a des manquements constatés aux règles de l'égalité, ils sont dus au fait que les personnes concernées ne sont pas informées des droits (formels) que leur concède la loi» (Roumanie, rapport international, p. 55). Le rapport international soutient avec beaucoup d'à-propos que la politique de jeunesse devrait être encore mieux ciblée sur tout ce qui vise à réduire les préjudices dont peuvent souffrir les «Roms» et sur la nécessité de promouvoir une meilleure inclusion. Toute perspective d'intégration doit commencer par les jeunes générations:

«Il doit y avoir une forte volonté politique d'intégration des jeunes Tsiganes, se traduisant, notamment, par des programmes d'enseignement et de formation professionnelle. Parallèlement, des mesures s'imposent pour protéger la spécificité culturelle des différents groupes ethniques, sans oublier que le droit à la différence est une chose, se servir d'une différence pour dévaluer ce qui, précisément, est différent est une autre chose. D'où la nécessité de programmes qui favoriseraient la tolérance et une meilleure compréhension entre les jeunes issus de milieux culturels différents et ce afin d'éradiquer les formes plus ou moins subtiles de racisme.» (Roumanie, rapport international, p. 54).

C'est à ce niveau que se situe l'argument «classique» des programmes d'inclusion et des programmes qui visent au respect des différences culturelles. Il y a une tension latente entre les deux, et trouver la voie entre l'une et l'autre suppose une volonté forte de surmonter dilemmes et difficultés. Un tiers des jeunes Luxembourgeois n'ont pas la nationalité luxembourgeoise. Selon le rapport international, la distinction entre «résidents nationaux» et «résidents non nationaux» a été identifiée par le groupe international d'experts comme l'une des principales caractéristiques qui affecte la politique de jeunesse au Luxembourg (voir Luxembourg, projet de rapport international, p. 25). Parmi les jeunes âgés de 15 à 24 ans, 57 % ont la nationalité luxembourgeoise, et 40 % sont des étrangers qui ont une autre nationalité – les Portugais représentent le groupe le plus important. Par ailleurs, il y a 5 000 réfugiés – minorité significative au sein d'une population globale qui n'atteint pas, et de loin, le demi-million d'habitants. La langue est aussi un problème important (qui, selon une suggestion du rapport international, pourrait constituer un moyen de différenciation et d'inégalité). Le système éducatif luxembourgeois exige des enfants des familles immigrantes qu'ils soient excellents en dialecte luxembourgeois, en allemand et en français. La double nationalité n'est pas autorisée. Le rapport international signale la nécessité, pour le Luxembourg, de réfléchir sur les perspectives qu'il veut proposer en matière de citoyenneté et nationalité. Mais le multiculturalisme est un élément important de la politique du gouvernement. Le défi consiste à créer un environnement qui encourage l'intégration et la participation

politique. Toutefois, la question reste posée de savoir si cette orientation favoriserait une aspiration à l'assimilation ou au pluralisme culturel. Le rapport international suggère que le «multiculturalisme» prend toujours, dans les faits, la forme d'une coexistence séparée:

«Le multiculturalisme a encore du chemin à faire au Luxembourg. La présence de groupes ethniques minoritaires au Luxembourg devrait contribuer à la richesse du pays, et cette diversité culturelle devrait être célébrée plutôt que réprimée.» (Luxembourg, rapport international, p. 21).

(Le projet de rapport international pour le Luxembourg a été assez fraîchement accueilli par le CDEJ lors de sa première audition, et telle a été l'une des affirmations les plus controversées. Plusieurs réponses formelles et non formelles à ce rapport suggéraient qu'il y avait là une lecture très négative des relations ethniques au Luxembourg, lequel aurait dû à la fois être davantage félicité et moins critiqué pour son approche du multiculturalisme).

Des inquiétudes encore plus profondes ont été exprimées à propos de l'Estonie et de sa manière de traiter les jeunes «non-Estoniens», notamment ceux de la communauté russe. Le problème tient à ce que ce groupe est confié aux soins du ministère des Affaires ethniques, lequel n'a rien à voir ni avec le secteur du «travail des jeunes», ni avec celui de la politique de jeunesse. Selon le rapport international, l'Estonie aurait un «problème grave» si près du tiers de sa population jeune devait être considéré comme des «citoyens de second ordre» (voir Estonie, rapport international, p. 43). Cette allégation a été très fortement rejetée par les autorités estoniennes. Peut-être s'agit-il d'une affirmation difficile à soutenir, mais elle a été formulée dans le contexte de quelques principes généraux liés au développement d'une politique de jeunesse:

«Il faut, en premier lieu, rappeler que les concepts de participation, de développement, de paix, et leur mode de concrétisation, constituent la "colonne vertébrale" de toute politique de jeunesse. S'il y a un problème notable en ce qui concerne, d'une part, les jeunes Estoniens et, d'autre part, les jeunes non-Estoniens, on a du mal à comprendre pour quelle raison cette question relève exclusivement d'un ministère fonctionnant sur la base de préjugés et de positions figées, plutôt que d'être traitée dans le cadre d'un dialogue ouvert sur la politique de jeunesse, par des auditions, ou encore par la création éventuelle d'un "Conseil de la jeunesse d'origine russe", ou toute autre approche civique.» (Estonie, rapport international, p. 43-44).

Le rapport international pour la Suède a critiqué le fait que le rapport national n'ait pas suffisamment pris en compte la diversité des jeunes – y compris la position des jeunes des minorités ethniques. A la différence d'autres politiques de la jeunesse plus spécialement centrées – en partie du moins – sur des groupes spécifiques et problèmes sociaux potentiels, la politique de jeunesse de la Suède repose sur des mesures générales qui n'accordent pas

de priorité particulière à des sous-catégories spécifiques de jeunes – y compris les jeunes des minorités ethniques. Le rapport international fait observer que:

«La société suédoise se définit elle-même comme étant “tolérante” et de tendance “multiculturelle”. Cependant, les jeunes immigrés sont, semble-t-il, sous-représentés au sein des organisations de jeunesse (dont les membres sont majoritairement blancs et issus des classes moyennes), et sont moins favorisés sur le marché de l'emploi ou dans d'autres cadres sociaux. Les conditions de vie des jeunes immigrés ne font pas l'objet d'une étude spécifique dans le rapport national. Et pourtant, quelque 25 % des jeunes Suédois ont des “origines étrangères”! Il nous a semblé quelque peu surprenant que le paragraphe intitulé “Les jeunes Suédois d'origine étrangère” soit perdu au milieu d'un chapitre consacré aux “Contacts internationaux”.» (Suède, rapport international, p. 34).

Il n'est pas impossible que le groupe international d'experts n'ait fait que «chasser des fantômes», mais il se pourrait aussi que le rapport établi par ses soins ait mis à jour quelques «soucis cachés» qui concernent, précisément, le débat sur le multiculturalisme en Europe. Chaque pays a sa propre interprétation de ce terme. Il pourrait être nécessaire de renouveler le débat de façon plus ouverte et directe, sans se laisser enfermer dans le carcan de la «nouvelle orthodoxie» et en rejetant l'attitude qui consiste à dire «ce qui convient». En effet, ces attitudes sont devenues préjudiciables à une discussion franche et ouverte à propos de ce qui est très nettement un problème central posé dans le cadre et au-delà des délibérations liées à la politique de jeunesse.

Le rapport national des Pays-Bas consacre un chapitre entier à la question des minorités ethniques dans le cadre de la politique globale de la jeunesse (voir Pays-Bas, rapport national, p. 209-219). 17 % environ de la population des Pays-Bas est constituée de «minorités» et «la proportion de jeunes dans les minorités ethniques est de beaucoup supérieure à ce qu'elle est dans la population d'origine hollandaise» (Pays-Bas, rapport national, p. 209). Le rapport national pose les questions de l'identité, de la mobilité sociale, de l'évolution historique des politiques en matière de minorités ethniques, adoptées par le gouvernement central et au niveau local. Il reconnaît que la position des minorités ethniques est toujours défavorable, qu'elles n'ont que peu accès à l'éducation et qu'elles rencontrent des problèmes réels sur le marché du travail. En dépit des efforts déployés pour passer d'une politique de minorités autonomes à une *politique d'intégration* des minorités, «l'importance de nombreuses minorités ethniques, dans des secteurs où les problèmes s'accumulent, reste un fait alarmant» (Pays-Bas, rapport national, p. 209). Il faut noter qu'une «politique active d'amélioration des positions de ces groupes est inscrite en bonne place sur l'agenda des autorités» (*ibid.*). L'approche des minorités, dans le cadre de la politique applicable aux jeunes

qui en font partie, a été considérée comme «innovation positive» par le rapport international pour les Pays-Bas:

«Avec pour devise “Tout le monde devrait être d’Amsterdam et respecter la culture de son voisin”, la politique néerlandaise en faveur des jeunes reflète bien le multiculturalisme de la société dans laquelle elle s’inscrit.» (Pays-Bas, rapport international, p. 46).

En revanche, le rapport national espagnol cite un certain nombre de plans, de commissions et de recommandations, qui s’inscrivent dans le cadre de politiques contre le racisme et en faveur de la tolérance, mais le rapport international note qu’il n’a pu repérer aucune preuve de leur impact concret: «les questions soulevées par la tolérance/l’intolérance et par le racisme/l’absence de racisme ne sont pas suffisamment connues pour le moment» (Espagne, rapport international, p. 42). Le rapport international pour l’Espagne fait également observer que deux questions, potentiellement problématiques, en rapport avec la politique de jeunesse, doivent être mentionnées ici. Tout d’abord, une fois de plus se pose la question de savoir s’il existe des structures pour transformer les intentions politiques exprimées (même celles qui ont déjà été transformées en textes de loi et en décrets) en actions pratiques qui «fassent la différence». En second lieu, la distinction est floue entre la volonté de faire respecter les différences (culturelles, dans le cas des minorités) et l’échec d’une politique qui veut répondre aux inégalités et discriminations flagrantes qui résultent précisément de cette différence.

Mobilité et internationalisme

La mobilité peut prendre de nombreuses formes différentes. La mobilité physique peut inclure aussi bien la mobilité à l’intérieur d’un pays que d’un pays à l’autre. Se pose également la question de la mobilité psychologique (la perception d’une possibilité de mouvement) et, avec Internet, l’idée de mobilité virtuelle (puisque les jeunes peuvent être connectés à d’autres sites et espaces sans avoir à quitter leur domicile). La mobilité est souvent considérée comme un élément essentiellement positif, mais qui, en fait, est contingent et dépend des circonstances personnelles et sociales. Ainsi, pour la jeunesse «prémoderne» de Roumanie, il est certainement envisageable de promouvoir toutes les possibilités de mobilité qui lui sont proposées. Cela dit, en Finlande, la mobilité des jeunes a conduit à des migrations intérieures graves depuis les communautés rurales et, dans ces zones, elle a été à l’origine de déséquilibres démographiques sérieux. Ce phénomène met en lumière la nécessité de lier la politique de jeunesse à des questions plus vastes concernant le développement économique, celui de la communauté et le processus de revitalisation sociale. L’exemple le plus frappant de mobilité qui résulte de l’étude lancée par le Conseil de l’Europe concerne le Luxembourg, où un tiers des jeunes quittent le pays pour étudier dans l’enseignement

supérieur à l'étranger, alors que, dans le même temps, près de la moitié de tous les élèves d'âge scolaire sont maintenant «d'origine étrangère».

Naturellement, la mobilité des jeunes a été puissamment aidée par toute une série de programmes européens pour la jeunesse, qui ciblaient certains individus et groupes de jeunes. Les opportunités d'étudier dans un autre pays, le développement d'initiatives à propos de sujets liés à l'Europe, les échanges entre jeunes et les différentes formes de volontariat et de bénévolat dans d'autres pays, sont autant d'initiatives encouragées par des programmes que l'Union européenne a soutenus. De bien des façons, les activités du Conseil du centre européen de la jeunesse à Strasbourg (et, plus récemment, à Budapest), ou ailleurs, ont également contribué à la mobilité des jeunes, quoique de façon différente. Ces activités ont permis aux jeunes d'une Europe élargie de se retrouver ensemble pour s'intéresser aux problèmes qu'ils considèrent comme prioritaires tels que la compréhension entre groupes culturels différents, la lutte contre le racisme et la xénophobie et, plus récemment, la question de la citoyenneté. Mais certains pays tirent mieux avantage de ces opportunités paneuropéennes que d'autres. Il y a de grandes disparités dans la façon dont ces possibilités font l'objet de promotions actives parmi certains jeunes qui, autrement, n'auraient aucune possibilité de voyager. Les rapports internationaux citent souvent la place que l'Europe tient dans l'imaginaire et le comportement des jeunes; les possibilités d'accès, ainsi que la connaissance et l'expérience de l'Europe parmi des groupes différents de jeunes au sein de pays distincts et d'un pays à l'autre, varient considérablement.

Illustration

Les jeunes Finlandais, outre l'obligation qui leur est faite de se concentrer dans les grandes agglomérations pour poursuivre leurs études, comptent parmi les plus fervents utilisateurs du système InterRail (transports par trains pour les jeunes) en Europe, et savent aussi tirer pleinement avantage des opportunités que leur proposent différentes initiatives de l'Union européenne. Près de la moitié de tous les jeunes Finlandais vont à l'étranger au moins une fois par an. Ils sont informés des possibilités qui leur sont offertes et ils en tirent pleinement parti. Leurs voisins suédois ne semblent pas aussi efficaces dans la diffusion des connaissances sur l'Europe et les possibilités internationales (ou alors, les jeunes sont moins intéressés, ce qui semble assez improbable). Le gouvernement attache une grande importance à la présence de la jeunesse suédoise en Europe, en dépit du fait qu'il ait choisi de ne pas passer d'accords bilatéraux qui favoriseraient les échanges de jeunes. Toutefois, il est enthousiaste à l'idée d'établir des contacts plus suivis avec les Etats baltes. Le rapport international pose cependant un problème: bien que les jeunes Suédois y soient décrits comme très «aventureux» et par-

ticulièrement désireux de passer du temps à l'étranger pour étudier et pour travailler, les programmes d'échanges européens ne sont pas intégrés aux cursus scolaires normaux (et ce phénomène est plus marqué que partout ailleurs en Europe). L'accès à de tels programmes semble bien constituer une récompense au titre de résultats scolaires exceptionnels – ce qui risque de polariser les inégalités dans l'apprentissage, puisque les jeunes qui réussissent le mieux seront ceux qui auront déjà le plus d'avantages, tandis que les plus défavorisés et les moins «performants» se verront refuser ces opportunités (voir Suède, rapport international, p. 32-34).

L'«Europe» a, pour les jeunes Espagnols, des significations très différentes. Le groupe international d'experts s'est aperçu qu'il y avait un manque d'intérêt pour les langues étrangères, et a constaté la prégnance d'une attitude ethnocentrique. Les jeunes Espagnols sont moins intéressés que la plupart des autres jeunes Européens à opter (de façon temporaire ou permanente) pour une résidence dans un autre pays. Ils ont un sens très fort de l'implantation locale, et résistent à l'européanisation (voir Espagne, rapport international, p. 30-41). Leur répugnance à utiliser les possibilités d'Internet marque une séparation aussi bien virtuelle que spatiale avec le reste de l'Europe.

En revanche, comme indiqué plus haut, les jeunes de l'Europe orientale sont de fervents utilisateurs d'Internet, et la Roumanie ne fait pas exception à cette règle. Ainsi, les limitations géographiques sont, d'une certaine manière, compensées par la mobilité virtuelle. La Roumanie et l'Estonie sont deux autres des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne. De ce fait, ils ont déjà la possibilité de participer à certains des programmes de l'Union, y compris le programme «Jeunesse». Ces opportunités sont optimisées dans toute la mesure du possible, encore que les contraintes financières limitent toujours leur participation aux programmes proposés (comme c'est le cas pour la Carte Jeunes européenne). Le rapport international pour la Roumanie a bien perçu que ce phénomène n'allait pas disparaître: «d'un point de vue européen, la participation de jeunes Roumains à des programmes transnationaux doit augmenter» (Roumanie, rapport international, p. 70-71). Mais le rapport précise aussi qu'il y a matière à promouvoir davantage la mobilité locale grâce à de nouvelles initiatives en matière de politique de jeunesse. Il n'exclut pas que cette optique puisse comporter un volet qui favorise l'entreprise privée (par le biais d'incitations fiscales, par exemple, afin de parrainer des activités culturelles pour les jeunes, le développement d'un réseau d'hôtels et centres de loisirs pour les jeunes, ou un système de «coupons» qui permette aux jeunes installés dans des villages isolés d'aller dans les villes ou de rejoindre d'autres communautés (Roumanie, rapport international, p. 76-77).

Selon le rapport international, «pour le moment, l'une des plus hautes priorités politiques en Estonie concerne la demande d'adhésion à l'Union européenne et les préparatifs qui l'accompagnent» (Estonie, rapport international, p. 25). En dépit de problèmes persistants et particulièrement sérieux, l'Estonie est «tout à fait prête». Pour autant, «l'impression générale est, toutefois, que les jeunes Estoniens sont, globalement, plus proches des jeunes Européens modernes que la plupart de leurs homologues dans les autres économies en transition» (Estonie, rapport international, p. 26). Et, à cet égard au moins, le groupe international d'experts n'a repéré aucune différence significative entre les jeunes Estoniens et les «non-Estoniens» qui vivent en Estonie. Ces caractéristiques s'expliquent vraisemblablement, en partie, par les liens étroits qu'entretient l'Estonie avec la Finlande, et contrastent de façon frappante avec la pauvreté et la situation marginale des jeunes Roumains.

Cette orientation «européenne» en Estonie a eu une forte influence sur certains des principes directeurs de la politique de jeunesse, et ainsi que sur le développement d'associations de jeunesse, du «travail des jeunes» à l'étranger, et de la formation des jeunes travailleurs aux normes de l'Europe occidentale, bien que tout ce qui concerne le «travail des jeunes» doive être encore très nettement modernisé (voir Estonie, rapport international, p. 27). Il semble qu'il y ait, au niveau des autorités et des jeunes, «un climat de compréhension mutuelle et de confiance entre l'Estonie et l'Europe, sans aucun désaccord observable» (Estonie, rapport international, p. 40):

«Au niveau de l'Etat et à tous les échelons locaux, des filières bilatérales et multilatérales ont été utilisées, en vue de permettre des visites d'études et des échanges de professionnels et de jeunes – dans le but avoué d'acquérir des expériences et de collecter des idées dans le sens de solutions intelligentes en matière de politique et d'activités de la jeunesse.» (Estonie, rapport international, p. 39).

Il a déjà été indiqué que le groupe international d'experts s'était montré préoccupé par l'absence de coordination et d'orientation stratégique de la politique de jeunesse en Estonie. Cette remarque vaut aussi pour la dimension européenne de ce pays, où la responsabilité de cet aspect de la politique est confiée à une agence nationale «Jeunes pour l'Europe». Le rapport international y a vu motif à une plus grande décentralisation dans la mise en œuvre de la politique de jeunesse, y compris en ce qui concerne sa dimension internationale:

«En continuant à s'inspirer du voisin finlandais, l'Estonie va se rendre compte que, dans le secteur de la jeunesse, le processus d'«européanisation» a lieu de plus en plus au niveau régional et local (...). C'est là un argument de plus en faveur d'une meilleure intégration de la dimension et des dispositifs internationaux de la politique estonienne de la jeunesse à une idéologie et une stratégie globales – plutôt

que de confier ce secteur exclusivement à un organisme exécutif ou purement technique.» (Estonie, rapport international, p. 46).

Compte tenu de leur implantation géographique au cœur de l'Europe, il n'est pas impossible que la mobilité et l'internationalisme aient été considérés comme allant de soi par les jeunes du Luxembourg et des Pays-Bas. Dans l'un et l'autre pays, les jeunes sont habituellement multilingues, et se déplacent dans les pays voisins de façon relativement facile (et bon marché). Comme l'observe le rapport national du Luxembourg:

«Etant donné le niveau de vie au Grand-Duché et la connaissance des langues des jeunes, ce n'est pas surprenant qu'ils aiment voyager.» (Luxembourg, rapport national, p. 83).

80 % environ des jeunes Luxembourgeois font un voyage touristique à l'étranger chaque année, et il apparaît que près du tiers quitte le Luxembourg pour étudier dans un autre pays. Le rapport international ne s'attarde pas à des problèmes qui pourraient être liés à ce comportement. Pas plus que le rapport national des Pays-Bas ne dit grand-chose de la mobilité ou de l'Europe. Mais le rapport international soulève une importante question d'ordre général:

«Le processus d'une coopération paneuropéenne accrue mérite également plus d'attention. Quelles sont les conséquences attendues de ce processus sur l'éducation, l'emploi et les loisirs des jeunes? En quoi peut-il affecter les perspectives d'avenir et de participation à la société des minorités ethniques et des individus sous-qualifiés?» (Pays-Bas, rapport international, p. 48).

Il est clair que la mobilité, un certain «sens de l'Europe» et le fait d'«être européen» sont autant de thèmes importants pour ceux qui ont à concevoir une politique de jeunesse dans l'ensemble des pays d'Europe. Le défi est de taille, puisqu'il faut veiller à ce que tous les jeunes aient l'opportunité de vivre des expériences qui contribuent à cette fin. Le programme européen «Jeunesse» fournit un cadre à de telles expériences. Le défi particulier – dans la continuité de la thèse que nous avons avancée plus haut – consiste à élaborer les structures et à favoriser les processus grâce auxquels les moins favorisés pourront avoir leur part de ce gâteau. Et cette optique s'applique de façon plus significative à ceux pour qui ce sera vraisemblablement le seul moyen de participer à une dimension européenne, grâce, par exemple, à des voyages avec des groupes d'amis ou des vacances en famille.

Sécurité et protection

Si les jeunes représentent le groupe de «délinquants» le plus important dans de nombreux pays, ils sont aussi les victimes les plus probables de cette criminalité. Nombreux sont les jeunes qui éprouvent un sentiment d'insécurité dans les lieux publics. Mais il a été très peu question de cet aspect de la

vie des jeunes dans les rapports nationaux ou internationaux, et, à ce jour, c'est un problème pour une politique de jeunesse qu'au niveau local, et des initiatives particulières ont été mises sur pied entre les services chargés de la jeunesse et les services municipaux. Il serait intéressant de se demander si cet aspect de la question mériterait un débat davantage stratégique au niveau national. Mais il n'en a été qu'à peine question dans les rapports internationaux, bien que le sujet revienne dans certains rapports nationaux.

Egalité des chances

Dans le cadre de la politique de jeunesse, l'égalité des chances semble être plutôt supposée qu'explicite. La plupart des rapports nationaux n'insistent pas sur la question, bien que certains commentaires spécifiques traitent, par exemple, de la parité entre garçons et filles, de l'appartenance à une communauté ethnique, et du handicap. C'est seulement dans le rapport national suédois que la question de la parité entre garçons et filles est survolée. Ce sont donc les rapports internationaux qui ont repéré et interprété les preuves bien établies de la persistance d'*inégalités* (à la fois en termes d'opportunités et de résultats) entre différents groupes sociaux et catégories de jeunes, en dépit des efforts déployés par les politiques de la jeunesse pour y remédier. Mais même dans ces conditions, l'exposé est plutôt sommaire. Les inégalités entre garçons et filles sont celles qui sont le plus fréquemment signalées, parfois en faveur des jeunes femmes, mais ce n'est généralement pas le cas. L'appartenance ethnique est mentionnée habituellement dans les contextes de positions défavorisées réservées aux minorités et, occasionnellement, en termes de traitement discriminatoire explicite. Il n'est question du handicap que parce que les politiques de la jeunesse n'en font pas mention dans l'ensemble ou, à l'occasion, à propos de mesures spéciales adoptées ou recommandées. Il est également fait mention des inégalités géographiques, et notamment du fait que les politiques de la jeunesse n'atteignent que rarement les communautés les plus isolées. Plus souvent, toutefois, les rapports internationaux attirent l'attention sur les inégalités de résultat qui proviennent de différences de structures en matière d'éducation ou de formation – et qui laissent, habituellement, encore plus loin derrière celles et ceux qui sont déjà défavorisés.

Illustration

En ce qui concerne la Roumanie et l'Estonie en particulier, la crainte a été formulée que les politiques de la jeunesse, bien loin de remédier à ces inégalités, puissent les renforcer. En Estonie, la politique de jeunesse met l'accent sur l'éducation qui, comme le soutient le rapport international, «fonctionne exceptionnellement bien par rapport aux autres pays en

transition, et est appelée à perdurer dans de bonnes conditions par rapport à la plupart des pays occidentaux» (Estonie, rapport international, p. 37). Mais il s'agit toujours d'une «culture pour les vainqueurs». Un quart des jeunes n'achèvent jamais la formation de base obligatoire et il n'y a pas assez de filières professionnelles pour les jeunes qui réussissent moins bien dans l'enseignement général. Le groupe international d'experts fait observer que l'Estonie ne semble pas beaucoup se soucier des inégalités économiques et sociales, et, qu'à propos des jeunes elle ne s'intéresse que peu aux problèmes d'entrée sur le marché du travail, de vie domestique et familiale et de logement. L'impression la plus nette que le rapport international tire du rapport national concerne les perspectives démographiques de l'Estonie (et la polarisation des chances pour la vie dans ce contexte), qui risque de devenir l'un des problèmes les plus importants de toute future politique de jeunesse (Estonie, voir rapport international, p. 42). Des observations du même ordre ont été faites à propos de la Roumanie qui, pour des raisons socio-économiques plus amples, «a produit des perdants et des gagnants» (Roumanie, rapport international, p. 24). Paradoxalement, ce sont les jeunes bénéficiaires d'une formation secondaire (deuxième cycle de l'enseignement secondaire) qui connaissent aussi le taux de chômage le plus élevé, et près de la moitié des jeunes chômeurs sont des chômeurs de longue durée (après avoir occupé un emploi pendant une année ou plus). Il ne faut pas nécessairement être surpris par ces résultats. Il s'agit de versions plus extrêmes de ce qui se passe dans le reste de l'Europe. La capacité que peut avoir la politique de jeunesse la plus fiable et la mieux intégrée à promouvoir l'égalité des chances, lorsque des forces plus puissantes génèrent des inégalités plus grandes, doit, en elle-même, être remise en question.

Pour faciliter l'analyse, il peut être intéressant ici de distinguer les inégalités qui prévalent au sein de la société prise dans sa globalité et celles qui sont perceptibles à partir des paramètres retenus par une politique de jeunesse. Naturellement, il y a dans la réalité un certain flou entre ces deux composantes qui peuvent se chevaucher. Cela dit, en Finlande, par exemple, qui dispose d'une culture solidement établie de l'égalité des chances, les domaines où les inégalités sont les plus frappantes concernent la population jeune «indigène» et les jeunes des nouvelles minorités ethniques; mais ce phénomène est perçu comme une version amplifiée de désavantages structurels plutôt que comme une conséquence spécifique du racisme en soi. En revanche, et «en dépit des efforts les plus intenses déployés par le gouvernement et par la société» (Suède, rapport international, p. 27), la participation aux associations formelles de jeunesse n'est pas uniformément répartie: les jeunes de la classe moyenne prédominent et les jeunes immigrants sont sous-représentés.

Ces divers aspects ne sont mentionnés ici que pour servir d'exemple aux limites et possibilités de «l'égalité des chances» dans le cadre d'une politique de jeunesse. Naturellement, plus le cadre proposé par la politique de jeunesse est large, plus effective sera l'égalité des chances, à la condition qu'elle soit sous-tendue par cette même philosophie. Mais en présupposant que des inégalités induites de l'extérieur continuent à jouer un rôle en dehors de l'orbite dévolue à la politique de jeunesse, il y aurait un impératif clair pour toute politique de jeunesse d'éviter la perpétuation des inégalités en les affrontant «de l'intérieur». Dans les nouvelles conditions d'une individualisation du risque et des incertitudes, et au-delà des anciens «grands discours» sur les inégalités qui pèsent toujours lourdement sur les chances (sexe, appartenance ethnique, «classes sociales» et implantation géographique), les jeunes ont de bonnes chances de se marginaliser eux-mêmes – à cause de décisions peu judicieuses ou de la simple malchance. Si les structures et procédures d'une politique de jeunesse pouvaient encore leur être défavorables, ils se trouveraient soumis à un processus «doublement périlleux». Si ce phénomène devait voir le jour, les conséquences – à la fois pour les individus et pour les sociétés où ils vivent, au sens large – seraient particulièrement lugubres, en raison d'un accroissement de la polarisation entre les «nantis» et les «démunis». Si une politique de jeunesse veut être efficace, il faut qu'elle puisse jouer un rôle davantage actif auprès des jeunes, qu'elle assure la promotion des opportunités par des mesures générales et des actions concrètes, et qu'elle combatte également l'exclusion, et soutienne les défavorisés grâce à des mesures ciblées sur des questions essentielles et sur des groupes particuliers auxquels elles sont censées profiter. Ces deux exigences doivent être satisfaites, et la distinction fréquente entre l'une et l'autre – que mentionnent les rapports internationaux – n'est pas particulièrement féconde lorsqu'elles sont présentées comme de simples alternatives du type «et/ou». Ces deux objectifs peuvent être programmés dans le cadre plus général d'une prestation universelle, à la condition d'intégrer une stratégie et qu'il y ait une volonté politique forte.

Soutenir la politique de jeunesse

Cette question se rapporte à un certain nombre de thèmes auxquels il a été fait allusion plus haut sous la rubrique des «5 C». Elle concerne les problèmes liés à la capacité, à la compétence, à la coopération et, dans le contexte d'une recherche, à la comparabilité. Dans le présent rapport, il a déjà été question des structures intranationales, constituées de différentes façons, pour appuyer une politique de jeunesse. Mais il y a aussi trois dimensions transnationales déterminantes qui, elles aussi, conditionnent le soutien et le déploiement d'une politique de jeunesse.

Recherche sur la jeunesse

La recherche sur la jeunesse a souvent contribué de façon utile aux formulations théoriques des conditions de mutation et transition des jeunes, ainsi qu'à la signalisation des initiatives concrètes. Mais souvent, ce n'est pas le cas. Ce n'est pas non plus le lieu ici de débattre des relations entre la recherche, la politique et la pratique (bien que la nécessité d'un tel débat ne fasse aucun doute). Ce n'est pas non plus le moment de traiter des mérites comparés d'une recherche quantitative et qualitative qui serve de propédeutique à l'élaboration d'une politique de jeunesse. L'un et l'autre aspects peuvent, potentiellement, contribuer à ce résultat. En bref, la recherche quantitative fournit des données récapitulatives et permet de faire en détail «l'état des lieux». En revanche, la recherche qualitative propose, pour l'avenir, différents éclairages sur les questions soulevées.

Les thèmes déterminants sont au nombre de deux. Tout d'abord se pose la question de l'orientation générale de la recherche sur la jeunesse dans son lien avec les priorités politiques à un moment donné. Par exemple, la recherche sur la jeunesse a significativement contribué à l'élaboration du rapport national de la Finlande, et avait donc voix au chapitre, mais le groupe international d'experts n'a pas pu clairement établir dans quelles proportions la recherche finlandaise sur la jeunesse, soutenue par le gouvernement, tenait bien compte des nouvelles priorités de la politique de sa jeunesse. Il ne s'agit pas de prétendre ici que la recherche sur la jeunesse doit nécessairement suivre les orientations et les prescriptions du gouvernement: il faut, au contraire, que son indépendance et son intégrité soient, dans une certaine mesure, protégées et préservées. Mais sans une base solide et pertinente en matière de recherche, il est vraisemblable que la politique de jeunesse ne sera élaborée qu'à partir de ressources alternatives et, assurément, moins fiables.

En second lieu, dans la perspective de l'intégration européenne, se pose la question de la cohérence (et donc de la comparabilité) des données entre les différentes recherches sur la jeunesse en Europe. Le récent rapport IARD sur la politique de jeunesse en Europe a mis en lumière ce problème (IARD 2001) qui n'est pas résolu, et représente d'ailleurs un défi significatif. Même à l'intérieur de nombreux pays considérés individuellement, il s'est avéré très difficile de «donner du sens» à une diversité des connaissances issues de la recherche pour établir une politique de jeunesse.

Comme indiqué plus haut, il est apparu que la recherche sur la jeunesse en Finlande devrait accorder davantage d'attention aux conditions sociales des jeunes «ordinaires» et prendre en compte, à leur propos, le risque d'exclusion. Il s'agit d'un problème posé à l'échelle de l'Europe, mais les questions soulevées à propos de la cohérence ou de la comparabilité recèlent d'autres

questions relatives à la conceptualisation de termes tels que «exclusion sociale». Par exemple, les «enfants des rues» en Roumanie correspondent à une réalité très différente de celle décrite sous le même terme «enfants des rues» au Danemark (qui, eux-mêmes, renvoient à une réalité très différente des «enfants des rues» du Brésil). En soi, le fait de parvenir, éventuellement, à une compréhension commune de termes essentiels – qui ne sont pas seulement significatifs de problèmes, mais également d'idées telles que la participation – est en soi un sujet à débattre et auquel la communauté des chercheurs sur la jeunesse ne pourra échapper.

Formation

Là encore, il s'agit d'une question qui ne peut être ici explorée en profondeur. Mais il y a une interrogation constante sur la capacité et la compétence de l'infrastructure professionnelle capable de soutenir les objectifs et les aspirations d'une politique de jeunesse. Or, ce débat n'est pas limité à la question de la formation des «jeunes travailleurs», bien que, dans de nombreux contextes, il s'agisse d'une dimension déterminante. Le débat concerne également la formation professionnelle à l'éducation formelle, au travail social, aux services de santé, à la justice, et ainsi de suite. Au Royaume-Uni, le rapport Pat 12 – une publication féconde sur la situation des jeunes dans les banlieues défavorisées – a formulé une recommandation déterminante: à la première occasion, le gouvernement devrait procéder à une évaluation exhaustive du contenu des formations professionnelles de tous ceux qui travaillent avec des jeunes (voir Unité 2000 sur l'exclusion sociale). Il se peut, pour l'essentiel, que les travailleurs professionnalisés ne soient pas en nombre suffisant, mais il faut également s'assurer que leurs connaissances et compétences leur permettent d'accompagner l'évolution rapide de tout ce qui concerne la jeunesse. Il y va de la pertinence du soutien à apporter à une telle politique, du point de vue quantitatif et qualitatif.

Pour en revenir au domaine particulier du travail avec les jeunes, il y a de très grandes disparités entre les différents pays européens. Et si le travail avec les jeunes doit être considéré comme un mécanisme indispensable à des interventions efficaces, entre autres, dans un certain nombre de domaines – auto-apprentissage, promotion de l'hygiène sexuelle, mise à disposition de l'information, possibilité de tisser des liens à l'étranger –, mais aussi comme un moyen d'agir en tant qu'intermédiaire avec d'autres secteurs plus «durs» de la politique – scolarisation, emploi et criminalité –, alors, la situation d'ensemble exige une attention immédiate. Le rapport international pour la Roumanie recommandait «la définition d'une qualification des travailleurs de la jeunesse qui soit conforme aux normes européennes en la matière» (Roumanie, rapport international, p. 74). Actuellement, cette qualification n'existe pas, et la situation contraste fortement avec la pratique professionnelle

soigneusement établie en Finlande à propos des animateurs de jeunes. D'une façon très différente, le Luxembourg a également cherché à développer la profession d'animateur de jeunes, grâce à de courts séminaires de formation consacrés à des thèmes particuliers. Mais comme c'est le cas ailleurs pour tout ce qui touche au travail avec les jeunes, ces opportunités dépendent souvent beaucoup de la contribution de bénévoles. Et de ce point de vue, pour le rapport international, c'est «trop demander». En effet, le rapport international se demande «si l'équilibre parmi les personnels, entre les bénévoles et les animateurs professionnels (rémunérés), dans les différentes structures organisationnelles, est adéquat» (Luxembourg, projet de rapport international, p. 61). Les raisons fournies ici sont les suivantes: «l'Etat exige davantage de responsabilités et de professionnalisme, mais ne propose pas de financements supplémentaires pour appuyer cet aspect du travail» (*ibid*). Il est important de mettre en avant un nouvel argument qui tient à la complexité croissante des besoins des jeunes; ces besoins exigent des interventions et un soutien beaucoup plus compétents, qui ne peuvent être assurés dans des conditions efficaces que par ceux qui ont une formation professionnelle, si louable que soit l'idée de l'effort bénévole.

Diffusion des «bonnes pratiques»

Le rapport international pour la Suède décrit l'approche retenue par la politique de jeunesse suédoise pour diffuser les «bonnes pratiques comme une tradition très spécifiquement suédoise» (Suède, rapport international, p. 30). Il y a peut-être ici exagération, dans la mesure où il y a une détermination plus largement répandue dans la plupart des pays à veiller à ce que les modèles de bonne pratique soient diffusés dans les différents domaines spécifiques d'une politique. Que ce soit ou non le cas, et qu'il y ait ou non des mécanismes en place pour y parvenir, c'est manifestement un tout autre sujet.

Comme indiqué dès le début de ce rapport, les besoins des jeunes et les réponses apportées par une politique de jeunesse à ces besoins se sont fortement différenciés, et sont souvent très spécifiques d'un point de vue culturel. De ce fait, la «bonne pratique» ne se transfère pas nécessairement bien, même à l'intérieur de son pays d'origine. Les pays d'Europe centrale et orientale ont été les premiers concernés par cette découverte et, s'ils ont souvent été reconnaissants des bonnes pratiques qui leur venaient des Etats-Unis ou d'Europe occidentale, ce n'était que pour se rendre compte de l'adaptation qu'elles exigeaient pour être efficaces dans un contexte radicalement différent.

Mais il ne s'agit pas ici de contester l'importance de la diffusion et du partage d'idées sur les bonnes pratiques, même si elles doivent être remaniées

lors d'une étape ultérieure. A mesure que l'Europe devient «plus petite» et compte tenu des problèmes communs auxquels sont confrontés les jeunes dans toute l'Europe (en dépit des différences), il est de plus en plus important de s'informer de «ce qui fonctionne bien» ailleurs. Pour que ce souhait devienne réalité, il faut que deux conditions soient remplies. Au niveau paneuropéen, il est nécessaire de mettre sur pied une base de données globales qui regroupe les ressources et les informations disponibles sur les multiples «bonnes pratiques» en vigueur dans tous les pays d'Europe. (Dans le cadre d'un tel processus, l'appréciation et la définition de ce qui peut être considéré comme «bonne pratique» est un véritable défi.) A un niveau plus «local», les praticiens ont besoin de temps et de moyens pour rendre compte de leur travail, éventuellement en collaborant avec les chercheurs qui s'intéressent à la jeunesse. (Là encore, il apparaît que des relations plus solides doivent être établies, non pas seulement entre les chercheurs et les auteurs de la politique (voir plus haut), mais également entre la recherche et la pratique).

Développement d'une politique de jeunesse dans un contexte européen: principes, politique et pratique

Si l'on tient compte des multiples questions et domaines potentiels qui sont liés à l'idée d'une politique de jeunesse, il apparaît utile de proposer un cadre pour son déploiement. Certains pays conçoivent clairement les éléments de leur politique de jeunesse, mais de façon plus restrictive que d'autres. En effet, certains domaines du développement d'une telle politique se situent très nettement à la marge du concept de politique de jeunesse. C'est le cas, notamment, de la justice pénale, du service militaire et du service volontaire, de la politique de la famille, la protection infantile, et du traitement réservé aux groupes minoritaires. Ce qui, toutefois, ne saurait exclure la prise en compte d'une politique prospective de la jeunesse efficace et conçue comme un processus, indépendamment des éléments particuliers qu'elle comporte. En clair, les rapports nationaux et internationaux issus des sept premières études du Conseil de l'Europe fournissent des indications quant aux éléments que devrait comporter le cadre général d'une politique de jeunesse.

Ces différents éléments ne sauraient être laissés à l'appréciation d'instances locales. Ils peuvent et doivent être développés et orientés par un dialogue entre responsables politiques, professionnels et jeunes, et il est impératif qu'ils s'inscrivent dans une stratégie politique, avant que ne puisse être organisé un processus de diffusion et de décentralisation préalable à leur mise à disposition. L'application d'une telle politique est nécessairement laissée aux mains des professionnels et des jeunes. Mais, dans la plupart des cas, les politiques rencontrent des difficultés, et comportent souvent des défaillances

auxquelles leurs auteurs ne s'attendaient pas, et qui exigent qu'on s'y intéresse au prix d'un débat ultérieur. Tous les intervenants ne seront pas d'accord sur les raisons avancées mais, pour aller plus loin, il faut qu'il y ait un fondement au développement avant que ne puissent être prises d'autres décisions et qu'il y ait une impulsion politique. Une telle dynamique à la base de toute stratégie de mise en œuvre d'une politique de jeunesse peut être résumée comme indiqué sur le tableau 6:

Tableau 6: *Dynamique du développement d'une politique de jeunesse*

Décision et impulsion	
	(politique).
<i>Orientation</i>	<i>Décentralisation</i>
Développement	Application
(politiques, professionnels et jeunes)	(professionnels et jeunes)
<i>Dissensions</i>	<i>Difficultés</i>
Débat	
	(politiques, professionnels et jeunes).

Il y a ici deux considérations importantes à prendre en compte: dans la réalité, la politique atteint-elle ou non les jeunes qu'elle vise directement, et a-t-elle, pour ces mêmes jeunes, signification et crédibilité (pertinence)? La portée d'une telle politique fait partie de sa couverture (voir plus haut, rubrique consacrée aux «5 C»). La pertinence mesure l'adéquation d'une politique aux jeunes et au contexte particulier de leurs existences. Ainsi, la mise en œuvre d'une politique de jeunesse dans des zones rurales peut exiger un cadre stratégique différent de celui des agglomérations urbaines.

Conclusion

Avec ce rapport, nous avons tenté de cerner les questions stratégiques et les défis opérationnels qui conditionnent l'efficacité d'une politique de jeunesse. Sur la base des rapports nationaux et internationaux issus de l'évaluation des politiques nationales de jeunesse, par des groupes internationaux d'experts du Conseil de l'Europe dans sept pays différents, nous avons cherché à mettre en lumière à la fois les thèmes communs et les différences significatives dans les façons de penser et les approches. Il peut parfois y avoir des avantages à une plus grande cohérence dans ces différences mais, dans d'autres circonstances, elles ne sont que le reflet des spécificités historiques, culturelles, sociales et politiques, des pays concernés. Il ne s'agit pas ici de prétendre à l'universalité d'une seule politique de jeunesse mais, comme c'est le cas depuis un certain nombre d'années, de soutenir l'idée d'une politique de jeunesse sur l'échiquier politique, et fournir un cadre à son contenu et ses structures et processus.

Ce rapport a pour but de faire avancer d'un pas l'idée d'une politique de jeunesse. Grâce à cette synthèse des travaux effectués à ce jour par le Conseil de l'Europe en matière de politique de jeunesse, il permet d'identifier l'ampleur considérable des divers éléments qui peuvent imprégner, de façon adéquate, l'idée de cette politique, et de soumettre à débat les processus par lesquels les objectifs de cette politique peuvent se transformer en processus concrets et en pratiques. Nous n'avons pas fait de concessions lorsque les tensions générées par ces concepts et processus sont manifestement apparentes, mais nous avons toujours veillé à ne pas expressément centrer les critiques et réserves sur l'un des pays étudiés. Ceux-ci ne servent que d'exemples aux dilemmes et défis que l'élaboration d'une future politique de jeunesse ne manquera pas de soulever. Les circonstances changent et les conditions sociales des jeunes en Europe évoluent constamment. Il conviendra donc de développer cette politique de jeunesse et l'adapter en conséquence.

Bibliographie

M. Banks, I. Bates, G. Breakwell, J. Bynner, N. Emler, L. Jamieson and K. Roberts, *Careers and Identities*, Buckingham: Open University Press, 1992.

M. Banton, *Racial Minorities*, London, Fontana, 1972.

R. Cloward, R. and L. Ohlin, *Delinquency and Opportunity*, London, Routledge and Paul Kegan, 1961.

Council of Europe, *Participation as a means of integrating young people at risk into society*, Strasbourg, Council of Europe, 1990.

Council of Europe, *The development of an integrated approach to youth policy*, Strasbourg, Council of Europe, 1993.

Council of Europe, *Youth in the Information Society*, Strasbourg, Council of Europe, 1997.

«Curriculum and Quality Development Group», *Report of an Experts' Committee within the Partnership Agreement between the European Commission and Council of Europe on European Level Youth Leader Training on European Citizenship*, Strasbourg, Council of Europe, 2001.

D. Cutler and R. Frost, *Taking the Initiative: promoting young people's involvement in public decision making in the UK*, London, Carnegie Young People Initiative, 2001.

European Commission, *Teaching and Learning: Towards the Learning Society*, Luxembourg, European Commission, 1995.

J. Fornas, U. Lindberg, and O. Sernhede, *In Garageland: Rock, Youth and Modernity*, London, Routledge, 1995.

T. Halland and H. Williamson, *Citizenship and Community*, Leicester, Youth Work Press, 1999.

H. Helve, (ed.) *Rural Young People in Changing Europe: Comparative Study of Living Conditions and Participation of Rural Young People in Estonia, Finland, Germany, Italy and Sweden*, Helsinki, Hakapayno Oy, 2000.

Iard, *Study on the State of Young People and Youth Policy in Europe: Final Reports*, Milan, Iard, 2001.

N. Kittrie, *The Right to be Different: Deviance and Enforced Therapy*, Baltimore, John Hopkins Press, 1971.

C. Lundahland and O. Oquist, *A Good Enough School: A study of life at school, and School's rol in life*, Stockholm, Skolverket (National Agency for Education), 2000.

R. MacDonald and F. Coffield, *Risky Business? Youth and the Enterprise Culture*, London, Falmer, 1991.

P. Marrisand and M. Rein, *Dilemmas of Social Reform*, Harmondsworth, Penguin, 1972.

J. Norman, *Neighbourhood Services for Young People at Risk*, Leicester, National Youth Bureau, 1982.

H. Parker, R. Egginton and J. Aldridge, (eds), *UK Drugs Unlimited*, London, Palgrave, 2001.

M. Rutter and D. Smith, (eds) *Psycho-social disorders in young people: time trends and causes*, London, Heinemann, 1995.

Social Exclusion Unit, *National Strategy for Neighbourhood Renewal: Report of Policy Action Team 12 – Young People*, London, The Stationery Office, 2000.

C. Ward, *Havens and Springboards: The Foyer Movement in Context*, London, Calouste Gulbenkian Foundation, 1997.

P. Willis, S. Jones, J. Canaan and G. Hurd, *Common Culture: Symbolic work at play in the everyday cultures of the young*, Milton Keynes, Open University Press, 1990.

Sales agents for publications of the Council of Europe

Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

AUSTRALIA/AUSTRALIE

Hunter Publications, 58A, Gipps Street
AUS-3066 COLLINGWOOD, Victoria
Tel.: (61) 3 9417 5361
Fax: (61) 3 9419 7154
E-mail: Sales@hunter-pubs.com.au
http://www.hunter-pubs.com.au

BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie européenne SA
50, avenue A. Jonnart
B-1200 BRUXELLES 20
Tel.: (32) 2 734 0281
Fax: (32) 2 538 0860
E-mail: info@libeurop.be
http://www.libeurop.be

Jean de Lannoy
202, avenue du Roi
B-1190 BRUXELLES
Tel.: (32) 2 538 4308
Fax: (32) 2 538 0841
E-mail: jean.de.lannoy@euronet.be
http://www.jean-de-lannoy.be

CANADA

Renouf Publishing Company Limited
5369 Chemin Canotek Road
CDN-OTTAWA, Ontario, K1J 9J3
Tel.: (1) 613 745 2665
Fax: (1) 613 745 7660
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
http://www.renoufbooks.com

CZECH REPUBLIC/ RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Suweco Cz Dovož Tisku Praha
Ceskomoravska 21
CZ-18021 PRAHA 9
Tel.: (420) 2 660 35 364
Fax: (420) 2 683 30 42
E-mail: import@suweco.cz

DENMARK/DANEMARK

GAD Direct
Fiolstaede 31-33
DK-1171 COPENHAGEN K
Tel.: (45) 33 13 72 33
Fax: (45) 33 12 54 94
E-mail: info@gadirect.dk

FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
Keskuskatu 1, PO Box 218
FIN-00381 HELSINKI
Tel.: (358) 9 121 41
Fax: (358) 9 121 4450
E-mail: akatilaus@stockmann.fi
http://www.akatilaus.akateeminen.com

FRANCE

La Documentation française
(Diffusion/Vente France entière)
124, rue H. Barbusse
F-93308 AUBERVILLIERS Cedex
Tel.: (33) 01 40 15 70 00
Fax: (33) 01 40 15 68 00
E-mail: commandes.vel@ladocfrancaise.gouv.fr
http://www.ladocfrancaise.gouv.fr

Librairie Kléber (Vente Strasbourg)
Palais de l'Europe
F-67075 STRASBOURG Cedex
Fax: (33) 03 88 52 91 21
E-mail: librairie.kleber@coe.int

GERMANY/ALLEMAGNE

AUSTRIA/AUTRICHE
UNO Verlag
Am Hofgarten 10
D-53113 BONN
Tel.: (49) 2 28 94 90 20
Fax: (49) 2 28 94 90 222
E-mail: bestellung@uno-verlag.de
http://www.uno-verlag.de

GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann
28, rue Stadiou
GR-ATHINAI 10564
Tel.: (30) 1 32 22 160
Fax: (30) 1 32 30 320
E-mail: ord@otenet.gr

HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service
Hungexpo Europa Kozpont ter 1
H-1101 BUDAPEST
Tel.: (361) 264 8270
Fax: (361) 264 8271
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
http://www.euroinfo.hu

ITALY/ITALIE

Libreria Commissionaria Sansoni
Via Duca di Calabria 1/1, CP 552
I-50125 FIRENZE
Tel.: (39) 556 4831
Fax: (39) 556 41257
E-mail: licosa@licosa.com
http://www.licosa.com

NETHERLANDS/PAYS-BAS

De Lindeboom Internationale Publikaties
PO Box 202, MA de Ruyterstraat 20 A
NL-7480 AE HAAKSBERGEN
Tel.: (31) 53 574 0004
Fax: (31) 53 572 9296
E-mail: lindeboo@worldonline.nl
http://home-1-worldonline.nl/~lindeboo/

NORWAY/NORVÈGE

Akademika, A/S Universitetsbokhandel
PO Box 84, Blindern
N-0314 OSLO
Tel.: (47) 22 85 30 30
Fax: (47) 23 12 24 20

POLAND/POLOGNE

Główna Księgarnia Naukowa
im. B. Prusa
Krakowskie Przedmiescie 7
PL-00-068 WARSZAWA
Tel.: (48) 29 22 66
Fax: (48) 22 26 64 49
E-mail: inter@internews.com.pl
http://www.internews.com.pl

PORTUGAL

Livraria Portugal
Rua do Carmo, 70
P-1200 LISBOA
Tel.: (351) 13 47 49 82
Fax: (351) 13 47 02 64
E-mail: liv.portugal@mail.telepac.pt

SPAIN/ESPAGNE

Mundi-Prensa Libros SA
Castelló 37
E-28001 MADRID
Tel.: (34) 914 36 37 00
Fax: (34) 915 75 39 98
E-mail: libreria@mundiprensa.es
http://www.mundiprensa.com

SWITZERLAND/SUISSE

BERSY
Route de Monteiller
CH-1965 SAVIESE
Tel.: (41) 27 395 53 33
Fax: (41) 27 395 53 34
E-mail: jprausis@netplus.ch

Adeco – Van Diermen
Chemin du Lacuez 41
CH-1807 BLONAY
Tel.: (41) 21 943 26 73
Fax: (41) 21 943 36 05
E-mail: info@adeco.org

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

TSO (formerly HMSO)
51 Nine Elms Lane
GB-LONDON SW8 5DR
Tel.: (44) 207 873 8372
Fax: (44) 207 873 8200
E-mail: customer.services@theso.co.uk
http://www.the-stationery-office.co.uk
http://www.itsofficial.net

UNITED STATES and CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

Manhattan Publishing Company
468 Albany Post Road, PO Box 850
CROTON-ON-HUDSON,
NY 10520, USA
Tel.: (1) 914 271 5194
Fax: (1) 914 271 5856
E-mail: Info@manhattanpublishing.com
http://www.manhattanpublishing.com

Council of Europe Publishing/Éditions du Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

Tel.: (33) 03 88 41 25 81 – Fax: (33) 03 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Website: http://book.coe.int

Ce rapport tente de cerner les questions stratégiques et les défis opérationnels qui conditionnent l'efficacité d'une politique de la jeunesse. Sur la base des rapports nationaux et internationaux issus de l'analyse des politiques nationales de la jeunesse par des groupes internationaux d'experts du Conseil de l'Europe dans sept pays différents, il essaie de mettre en lumière à la fois les thèmes communs et les différences significatives dans les façons de penser et les approches.

Ce rapport a pour but de faire avancer d'un pas l'idée d'une politique de la jeunesse. Grâce à cette synthèse des travaux effectués à ce jour par le Conseil de l'Europe en matière de politique de la jeunesse, il permet d'identifier l'ampleur considérable des divers éléments qui peuvent imprégner de façon adéquate l'idée de cette politique et de soumettre à débat les processus par lesquels les objectifs de cette politique peuvent se transformer en processus concrets et en pratiques.



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE



Directorate of Youth and Sport
Direction de la jeunesse et du sport

Le Conseil de l'Europe regroupe aujourd'hui quarante-quatre Etats membres, soit la quasi-totalité des pays du continent européen. Son objectif est de créer un espace démocratique et juridique commun, organisé autour de la Convention européenne des Droits de l'Homme et d'autres textes de référence sur la protection de l'individu. Créé en 1949, au lendemain de la seconde guerre mondiale, le Conseil de l'Europe est le symbole historique de la réconciliation.

ISBN 92-871-4954-2



9 789287 149541

17€/26\$US

<http://book.coe.int>

Editions du Conseil de l'Europe