



Soutenir les jeunes
en Europe
Volume 2



Council of Europe Publishing
Editions du Conseil de l'Europe

Soutenir les jeunes en Europe

Volume 2

**Leçons tirées de la deuxième série d'analyses internationales
des politiques nationales de jeunesse
par le Conseil de l'Europe**

Howard Williamson

Editions du Conseil de l'Europe

Version anglaise:
Supporting young people in Europe – Volume 2
ISBN 978-92-871-6203-8

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:

Conseil de l'Europe
Direction de la jeunesse et du sport
Centre européen de la jeunesse
30, rue Pierre-de-Coubertin
F-67075 Strasbourg Cedex
Tel: +33 (0)3 88 41 23 00
Fax: +33 (0)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 ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit – électronique (CD-Rom, internet, etc.), mécanique, photocopie, enregistrement ou de toute autre manière – sans l'autorisation préalable écrite de la Division de l'information publique et des publications, Direction de la communication (F-67075 Strasbourg Cedex ou publishing@coe.int).

Conception graphique: Service de production des documents et des publications –
Conseil de l'Europe
Photo de couverture: PhotoAtto
Editions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
<http://book.coe.int>

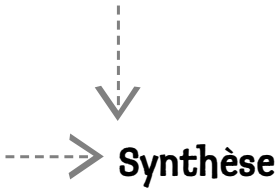
ISBN 978-92-871-6202-1
© Conseil de l'Europe, mars 2008
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe



Table des matières

Synthèse	5
Introduction	11
Partie 1 – Compléter le cadre de 2002	15
a. Les concepts de «jeunesse» et de «politique de jeunesse».....	16
b. Structure et infrastructure.....	19
c. Domaines de la politique de jeunesse.....	23
d. Thèmes transversaux.....	30
e. Fondements d'une politique de jeunesse efficace.....	40
Partie 2 – Le processus d'analyse internationale: réflexions et recommandations	43
Partie 3 – Commentaire résumé sur les points de référence	55
Conclusion	57
Annexe 1 – Recommandations	61
Annexe 2 – Un nouveau cadre pour les analyses internationales des politiques nationales de jeunesse	71
Annexe 3 – Lignes directrices pour la mise en œuvre des analyses des politiques nationales de jeunesse	73
Bibliographie	79





Synthèse

Cette étude vise deux objectifs. Le premier est de compléter le «cadre pour la politique de jeunesse» défini à partir de l'examen approfondi des sept premières analyses internationales des politiques de jeunesse¹ conduites par la Direction de la jeunesse du Conseil de l'Europe entre 1997 et 2001 (voir Williamson, 2002). La lecture attentive de la deuxième série de rapports nationaux et internationaux, produits entre 2002 et 2006², doit permettre d'identifier les questions méritant une place plus importante en étant ajoutées au cadre précité. De cet exercice est née la proposition d'un nouveau cadre dans lequel situer le débat européen sur la question de la politique de jeunesse. Le second objectif est d'affiner le processus qui régit les analyses internationales, en consultation avec ceux qui ont participé au deuxième cycle. Les participants ont été invités à réfléchir et à formuler des commentaires au sujet de ce processus. Leur réponse a été plutôt décevante, mais néanmoins suffisamment cohérente et convaincante pour suggérer une action immédiate afin d'optimiser l'expérience des participants aux équipes internationales et, au bout du compte, d'améliorer la qualité des rapports internationaux. Enfin, cette étude entend mettre en lumière les points de référence au regard desquels la politique de jeunesse est, et devrait être, examinée, en soulignant la nécessité de poursuivre et d'approfondir ce débat certes récurrent mais dont aucune conclusion définitive ne se dégage encore.

-----> **Partie 1 – Compléter le cadre de 2002**

Le nouveau cadre proposé ne renie pas l'original, élaboré en 2002 de façon empirique à partir des informations tirées des sept premières analyses (sept rapports nationaux et sept rapports internationaux). En effet, les analyses ultérieures ont globalement confirmé que le premier cadre était plutôt bien charpenté, même s'il fallait le réexaminer pour le remanier quelque peu. Les changements apportés sont les suivants:

- un certain nombre de questions et de thèmes nouveaux, absents ou pratiquement invisibles dans les premières analyses, ont émergé et ont été ajoutés;

1. Les sept premières analyses concernaient la Finlande, les Pays-Bas, l'Espagne, la Suède, la Roumanie, l'Estonie et le Luxembourg.

2. Lorsque le deuxième rapport de synthèse a été proposé, sept autres analyses devaient théoriquement avoir été menées à terme. Or l'analyse internationale de la politique de jeunesse en Hongrie avait été repoussée et ne serait effectuée qu'en 2007. Concernant Malte, l'analyse internationale n'était pas encore terminée. Néanmoins, le rapport national et le rapport international étaient prêts et ont été utilisés pour ce rapport de synthèse. Ce texte constitue donc une synthèse des rapports des analyses internationales de politique de jeunesse de six pays: Lituanie, Malte, Norvège, Chypre, Slovaquie et Arménie.



- un certain nombre de questions et de thèmes, d'une plus grande importance dans les dernières analyses, exigent que leur soit accordée une attention accrue dans le nouveau cadre.

Plusieurs questions liées aux concepts de «jeunesse» et de «politique de jeunesse» ont surgi. Les travaux scientifiques sur les transitions vers le statut d'adulte ont considérablement progressé depuis 2002. Les analyses internationales doivent à présent examiner plus en profondeur des expériences de vie dont la polarisation ne cesse de s'accroître, mais également les relations entre les politiques de l'enfance, de la jeunesse et de la famille, et la capacité des pays soumis à l'analyse à exposer, dans leurs rapports nationaux, une «sociologie de la jeunesse» qui restitue la «condition sociale» des jeunes. Pour ce qui est des politiques de jeunesse, les analyses internationales doivent s'intéresser davantage aux stratégies nationales déployées: leur durée planifiée, leur évolution (provenance et rythme d'évolution), la façon dont elles consolident la tradition ou orchestrent un changement.

Au sujet de la structure et de l'infrastructure qui soutiennent la politique de jeunesse, cinq constats ont pu être faits. Premièrement, l'existence (ou l'absence) d'une base législative formelle compte semble-t-il moins que la volonté politique de s'engager et d'agir en faveur de la politique de jeunesse au moyen de dispositions administratives. Deuxièmement, la/les relation(s) entre les ONG et leurs gouvernements, que certains peuvent juger problématiques et d'autres bénéfiques quelle que soit leur forme particulière, méritent un examen plus attentif. Troisièmement, bien comprendre les allocations de fonds à la politique de jeunesse, en termes absolus et relatifs, reste une entreprise délicate. Quatrièmement, lorsqu'il existe des agences de la jeunesse (pas des agences nationales pour les programmes de l'Union européenne en faveur de la jeunesse mais des agences gouvernementales indépendantes responsables des problèmes et questions concernant les jeunes), leurs rôles et leurs responsabilités requièrent une plus grande attention. Enfin, la multiplication des médiateurs ou des commissaires pour l'enfance indique qu'il faudrait prévoir un mécanisme indépendant pour le soutien, la promotion et la représentation des jeunes de moins de 18 ans (ce qui correspond à la définition des «enfants» selon la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant – dont quasiment tous les pays du monde sont signataires); leurs rôles, leurs ressources et leurs activités devraient constituer un terrain privilégié pour des analyses internationales.

Même si cela n'est pas nouveau, les analyses internationales les plus récentes ont mis très clairement en évidence la nécessité de se concentrer systématiquement sur la façon dont les aspirations de l'administration centrale produisent, à l'issue d'un processus en cascade, un «effet opérationnel»; autrement dit, quel est l'«organigramme d'exécution» qui permet la mise en pratique de la politique de jeunesse?

Les récentes études ont globalement confirmé l'importance des divers domaines d'action politique identifiés dans le premier cadre, mais aussi révélé de nouveaux axes de réflexion. Concernant l'éducation, les analyses internationales doivent mettre l'accent sur quatre thèmes: structure et organisation, contenu des programmes scolaires, mise en œuvre (méthodes pédagogiques) et normes. Deux autres questions sont pertinentes pour une réflexion élargie sur la politique de jeunesse: l'abandon scolaire, l'inclusion et la réussite dans l'enseignement obligatoire, d'une part, et la compréhension et la pratique de l'éducation «non formelle», d'autre part.



Pour les jeunes en fin de scolarité obligatoire, les perspectives de formation et d'emploi forment un tableau de plus en plus flou où se mêlent d'autres préoccupations, comme la vie familiale, les loisirs et l'apprentissage – et, dans une certaine mesure, le volontariat. Les jeunes exclus du marché du travail peuvent aussi exercer une activité dans l'économie parallèle. Les futures analyses internationales devront explorer plus soigneusement ces questions complexes.

La santé constitue également un sujet complexe et la consommation de substances illicites ne doit pas monopoliser l'agenda en la matière. Concernant les multiples questions de santé intéressant la politique de jeunesse (obésité, activité physique, santé mentale, santé sexuelle et utilisation abusive de substances psychotropes), il n'y a pas que les données statistiques et la prévalence qui comptent. Les services de santé, la connaissance de leur existence par les jeunes et l'accès à ces services sont des angles d'approche qu'il ne faut pas négliger.

Les rapports les plus récents ont fait apparaître très clairement que la place des valeurs, et plus encore de la religion dans la vie des jeunes, a été jusqu'à présent quelque peu sous-estimée; ce sujet mérite une plus grande attention. Pour ce qui est des loisirs et de la culture, il n'a pas été suffisamment fait cas de la persistance de la culture et des pratiques récréatives «traditionnelles». Qui plus est, d'importantes questions se posent concernant l'accès des jeunes à l'offre récréative, mais aussi sur le déclin apparent des «loisirs», alors que les jeunes consacrent de plus en plus de temps à l'apprentissage et à l'acquisition de qualifications.

Les premières analyses internationales posaient la question de savoir si certains thèmes avaient réellement leur place dans la «politique de jeunesse», en faisant allusion au service militaire et à la politique familiale. Il est donc important de reconnaître que le service militaire, dans certains pays, reste un puissant agent de socialisation des jeunes (généralement des jeunes hommes). Il convient donc de s'intéresser à la fois à l'expérience engrangée durant le service militaire, mais aussi à la nature et aux conséquences des possibilités de service alternatif. Pour différentes raisons, il faut aussi accorder davantage d'importance aux rôles des familles dans la vie des jeunes – à la fois de leurs familles d'origine et de leurs familles de destination. L'influence durable, parfois contraignante, qu'exerce la famille sur les jeunes montre que la politique familiale est déjà excessivement connectée à la pratique et à la politique de jeunesse. C'est également le cas pour la politique du logement, dans la mesure où l'accès à des logements d'un coût abordable et stratégiquement situés (surtout là où les jeunes souhaitent étudier) demeure une question clé dans les débats sur les structures qui favorisent l'intégration et les opportunités sociales des jeunes. Le logement faisait déjà partie du cadre original mais, comme quelques-unes des premières analyses internationales ont pu le laisser penser, il tend à s'imposer comme une considération plus centrale encore.

Enfin, les récentes analyses mettent en évidence l'évolution du profil de la délinquance juvénile – qui, d'une certaine façon, procède du contexte élargi de la politique de jeunesse auquel elle devrait contribuer. Bien souvent en effet, la justice des jeunes reste un domaine négligé de la politique de jeunesse, alors qu'elle concerne des jeunes défavorisés exposés à des risques multiples dans leur propre environnement.

Les analyses les plus récentes n'ont pas signalé de nouveaux domaines d'action politique, mais simplement la nécessité d'un rééquilibrage et d'une révision de leur formulation. En revanche, elles ont mis en lumière des questions transversales, sous la forme soit d'aspects corrélés aux questions précédemment identifiées, soit de sujets radicalement nouveaux.



Parmi les questions transversales, celle de la participation et la citoyenneté des jeunes reste centrale, du moins dans les débats; il sera toujours important pour les équipes internationales de découvrir sa signification dans les différents pays et de faire l'inventaire des opportunités, des expériences et des initiatives censées favoriser cet objectif. De la même façon, les analyses devraient examiner les stratégies publiques déployées pour promouvoir l'inclusion sociale. Au sujet de l'information des jeunes, le point essentiel reste la nature des services offerts et la façon dont les utilisent les différents groupes de jeunes. Ces trois questions transversales ont simplement vu leur place renforcée dans le processus d'analyse internationale; elles n'ont pas généré de nouveaux thèmes.

En revanche, de nouveaux thèmes ont émergé en relation avec la question du multiculturalisme et des minorités. Les récentes analyses, avec les mélanges ethniques très différents qui caractérisaient les pays soumis à l'examen, ont mis très clairement en évidence la nécessité de définir une approche mieux adaptée et plus sophistiquée des complexités du multiculturalisme. Cela nécessitera une meilleure prise en compte des groupes «minoritaires» les moins visibles, souvent absente des premières analyses internationales. On retrouve cette même complexité dans la question de la mobilité et de l'internationalisme – qui a été conceptualisée par les programmes «Gap years» («année de pause» dans le cursus universitaire) et Jeunesse. La question est bien évidemment plus nuancée, pour des raisons positives pour certaines (éducation et emploi) et négatives pour d'autres (traite sexuelle, économie cachée). Autre question à percer, celle de l'égalité des chances, que l'on aborde souvent sous l'angle du genre, voire de l'ethnie et du handicap, alors qu'elle couvre d'autres aspects dont les préférences et l'orientation sexuelles.

D'autres questions transversales sont apparues. Les prochaines analyses révéleront leur pertinence mais, de prime abord, elles méritent de figurer dans le nouveau cadre pour la politique de jeunesse. Tout d'abord, outre la radicalisation des jeunes (les nouvelles fidélités au fondamentalisme nées du «choc des civilisations» entre les fois chrétienne et islamique), se pose la question plus préoccupante des comportements réactionnaires de jeunes, avec une résurgence des anciens racismes et extrémismes – et notamment les groupes néonazis qui prônent l'hégémonie blanche. Ensuite, des tensions naissent entre d'une part les pressions et les perspectives mondiales et, d'autre part, les traditions et les attentes locales. Ces pressions locales et globales peuvent avoir des effets particuliers sur différents groupes de jeunes, poussant certains vers les tendances plus réactionnaires évoquées ci-dessus. Il faut aussi évoquer les effets multiples, parfois contradictoires, des nouvelles technologies, largement négligés dans certaines des analyses antérieures.

Dans certains pays se posent des questions capitales concernant les relations entre le centre et la périphérie – s'agissant de savoir si une politique «régionale» a été conçue pour combler ce fossé. Y est étroitement liée la question de la polarisation urbaine – rurale, au moment où les jeunes choisissent de plus en plus la vie urbaine pour les loisirs, l'éducation et l'emploi. Les analyses internationales devraient permettre de savoir si cette situation est simplement acceptée ou si des mesures politiques sont prises pour arrêter l'hémorragie et inciter les jeunes à rester ou à retourner dans leurs communautés. Enfin, on constate l'émergence de la problématique d'une «élite de la politique de jeunesse», certains acteurs mieux placés essayant de consolider leur position au détriment des nouveaux arrivants et des personnes extérieures.

Deux questions transversales bien distinctes ont finalement été identifiées. La première concerne l'environnement. Elle suggère que les pays prennent peu à peu conscience de l'importance de l'environnement dans les programmes politiques formels (notamment dans la scolarité) et ne se déchargent pas de cette question



sur les ONG et les jeunes militants. L'autre interrogation, qui exprime parfaitement la nature et l'histoire de certains pays récemment soumis à l'examen, porte sur le rôle de la diaspora dans la vie des jeunes.

Le cadre initial proposait et examinait les fondements d'une politique de jeunesse efficace: le rôle de la recherche, la formation des acteurs professionnels et la diffusion des bonnes pratiques. Ces éléments ont été confirmés en tous points par les analyses les plus récentes, qui ont d'ailleurs soulevé les mêmes questions clés concernant la faiblesse des relations entre la recherche et la politique, l'attention insuffisante accordée à la formation et le manque de mécanismes pour échanger et discuter des pratiques qui ont fait leurs preuves.

-----> **Partie 2 – Le processus d'analyse internationale: réflexions et recommandations**

La huitième analyse (celle de la Lituanie) a permis de mettre en place le principe de la visite préliminaire destinée à établir les priorités nationales. De là découle la composition de l'équipe internationale d'experts (formée par la Direction de la jeunesse), dont l'un des membres est le rapporteur désigné. Entre-temps, le pays étudié compile son rapport national. Deux autres visites sont prévues, généralement espacées de quelques mois. Puis le rapporteur rédige un projet de rapport international qui est présenté lors d'une audition nationale (publique) dans la capitale du pays à l'examen. Des modifications sont ensuite introduites avant la finalisation du rapport, en vue de sa publication. Les deux rapports sont présentés formellement lors de l'audition internationale avec le Conseil mixte des organes statutaires de la Direction de la jeunesse du Conseil de l'Europe – le CDEJ (groupe directeur intergouvernemental sur la jeunesse) et le Conseil consultatif (formé de représentants des organisations de la jeunesse en Europe).

C'est là du moins le modèle du processus. Suit une série de suggestions pour développer le processus voulu et recherché, ainsi qu'une critique de son déroulement.

De l'avis de certains, la visite préliminaire, jusqu'à présent conduite par la même personne, devrait mettre à contribution d'autres personnes, membres et non membres de la Direction de la jeunesse, afin qu'elles puissent «être mises au courant». La composition des équipes internationales d'experts a été globalement approuvée et confirmée. Néanmoins, il a été suggéré d'établir des liens plus étroits entre l'analyse précédente et celle à venir – éventuellement grâce à la participation d'un membre de l'équipe précédente ou d'un membre du CDEJ pour le pays dont la politique de jeunesse vient d'être examinée et la participation d'un chercheur du prochain pays à l'examen (qui pourrait alors prendre les commandes de la production du rapport national).

Une forte hétérogénéité a été constatée concernant le contenu des rapports nationaux. Il serait utile de suggérer un schéma à la fois plus détaillé et plus solide. Par ailleurs, le calendrier des rapports nationaux n'a pas été sans poser de problèmes. Quelques rapports n'ont pas été fournis avant que ne soit largement engagé le processus d'analyse internationale. A l'avenir, et pour s'en tenir plus strictement au processus convenu, l'équipe internationale n'effectuera donc pas de visites tant qu'elle ne sera pas en possession du rapport national.

La composition des équipes internationales n'a pas occasionné de problèmes particuliers. Concernant la préparation de chacun des membres, l'idée serait de leur permettre de comprendre le processus et leur rôle, et de les soutenir dans la préparation de leur participation. Une autre question a été soulevée à propos du remboursement adéquat (intégral) des coûts engagés par les participants dans le cadre des analyses.



Les relations entre les membres ont été pratiquement unanimement applaudies, même si elles ont parfois été ternies par des incompréhensions et des incertitudes concernant la répartition du travail au sein de l'équipe. Elles ont aussi pu pâtir de la pression générée par le peu de temps laissé aux membres, durant les visites, pour faire le point sur l'orientation et les progrès de leur travail, voire pour tirer leurs premières conclusions.

Sans exception, les pays hôtes ont accordé aux équipes internationales une extraordinaire hospitalité et leur ont organisé un programme de rencontres et de visites très complet. Mais ce programme était parfois surchargé d'obligations professionnelles et sociales de toutes sortes, au point de ne laisser pratiquement aucune place au travail de l'équipe. Lors d'une visite, les équipes doivent revendiquer et défendre le temps nécessaire à leur mission. Par ailleurs, il faudrait expliquer plus clairement aux membres des équipes internationales ce qui doit être fait entre la première et la deuxième visite.

La question de la répartition du travail et des rôles et responsabilités a eu des répercussions sur la production des rapports internationaux. Celle-ci a généralement été confiée entièrement au rapporteur, même si quelques membres ont parfois essayé d'apporter leur contribution – tentative d'ailleurs généralement avortée. Comme pour le rapport national, il apparaît donc très souhaitable d'en normaliser davantage le cadre de référence.

La plupart des auditions nationales et internationales se sont dans une grande mesure déroulées comme prévu, si ce n'est un déséquilibre entre le temps à la disposition des différents intervenants, et notamment le rapporteur (pour le rapport international). Comme pour d'autres questions liées au processus, il conviendrait de favoriser une meilleure compréhension (et mise en vigueur si nécessaire) des temps de parole réservés aux orateurs, aux questions et aux commentaires.

Enfin, la question se pose de la suite à donner au processus d'analyse internationale – et, le cas échéant, de la forme à adopter. Un délai de deux ans est suggéré, et le principe de suivi figure dans la documentation du CDEJ sur le processus d'analyse. En théorie, et compte tenu des ressources déjà investies dans une analyse, tout milite pour que soit également mise en œuvre une analyse de suivi.

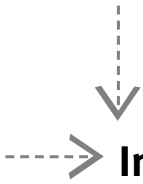
Peu de désaccords sont à noter quant à la valeur du processus d'analyse internationale des politiques nationales de jeunesse. Néanmoins, des propositions soumises après réflexion devraient permettre d'améliorer ce processus progressif qui, il faut bien l'admettre, a été quelque peu détourné de sa forme originale. La forme conçue en 2002, elle-même fruit des leçons tirées des sept premières analyses, reste valable mais un peu maigre; il conviendrait donc de l'étoffer pour pouvoir améliorer la qualité du processus et de son produit.

Partie 3 – Commentaire résumé sur les points de référence

Un certain nombre de points de référence ont été utilisés par les analyses internationales; la discussion doit se poursuivre pour déterminer les points les plus pertinents dans le cadre des analyses des politiques de jeunesse.

Le rapport se termine par plusieurs questions d'ensemble et quelques recommandations générales. La liste exhaustive des recommandations et le nouveau cadre proposé pour la réflexion sur la politique de jeunesse en Europe forment, respectivement, les annexes 1 et 2.





Introduction

Les analyses internationales des politiques nationales de jeunesse par le Conseil de l'Europe ont été lancées en 1996. Durant la précédente décennie, 14 de ces analyses ont été conduites. Elles devaient permettre de remplir trois objectifs:

- donner des avis consultatifs sur les politiques nationales de jeunesse des pays concernés;
- tirer des enseignements de la politique de jeunesse dans chaque contexte national pour les soumettre à l'examen des autres pays;
- élaborer un cadre pour la politique de jeunesse susceptible de servir de guide dans les pays du Conseil de l'Europe.

À la suite des sept premières analyses (Finlande, Pays-Bas, Suède, Espagne, Roumanie, Estonie et Luxembourg), une «expertise» a été conduite en 2002 pour réfléchir au processus utilisé jusqu'alors. Elle a débouché sur un rapport de synthèse³ de la documentation disponible (sept rapports nationaux et sept rapports internationaux) et sur une proposition de cadre pour guider les prochaines analyses.

Cette réflexion a conféré une plus grande rigueur et plus de cohérence au processus et à l'axe des analyses internationales ultérieures. Auparavant, les analyses internationales étaient conduites de façon relativement indépendante, au cas par cas, même si toutes avaient un point de départ commun: la production par le pays concerné d'un rapport national, qui servait de fondement aux réflexions des experts. Qui plus est, chaque équipe internationale présentait la même composition, formée généralement de trois chercheurs sur la jeunesse (dont l'un remplissait le rôle de rapporteur), d'un membre du Secrétariat et d'un membre de chacun des organes statutaires de la Direction de la jeunesse du Conseil de l'Europe (le CDEJ, Comité directeur intergouvernemental sur la jeunesse, et le Conseil consultatif, qui représente les organisations de la jeunesse). Le plus souvent, un membre du CDEJ était chargé de la direction du processus. Si la plupart des évaluations impliquaient deux visites dans le pays concerné, la direction de l'enquête et de l'analyse subséquente était largement laissée à l'appréciation de chaque équipe internationale. Il n'est donc pas surprenant que ce processus ait produit des résultats et commentaires disparates, difficilement comparables, qui ont fourni néanmoins les bases pour la construction d'un cadre indicatif dans lequel les futures analyses allaient devoir s'inscrire.

3. Williamson, 2002.



En 1996, l'idée de «politique de jeunesse» était encore embryonnaire et ces dernières années, les pays soumis à l'analyse ont proposé leur propre perception de l'ampleur de la politique de jeunesse; les équipes internationales ont fait de même. Mais, en 2002, l'idée d'une politique de jeunesse n'avait pas gagné en précision du fait des analyses; en revanche, elle était devenue un sujet de débat et de réflexion dans d'autres forums. Ainsi, l'Union européenne a produit, en 2001, son Livre blanc sur la jeunesse⁴. Et dans le sillage du premier rapport de synthèse, le Conseil de l'Europe a publié son propre document établissant des normes pour la formulation et la mise en œuvre des politiques de jeunesse en Europe⁵. Ce document s'appuyait largement, mais pas exclusivement, sur l'analyse et la thèse du rapport de synthèse; il reprenait de plus des idées issues de contextes nationaux spécifiques⁶, ainsi que des travaux entrepris parallèlement au Conseil de l'Europe en vue de la définition d'indicateurs pour la politique de jeunesse⁷.

Le corpus de connaissances sur la notion de «politique de jeunesse» ne cessait d'augmenter, tandis que se précisait l'idée d'un processus efficace selon lequel devaient se dérouler les analyses internationales des politiques de jeunesse. Ce processus englobait la visite préliminaire d'un agent de haut niveau de la Direction de la jeunesse dans l'objectif de déterminer des secteurs spécifiques d'intérêt ou de préoccupation pour les pays concernés, de tracer le cadre souhaité pour la production du rapport national et d'établir le calendrier des visites internationales. Ces exigences, susceptibles d'être modifiées, étaient sujettes à réflexion et à révision, mais elles ont aidé à la définition d'une pratique commune pour le processus d'analyse. Qui plus est, les conclusions de l'analyse internationale devaient faire l'objet d'une audition nationale publique dans le pays concerné, de même que d'une présentation formelle au Conseil mixte de la Direction de la jeunesse (le CDE) et le Conseil consultatif, soit à Strasbourg, soit à Budapest.

Ce rapport n'a pas pour objectif de reprendre en substance le premier rapport de synthèse, mais d'examiner plutôt les diverses questions apparues à la lecture de la documentation du deuxième cycle d'analyse (rapports nationaux et internationaux sur la Lituanie, Malte, la Norvège, Chypre, la Slovaquie, l'Arménie et la Hongrie⁸). Il contient par ailleurs des commentaires sur les ajouts et modifications apportés au cadre pour la politique de jeunesse proposé pour la première fois dans le rapport de synthèse de 2002. Il s'intéresse de plus aux questions relatives aux politiques de jeunesse dont l'importance n'était pas évidente dans la première série d'analyses, et propose des observations sur le processus qui régit la conduite des analyses internationales: la question de la «capture» de données et la qualité de l'engagement des participants, la présentation et la diffusion des conclusions.

Le moment est venu, presque dix ans après la première analyse (de la Finlande), de procéder à un examen global de la raison d'être du processus d'analyse internationale et de son exécution. Espérons que cette volonté aidera à affiner la pratique des futures analyses afin qu'elles atteignent plus sûrement les trois objectifs précités.

4. Commission européenne, 2001.

5. CDEJ, 2003.

6. Par exemple, National Assembly for Wales, 2000.

7. Groupe d'experts en indicateurs de politique de jeunesse, 2003.

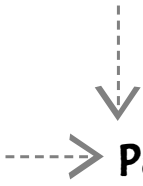
8. Le rapporteur désigné pour la Hongrie m'a contacté en mars 2006 pour m'annoncer que le processus d'analyse pour la Hongrie avait été reporté et que le calendrier demeurerait totalement flou pour l'instant. Ce rapport de synthèse ne couvre ainsi que six analyses.



Ce rapport s'organise ainsi en trois parties. D'abord, à partir des données empiriques contenues dans les six rapports nationaux et internationaux du deuxième cycle d'analyse, des suggestions seront faites pour exploiter le cadre et les questions proposés dans le rapport de synthèse – qui, bien évidemment, repose sur les données empiriques tirées des sept premières analyses internationales. Ensuite, le rapport expose le fruit des réflexions approfondies des personnes qui ont participé, à divers titres, à ces six analyses internationales, ainsi qu'un examen des recommandations qu'elles ont formulées dans l'objectif d'améliorer le processus. Enfin, le rapport analyse brièvement les points de référence au regard desquels il serait opportun de «tester» la politique nationale de jeunesse dans les analyses internationales à venir. Ces idées et ces thèmes sont complétés par les réflexions et les délibérations qui ont eu lieu à l'occasion d'une réunion spéciale d'une grande partie des personnes impliquées dans le processus d'analyse, à Strasbourg en juillet 2006⁹.

9. Voir le rapport de la réunion par le D^r Anthony Azzopardi, *International youth policy reviews, youth policy advisory missions and their impact on youth policy development in the Council of Europe*.





Partie 1 – Compléter le cadre de 2002

Le rapport de synthèse de 2002 s'appuyait *exclusivement* sur les sept rapports nationaux et internationaux produits entre 1997 et 2001. L'objectif en était d'élaborer un «cadre pour la politique de jeunesse» susceptible de guider plusieurs démarches: depuis la réflexion intergouvernementale au sujet de normes pour la définition et la mise en œuvre, jusqu'à la production et présentation des analyses internationales.

Dans le cas présent, la lecture des six rapports nationaux et internationaux suggère trois façons de modifier le cadre défini initialement:

- l'ajout de nouveaux thèmes et questions;
- une plus grande importance et attention accordées aux thèmes et questions qui l'exigent;
- l'intégration ou l'examen plus attentif de certains aspects des principaux thèmes et questions.

Parmi les six pays concernés, Malte, Chypre et l'Arménie notamment¹⁰ ont relevé un déséquilibre entre le cadre défini à l'origine, quoique globalement solide et toujours pertinent, et leurs contextes nationaux. Ainsi, certaines questions étaient quelque peu négligées, tandis que d'autres brillaient par leur absence.

Cette partie entend donc remédier à cette situation. Sauf raison particulière, elle ne reviendra pas sur ce qui a été dit dans le rapport précédent, disponible pour les besoins de la comparaison. Les «mentions» ci-dessous doivent par conséquent être lues en référence au cadre défini dans le rapport de synthèse original.

Mais avant d'en venir aux ajouts à ce cadre, se pose la question cruciale des carences en matière de connaissance, de perception et de compréhension. Dans les rapports internationaux de Malte, Chypre, Slovaquie et Arménie, il était dit, de façon implicite, que l'équipe internationale aurait souhaité en savoir davantage

10. En dépit de nombreuses différences, la Norvège présente maintes similitudes avec la Finlande (ces deux pays s'appuient sur une tradition nordique très particulière de la politique de jeunesse), tandis que la Lituanie rencontre dans sa politique de jeunesse des défis semblables à ceux de sa sœur balte, l'Estonie. La Slovaquie offre une perspective spécifique avec néanmoins de fortes résonances européennes. Malte, Chypre et l'Arménie connaissent des problèmes que partagent au moins deux de ces pays et qui sont par ailleurs sans comparaison avec les pays des premières analyses internationales: taille de la population, caractéristiques insulaires, conflits, legs et influence de la religion, infériorité générale de la «différence» et très fort patrimoine colonial (soviétique ou britannique au XX^e siècle).



sur certaines questions, mais qu'elle était restée sur sa faim¹¹. Les futures analyses devraient peut-être apporter plus de précisions sur ces questions en prévoyant d'inclure dans le rapport international une section spéciale.

→ a. Les concepts de «jeunesse» et de «politique de jeunesse»

D'après ce second rapport de synthèse, trois nouvelles questions relatives à la «jeunesse» et trois autres concernant la «politique de jeunesse» méritent une plus grande attention dans les prochaines analyses internationales.

«Jeunesse»

Aujourd'hui, les multiples tentatives pour trancher la question très controversée de la définition de la jeunesse¹² ont cédé la place à un autre débat, sur les chevauchements et les interconnexions entre la jeunesse, l'enfance et l'âge adulte, et les relations avec la famille. Pour schématiser, les enfants deviennent des jeunes bien plus précocement, mais ils restent aussi des jeunes plus longtemps – surtout si l'on définit la jeunesse par rapport à son degré d'indépendance vis-à-vis de la famille d'origine. Qui plus est, les travaux d'Arnett (2004) sur l'émergence de l'âge adulte (*emerging adulthood*) ont alimenté un vaste débat théorique sur la capacité et l'opportunité des jeunes de construire progressivement, entre 20 et 23 ans, ce que Bynner (2005) décrit comme un «capital humain, social et identitaire».

Dans les rapports nationaux, il faudrait pouvoir décrire et commenter les «expériences vécues» par les différents groupes/catégories de jeunes. La vie et les perspectives d'un jeune qui étudie à l'université dans la capitale vont être très différentes de celles d'un jeune agriculteur qui vit en zone rurale. Lors de l'analyse de la politique de jeunesse de l'Arménie, des études de cas sur le thème «ma vie» ont été demandées, mais aucune n'a été fournie.

La modification des schémas de pensée au sujet des transitions vers l'âge adulte, expérimentées et «gérées» (diversement) par les jeunes, ont indéniablement des répercussions sur la conception de la politique de jeunesse, et notamment ses relations avec la politique de l'enfance et la politique familiale. Pour preuve, le rapport national sur la jeunesse pour la Norvège a été confié au ministère de l'Enfance et des Affaires familiales, qui s'est chargé de le produire.

Il faut donc ouvrir un nouveau débat sur la séparation et l'intégration des questions de «jeunesse» dans les questions liées à l'enfance et à la vie familiale.

Qui plus est, force est de noter trop souvent l'absence d'une «sociologie de la jeunesse» – qui s'inspirerait de données théoriques et empiriques pour décrire le contexte et les conditions des (différents groupes de) jeunes dans la société concernée. C'est une observation explicite dans l'analyse internationale pour l'Arménie (rapport international, Arménie), mais elle aurait pu figurer dans de

11. Les rapports internationaux pour Malte, Chypre et l'Arménie – trois pays particulièrement homogènes – soulèvent la question des minorités tandis que, dans le rapport international pour la Slovaquie, l'équipe d'experts «aurait aimé en savoir plus sur la violence familiale, les brimades à l'école et les crimes».

12. Cela reste cependant un point de désaccord pour l'élaboration des rapports: par exemple, le rapport national pour la Slovaquie souligne qu'il n'existe pas de concept juridique de la «jeunesse». Les jeunes entrent dans l'âge adulte à 18 ans ou à leur mariage.



nombreuses autres analyses – à l’exception de la Norvège, dont le rapport national (partie 3) propose une excellente analyse du contexte contemporain et des expériences vécues par ses jeunes. En particulier, les problèmes relevés liés à «l’autonomie ou la réglementation» (rapport international, Norvège) sont tout spécialement pertinents s’agissant d’examiner la toile de fond du développement de la politique de jeunesse, et notamment la question de savoir s’il faut privilégier des approches interventionnistes ou «facilitatrices» (rapport national, Norvège). Plus généralement, le rapport national pour la Norvège montre très clairement la façon dont la sociologie de la jeunesse de ce pays fournit les bases du cadre de la politique de jeunesse:

«Partant, les principaux objectifs de la politique de jeunesse sont de faire en sorte que les ressources que représentent les jeunes soient prises en compte et exploitées dans des secteurs importants de la société, et que la participation et l’influence des jeunes soient promues. La principale motivation de la politique de jeunesse est de leur conférer les qualifications requises pour participer à la société, au sens le plus large du terme [...] Les activités culturelles et récréatives des jeunes sont considérées à la fois comme au nombre de ces qualifications et comme des opportunités d’expériences et de loisirs. Dans le domaine des loisirs, le terme de qualification renvoie au moins autant à l’acquisition de qualités, comme l’esprit d’initiative, la gestion personnelle et la maîtrise de soi, qu’à l’acquisition de connaissances et de capacités [...] Le terme de compétence informatique est utilisé pour décrire la capacité des jeunes et des enfants à utiliser les nouveaux médias [...] Il est important que les jeunes acquièrent de telles compétences pour qu’ils puissent utiliser les nouveaux services éducatifs, mais aussi pour empêcher que ne se creusent de nouvelles fractures digitales.»

Les rapports nationaux devraient accorder une plus grande place à une analyse critique sur la condition sociale des jeunes – autrement dit à une «sociologie de la jeunesse».

«Politique de jeunesse»

La politique de jeunesse formelle – quelle que soit sa conception selon les pays – n’est de toute évidence pas statique. Après préparation puis aval politique, elle va, du moins théoriquement, se fondre dans le paysage politique pour un temps. Indépendamment de son caractère fluctuant et instable, en raison des changements politiques, la période administrative théorique sur laquelle va se dérouler telle ou telle phase de son développement a peut-être été, jusqu’ici, insuffisamment prise en compte. Pourtant, si le processus d’analyse internationale doit intégrer une dimension de suivi plus formelle (voir ci-dessous), ces informations chronologiques sont importantes: elles déterminent précisément le moment auquel il faut procéder à une évaluation de suivi. En Slovaquie, par exemple, la période d’exécution de la politique de jeunesse se situe entre 2001 et 2007, tandis qu’en Arménie la stratégie a été approuvée pour la période 2005-2009.

Il conviendrait d’accorder plus d’attention à la durée des phases modernes du développement de la politique de jeunesse dans les différents pays, en particulier à des fins de comparaison et selon le suivi proposé dans le processus d’analyse internationale.



Dans le même ordre d'idées, les analyses plus récentes ont mis en relief l'évolution de la politique de jeunesse : ses différents cycles de développement ainsi que sa durée. Chypre (rapport international), par exemple, mentionne quatre «cycles de création», tandis que la Slovaquie (rapport national) fait état de trois phases. L'Arménie (projet de rapport national) signale aussi trois périodes distinctes, la première (1995-1998) destinée à préparer le terrain de la «conception» d'une politique de jeunesse formelle, la suivante (1998-2005) censée donner un élan et favoriser la compréhension et la cohérence, pour aboutir en troisième lieu, au-delà de 2005, à une approche plus confiante et déterminée – qui était d'ailleurs l'une des raisons de vouloir participer au processus d'analyse internationale. Ces trois pays, tout comme la Lituanie, sont peu bavards au sujet des phases de développement de la politique de jeunesse¹³, à la différence de la Norvège qui, avec un premier centre de la jeunesse créé en 1896 (rapport national), a beaucoup à nous apprendre (pour une version très brève, voir le rapport international). Qu'elles soient longues ou courtes, les phases de l'évolution de la politique de jeunesse dans les différents pays doivent cependant être présentées et expliquées avec beaucoup d'attention et de clarté, pour les besoins de l'analyse comparative et d'une compréhension nationale.

L'évolution des politiques nationales de jeunesse devrait être une question plus présente dans les rapports nationaux, où les différentes phases de leur développement et les raisons de celles-ci seraient mises en avant.

Tous les pays sont confrontés au défi permanent de concilier tradition et changement, mais ce défi s'est avéré particulièrement pressant dans une majorité de pays étudiés. La «politique de jeunesse» semblait lutter entre deux fronts, l'un formé de traditions encore solidement ancrées (éducation, communauté, famille, Eglise) et l'autre, tout aussi diversifié, formé des influences modernes (internet, Europe, comportements sexuels, immigration). Le rapport national pour Chypre, dans la conclusion de son chapitre sur le développement de la société chypriote, observe ceci:

«Aussi devons-nous tous prendre conscience du fait que nous vivons dans une société transitoire, où le changement est une constante. Si les changements sont inévitables, il est en revanche possible d'y réagir ou de les gérer de façon appropriée. La vraie question est celle-ci: "Que faisons-nous pour préparer la jeunesse aux divers modes de vie que nous sommes en train de développer?"»

Les problèmes spécifiques que rencontre l'Arménie¹⁴ ont mis en lumière les tiraillements entre la tentative d'affirmer la culture traditionnelle et l'aspiration à anticiper la future culture:

«Même si l'Arménie a déjà adopté sa Stratégie relative à une politique de jeunesse, le débat sur ce sujet ne fait que commencer, à maints égards [...] Et l'objectif de ce débat est d'établir l'équilibre et l'interaction souhaitables entre un point de vue déjà largement affirmé, qui est celui de l'Arménie

13. Ces pays possèdent tous une longue histoire de la «politique de jeunesse», mais chacune très différente.

14. Elle partage avec d'autres pays étudiés (Lituanie, Slovaquie) un passé sous contrôle soviétique, mais se distingue d'eux par sa proximité avec la Russie du fait de son appartenance à la CEI, par sa situation de conflit et d'isolement et des niveaux de pauvreté plus proches de ceux du tiers monde que de l'Europe contemporaine.



traditionnelle, et une position d'avenir qui prenne en compte les ambitions de l'Arménie pour les années à venir.» (Arménie, rapport international)

Les rapports tant nationaux qu'internationaux doivent s'intéresser au rapport entre la politique de jeunesse et le cheminement de la tradition vers le changement et à la façon dont elle se positionne entre culture d'affirmation et culture d'anticipation.

-----> **b. Structure et infrastructure**

Les analyses examinées dans ce rapport ont renforcé ou remis en évidence la pertinence des cinq thèmes qui suivent.

Législation

La nouveauté de la formalisation de la politique de jeunesse est très frappante dans beaucoup de ces pays. Le concept lituanien de la politique de jeunesse, dont on chante les louanges – et qui intègre le principe de la cogestion, aujourd'hui menacé –, n'a été adopté qu'en 1996. En Arménie, ce concept remonte à 1998 (même si un projet de loi était en passe d'adoption en 2005, selon le rapport international pour l'Arménie). La Slovaquie ne possède pas de loi sur la jeunesse, mais a également défini un concept de politique de jeunesse (rapport national). Pourtant, de l'avis de certains commentateurs¹⁵, une législation en bonne et due forme serait une condition essentielle à une politique de l'Etat crédible et engagée. Cela dit, cette législation, dont l'absence ne semble pas avoir empêché le progrès, a peut-être été parfois considérée comme un véritable Graal parce que trop exigeante en termes de garanties politiques (et financières). Et n'oublions pas que des dispositions législatives formalisées pour quelque chose d'aussi abstrait que la politique de jeunesse restent l'exception plutôt que la règle.

Peut-être ne devrions-nous pas nous laisser distraire par l'hypothèse selon laquelle une politique de jeunesse resterait incohérente et lente à se développer en l'absence de législation en bonne et due forme. Ce qui requiert en revanche un examen critique, c'est la puissance des mécanismes en place, qu'ils soient juridiques ou administratifs.

Bras de l'Etat ou têtes d'un mouvement?

Selon le point de vue démocratique traditionnel, les ONG sont précisément *non gouvernementales* et exercent leur rôle central de façon indépendante dans la société civile. C'est d'ailleurs ainsi que se présentent généralement les ONG de la jeunesse. Pourtant ce rapport de synthèse identifie ce que l'on pourrait décrire comme un mélange de confusion et de collusion. Il n'est bien évidemment pas possible de faire des recommandations précises concernant ce que devrait être la relation entre l'Etat (le gouvernement) et les ONG de la jeunesse (la société civile); c'est un sujet de réflexion éternel pour les sciences politiques! En revanche, il est possible d'exprimer quelques points, fruits de l'observation, susceptibles d'étayer les conclusions.

15. Par exemple, Peter Lauritzen, directeur de la Jeunesse au Conseil de l'Europe: sa «liste de points à contrôler» sur les fondements de la politique de jeunesse – dont la législation – figure dans le rapport sur les indicateurs de la politique de jeunesse (Rapport final, experts en indicateurs de la politique de jeunesse), Direction de la jeunesse, Conseil de l'Europe, 2003.



Aucun pays n'est parfaitement serein quant à la nature de la relation entre l'Etat et les organisations de la jeunesse, et leur organe représentatif, le Conseil national de la jeunesse. Quelle que soit cette relation, elle peut être évaluée sous divers angles. Par exemple, de l'avis de certains, le Conseil de la jeunesse et de l'enfance de Norvège (LNU) est trop proche du gouvernement et pourrait représenter un tremplin pratique et confortable vers un emploi dans l'administration. D'autres, en revanche, l'interprètent comme une plate-forme commune pour le dialogue.

Le rapport national pour la Slovaquie, au sujet de son contexte historique, note ceci avec courage:

«L'un des représentants politiques de premier plan de l'époque (1969) avait déclaré: "Si nous avions un ministère de la jeunesse, nous n'aurions pas besoin des organisations de la jeunesse." Pour lui, à l'évidence, les organisations de la jeunesse devaient être l'émanation du gouvernement.»

C'est précisément une préoccupation exprimée dans l'analyse internationale, la Slovaquie ayant intégré en 2000 son Conseil national de la jeunesse dans un ministère gouvernemental. Elle l'avait apparemment fait pour les meilleures raisons:

«A partir de février 2000, le Conseil de la jeunesse slovaque est devenu une organisation partenaire du ministère slovaque de l'Education, mettant ainsi fin à une période de relations peu claires et instables entre d'une part les représentants de l'Etat et, d'autre part, les organisations concernées par la jeunesse et l'enfance [...] Ce statut de partenaire officiel lui a permis de participer pleinement à la planification et à la mise en œuvre de la politique nationale de jeunesse.» (rapport national, Slovaquie)

Cette affirmation raisonnable n'a pas pourtant empêché qu'il soit recommandé, dans le rapport international, «de repenser le rôle de l'Etat et d'organisations de la jeunesse davantage ancrées dans la société civile que dans les structures de l'Etat». De la même façon, l'analyse internationale de Malte suggère que la société civile est insuffisamment développée: «Entre l'Eglise et l'Etat, la société civile n'a pas beaucoup de place pour croître et se développer.» La même opinion est exprimée dans l'analyse internationale pour l'Arménie, qui rapporte que certaines organisations de la jeunesse sont considérées comme faisant parties d'un «cercle privilégié» bénéficiant du soutien financier de l'Etat et – en retour? – ne dénonçant pas certaines questions prêtant à controverse. Dans certains milieux, on reproche au Conseil national de la jeunesse arménienne d'être «un club trop fermé».

Parmi tous les pays qui se sont prêtés au jeu de l'analyse, c'est peut-être à Chypre (analyse en 2004) qu'existaient les relations les plus controversées dans ce domaine, où le statut et le rôle du Conseil national de la jeunesse¹⁶ manquaient de clarté – notamment par rapport au Conseil de la jeunesse chypriote, souvent décrit comme une «organisation semi-gouvernementale». Ces problèmes sont aujourd'hui résolus, mais il faudra que les prochaines analyses internationales évaluent de façon plus «musclée» la composition, la constitution et la nature des organisations de la jeunesse et des conseils nationaux de la jeunesse qui, théoriquement, les représentent. On a fait grand cas du modèle de «cogestion» établi par la Lituanie («un espace pour la pratique de l'initiative de la jeunesse», rapport national), mais même celui-ci semblait vulnérable en 2006.

16. CyCIC: Conseil chypriote (de la jeunesse) pour la coopération internationale.



Les futures évaluations internationales devront examiner plus en profondeur la nature des relations entre les organisations de la jeunesse, les conseils nationaux de la jeunesse et les gouvernements. La question de leur indépendance et de leur place dans la société civile continue de faire débat, alors qu'on estime trop souvent qu'elle va de soi.

Budget et allocations de ressources

Les évaluations ont mis en évidence des contrastes particulièrement frappants concernant la base financière sur laquelle les gouvernements tentent d'établir leur politique de jeunesse. La Norvège, comme on aurait pu s'en douter, est plutôt extraordinairement généreuse avec sa jeunesse (rapport national). L'Arménie, en revanche, et de façon tout aussi prévisible, manque désespérément de ressources et continue bien souvent de compter sur des contributions volontaires (rapport international). Pourtant, en termes relatifs, l'Arménie a connu une augmentation significative du budget affecté à sa politique de jeunesse, quoique pas aussi spectaculaire que la croissance progressive des ressources à la disposition de la jeunesse par l'intermédiaire du Conseil de la jeunesse chypriote. Et, inévitablement, les différends sont systématiques quant à la façon la plus appropriée d'allouer et de répartir ces crédits. Paradoxalement, c'est en Lituanie que ce problème s'est posé avec le plus d'acuité, et ce malgré l'existence de la cogestion (voir rapport national).

Pour les analyses internationales, comprendre le budget global est une entreprise difficile. Comprendre sa répartition – au plan de l'organisation, géographiquement et par thèmes, et à quels niveaux – est immensément complexe. Pourtant, recueillir des informations sur les allocations versées à la jeunesse en termes absolus et relatifs, dans les différents pays, constitue un défi que les futures analyses devront relever.

Une agence nationale «indépendante» (pour les affaires/les questions de la jeunesse)

La plupart des pays (et les organisations internationales concernées par les jeunes) conviennent qu'il paraît fondé de prime abord de disposer d'une agence nationale «quasi indépendante¹⁷» pour les questions de la jeunesse, la politique de jeunesse et les affaires de la jeunesse. On trouve d'ailleurs dans plusieurs pays des modèles déjà anciens, comme en Finlande (Alliansi), en Suède (Swedish Board of Youth Affairs) et en Angleterre (National Youth Agency¹⁸). Des modèles apparemment similaires ont été développés en Lituanie (State Council for Youth Affairs) et à Chypre (Cyprus Youth Board). Malte serait quant à elle sur le point d'établir sa propre agence nationale pour la jeunesse (rapport international). Par contre, la Slovaquie (rapport national) s'est dotée d'un conseil gouvernemental pour l'enfance et la jeunesse qui n'est pas indépendant, mais formé de représentants du gouvernement et d'ONG de la jeunesse (à l'image du State Council for Youth Affairs de la Lituanie). Le rapport international pour la Slovaquie suggère néanmoins, et sans plus de détails, qu'«il ne fonctionne pas comme il le devrait». Ce constat met

17. A ne pas confondre avec les «agences nationales» responsables de la gestion et de la mise en œuvre des programmes pour la jeunesse de l'Union européenne.

18. Bien qu'étant son équivalent aux pays de Galles, la Wales Youth Agency, créée en 1992, a été fermée par décision ministérielle en 2005. Son financement par l'Etat (gallois) a été supprimé et ses fonctions ont été reprises par le Welsh Assembly Government.



quoi qu'il en soit en évidence une question clé: qu'attend-on de la formation et du soutien d'une agence nationale pour la jeunesse?

Lorsqu'il existe des agences nationales de la jeunesse indépendantes du gouvernement, les futures analyses devront identifier plus précisément leurs rôles, leurs responsabilités et leurs fonctions. Quels sont le niveau et la nature de leur indépendance? Quelle est l'ampleur de leurs responsabilités? Dans quelle mesure le gouvernement exerce-t-il une influence sur la direction stratégique et la teneur de leur travail?

Une question connexe, en relation avec la promotion de l'indépendance des jeunes, concerne l'existence d'un médiateur ou d'un commissaire à l'enfance¹⁹, en mesure de mener des enquêtes et de s'exprimer avec autorité en toute autonomie. Le premier poste de la sorte a été créé par la Norvège en 1981 (voir rapport international). Un tel poste est actuellement proposé à Malte (voir rapport international), et a été récemment établi en Arménie (projet de rapport national), bien que «cette institution ne soit pas encore ancrée dans la société arménienne en tant qu'institution indépendante vouée à la protection des droits de l'homme».

On a eu tendance à associer le médiateur à l'enfance et donc à négliger son rôle eu égard aux jeunes. Pourtant, il est en mesure de jouer un rôle clé dans la protection des droits de l'homme et l'élargissement des opportunités pour les jeunes; il conviendrait donc de lui apporter davantage d'attention dans le processus d'analyse.

Exécution de la politique de jeunesse

L'hypothèse générale est que la politique de jeunesse est mise en œuvre au moyen d'un processus en cascade depuis le niveau central jusqu'aux échelons locaux, et à travers une série de relations entre les organisations gouvernementales et non gouvernementales. Cette généralité relativement évidente cache néanmoins une panoplie de pratiques très diverses, que viennent confirmer les matériels issus des analyses les plus récentes.

La question cruciale concerne peut-être l'équilibre entre direction centralisée et autonomie locale. Les deux schémas présentent des forces et des faiblesses, mais identifier où réside la force de la stratégie et de l'exécution de la politique de jeunesse est essentiel si l'on veut comprendre sa logique et son efficacité. L'analyse internationale pour la Norvège met en lumière quelques tensions entre les aspirations du gouvernement central et l'autonomie considérable des 434 municipalités du pays – point également souligné concernant la Slovaquie (rapport international). *A contrario*, le Conseil de la jeunesse chypriote, aux avant-postes, est le moteur principal de la politique de jeunesse, rôle qui lui vaut considération et soutien en dépit de quelques réserves (Chypre, rapport international).

On note une position tout aussi contrastée concernant la place des organisations de la jeunesse et des Conseils nationaux de la jeunesse dans l'exécution de la politique de jeunesse. Il y a bien évidemment les questions évoquées précédemment concernant les limites à leur autonomie et l'ampleur de leur contribution indépendante, au sujet desquelles, par exemple, Malte (rapport

19. Dans ce cas, la définition de l'enfant est celle de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, soit les moins de 18 ans.



international) et la Slovaquie (rapport international) formulent des commentaires utiles. D'autres questions concernent la représentativité des Conseils nationaux de la jeunesse (Slovaquie, rapport international) et leur légitimité (Chypre, rapport international) s'agissant de parler au nom des jeunes et de contribuer à l'exécution de la politique de jeunesse. Les rapports nationaux de l'Arménie (projet) et de la Slovaquie indiquent une participation très réduite aux organisations de la jeunesse.

Pourtant, en Lituanie (rapport national), ce sont les organisations de la jeunesse qui ont joué le rôle de premier plan dans l'exécution de la politique de jeunesse; car, bien que le gouvernement régional ait fait avancer les programmes de politique de jeunesse du gouvernement central, les autorités municipales ont été jugées trop inefficaces pour être chargées de cette mission.

Pour tous les pays, le défi réside dans la coordination de l'élaboration et de l'exécution de la politique de jeunesse. L'Arménie (rapport international) a été globalement complimentée pour être parvenue à «des changements assez importants, en deux ans à peine, dans le contexte d'une culture pourtant résistante aux mutations», tandis qu'à Chypre (rapport international), «le Comité consultatif interministériel s'étend sur les différents ministères du Gouvernement de la République de Chypre». La Norvège (rapport international) dispose d'un comité d'orientation de secrétaires d'Etat qui se réunit tous les mois et bénéficie du soutien de plusieurs groupes de travail administratifs interministériels.

Le premier rapport de synthèse suggérait qu'une partie du cadre de la politique de jeunesse consistait en des «structures de mise à disposition», verticales et horizontales, intégrant le rôle des organisations de la jeunesse. Ce rapport suggère la nécessité d'accorder une plus grande attention à l'«organigramme d'exécution» – la façon dont est promue la politique de jeunesse, qui est intégré (et exclu) des processus décisionnels, tandis que la mise en œuvre évolue d'une planification centrale vers une exécution locale.

-----> c. Domaines de la politique de jeunesse

Le cadre de fond suggéré par le premier rapport de synthèse peut raisonnablement être maintenu. Néanmoins, dans ces domaines de la politique de jeunesse, quelques thèmes supplémentaires méritent que leur soit accordé plus d'importance et d'attention.

Education

L'éducation reste un vaste sujet qui, dans le contexte de l'imminence de la réforme éducative, est pratiquement omniprésent. Malte s'est dotée d'un nouveau programme national d'enseignement (rapport international), Chypre a présenté des propositions de réforme en 2004²⁰ (rapport international) et l'Arménie (projet de rapport national) a indiqué que «la mise en œuvre de changements et de réformes radicaux dans l'éducation était essentielle étant donné l'importance prioritaire d'éduquer la génération actuelle pour lui permettre de relever les défis de demain».

20. Comité sur la réforme de l'éducation, Democratic and Humanistic Education and Culture in the Eurocyprian State, Nicosie, août 2004.



La refonte et la modernisation de l'éducation restent ainsi des priorités de la politique de jeunesse, en particulier pour les pays qui sont le théâtre de changements à la fois rapides et spectaculaires. Des questions se posent concernant la structure et l'organisation, le contenu des programmes d'enseignement, les modes d'apprentissage et d'enseignement, mais aussi la reconnaissance et la validation. D'autres thématiques, plus vastes, concernent l'inclusion et l'abandon scolaires, mais aussi la place de l'éducation non formelle.

Une tendance se dessine dans l'éducation, avec des structures autrefois autoritaires qui évoluent vers plus de démocratie. En témoignent, par exemple, les étudiants d'Arménie qui siègent au sein des instances directrices des établissements d'enseignement supérieur ou encore les conseils scolaires à Malte. Concernant le contenu de l'apprentissage scolaire, il subsiste des obstacles de taille, souvent pour des raisons religieuses, à l'introduction de sujets «d'ordre plus personnel, sanitaire et social», aux côtés des disciplines traditionnelles. Cela concerne particulièrement l'Arménie et Chypre, malgré quelques signes de progression. De la même façon, on constate souvent une résistance à l'introduction d'une nouvelle pédagogie – autrement dit, de nouvelles méthodes d'enseignement et d'apprentissage. Comme le note le rapport international pour l'Arménie: «Il semble que subsiste une pédagogie très traditionnelle en vertu de laquelle l'enseignant transmet des connaissances, au détriment d'une pédagogie privilégiant le développement de la compréhension de l'apprenant.» Et tandis qu'émerge un cadre européen de qualifications²¹, d'importantes questions se posent concernant les normes, la qualité et la pertinence de l'éducation actuellement proposée – notamment en Arménie (voir le rapport international), qui compte quelque 70 universités privées et 20 universités publiques pour une population de trois millions de personnes.

Toutes les analyses s'intéressent à l'intégration dans le système scolaire et aux nouvelles questions en relation avec l'abandon scolaire et les mauvais résultats. Il existe dans quelques pays des clivages institutionnels qui produisent plus de divisions que nécessaire (voir Malte, rapport international), ainsi que différentes approches pour gérer l'exclusion, même volontaire. Dans le contexte du plus vaste programme européen concernant «l'économie/la société de la connaissance», les analyses internationales ne doivent pas négliger de traiter ces questions cruciales.

Finalement, la plupart des pays affirment avec semble-t-il beaucoup d'assurance leur attachement au développement de l'«éducation non formelle» (en particulier au Conseil de l'Europe!); mais, pour ce qui est de sa pratique, il est souvent difficile de faire la différence entre le discours et la réalité. La Slovaquie (rapport national) se préparerait à adopter le concept, mais le rapport international la concernant cite les paroles d'une personnalité disant que «la République de Slovaquie ne comprend pas le concept de l'éducation/apprentissage non formel(le), mais elle le pratique». De la même façon, l'Arménie (projet de rapport national) préparerait un document sur le concept, mais le projet de rapport national reconnaît que l'éducation non formelle est assez mal connue et qu'elle est généralement jugée «peu sérieuse, voire ridicule». Même la Norvège (rapport international) se montre fort peu explicite au sujet des raisons de son attachement à l'éducation non formelle – un vrai mystère!

21. Voir Commission des Communautés européennes, «Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne: proposition de recommandation du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre européen des certifications pour l'apprentissage tout au long de la vie», Bruxelles, 5 septembre 2006.



Concernant les questions éducatives, les analyses internationales doivent veiller à: 1. cibler: a. la structure et l'organisation, b. le contenu, c. l'exécution, et d. les normes. Elles doivent aussi: 2. traiter de l'abandon scolaire, de l'intégration et des résultats. Enfin, elles doivent: 3. faire la lumière sur la façon dont est réellement compris et mis en pratique le concept d'éducation non formelle.

Formation et emploi

Tant le rapport national pour Malte que le rapport international pour la Slovaquie examinent les questions de définition, d'une part, de l'«employabilité» et, d'autre part, des «perspectives d'emploi» – qui dépendent bien évidemment de l'offre et de la demande sur le marché du travail. Les pays ne peuvent compter sur des programmes de formation pour améliorer les capacités et les compétences des jeunes s'il n'y pas de demande sur le marché du travail.

Aujourd'hui, à une problématique du marché du travail réduite à la formation et à l'emploi, il faut rattacher des questions sociales plus vastes, et notamment: la montée de la désillusion, de l'aliénation, voire parfois du désespoir des jeunes, engagés sans succès dans le manège des «programmes d'activation» du marché du travail. Des données de plus en plus nombreuses montrent que de telles mesures sont peu susceptibles de favoriser l'intégration de jeunes plus vulnérables et marginalisés dans un emploi sûr et durable (Walther et Stauber, 2002). Il convient donc de s'intéresser à l'émergence, l'ampleur et l'acceptation du phénomène dit de «*sliced life*» («vie saucissonnée») – combinaisons diverses d'options pour vivre, gagner sa vie et apprendre – et au soutien que pourrait apporter la politique de jeunesse à cette nouvelle organisation de vie, plus flexible (Malte, rapport national).

Dans ce nouveau contexte de «vie saucissonnée», une plus grande attention doit donc aussi être accordée à la formation et au travail en dehors des structures officielles. Tant l'Arménie (projet de rapport national, rapport international) que Malte (rapport international) semblent connaître une activité croissante dans le secteur de l'emploi «non formel» et dans l'économie crépusculaire, de même que, à l'image de Chypre, la poursuite de la dépendance économique, de l'embauche voire de l'exploitation dans le contexte de l'entreprise familiale. Pourtant, si les familles fournissent un soutien économique provisoire, les jeunes en Arménie et à Chypre (rapport national) semblent rechercher la sécurité dans le secteur public et l'administration politique – qui exigent pourtant de plus en plus de qualifications. Cette «inflation des qualifications» (Chypre, rapport national, Arménie, rapport international) reste un problème majeur pour de nombreux pays.

Enfin, compte tenu de la nécessité croissante, pour les jeunes, de jongler avec diverses obligations et aspirations, il faut s'interroger sur la fiabilité des données relatives aux niveaux de participation à l'éducation et au marché du travail – à la différence de celles concernant le chômage des jeunes. De plus en plus, ces données rendent compte de la méthode de collecte, au lieu de renseigner de façon fiable sur les situations réelles des jeunes concernés.

La formation et l'emploi – alternative autrefois évidente à la sortie de l'enseignement – sont des options aujourd'hui confuses et brouillées, qui se mélangent à d'autres activités tandis que les jeunes choisissent ou sont contraints de composer leur propre «menu de vie». L'activité économique cachée va probablement augmenter, tant sur le marché du travail que dans la sphère privée. Les futures analyses internationales devront explorer cette complexité avec plus d'attention.



Santé

Il y a un piège que les analyses internationales doivent éviter: accorder une priorité disproportionnée à la question de l'abus de drogues et de l'utilisation de substances illégales. C'est un panorama bien plus complet des questions de santé qu'elles doivent esquisser. Pourtant, Chypre (rapport national) et la Slovaquie (rapport national) paraissent excessivement préoccupées par la consommation de drogues, tout comme la Norvège (rapport international) semble incapable de faire la différence entre les diverses formes de consommation et d'addiction. Le rapport international pour la Slovaquie, en revisitant les comportements à risque, pose la question pertinente de savoir quels sont ceux à considérer en priorité.

Dans la plupart des pays, la préoccupation prioritaire en la matière ne concerne certainement pas les substances illégales. La santé physique, en particulier les changements de régime motivés par les incitations commerciales, et les niveaux d'obésité qui en découlent, devraient être au centre des préoccupations. Seuls l'Arménie et le nord de Chypre (où MacDonal'd n'est pas implanté – voir Chypre, rapport international) semblent maintenir des régimes traditionnels réputés bons pour la santé; ailleurs, la santé physique suscite de grandes inquiétudes, notamment à Malte (rapport national) où à l'âge de 10 ans, presque un jeune sur quatre est obèse.

Outre la santé physique, il faut évoquer d'autres sujets de préoccupation prioritaires, comme la santé sexuelle (notamment dans les pays qui se modernisent à grande vitesse) et les problèmes de santé mentale générés par un sentiment de dislocation sociale (Rutter et Smith, 1995). Chypre et Malte (rapports nationaux) font état des décès de jeunes hommes causés par les accidents de la route, tandis que la Slovaquie (rapport national) laisse entendre que l'addiction au jeu est un problème généralement sous-estimé.

Au-delà des données nationales relatives à la nature et à la prépondérance des problèmes sanitaires chez les jeunes se pose la question de la politique en la matière et de l'existence de services de santé pour les jeunes. La Lituanie (rapport national), par exemple, a créé six centres de santé pour les jeunes, tandis que l'UNICEF, en Arménie (rapport international), contribue à la mise en œuvre d'un programme pilote d'éducation sanitaire dans quelques établissements scolaires. Lorsque de telles dispositions existent, il faut s'interroger sur les freins personnels et culturels qui empêchent de les utiliser. D'ailleurs, la double question de la connaissance et de l'accès (Arménie, projet de rapport national) doit être abordée par les analyses internationales si elles entendent mesurer le succès des initiatives sanitaires axées sur les jeunes.

Les problèmes que pose la consommation de drogues illégales ne doivent pas reléguer au second plan des préoccupations sanitaires plus courantes. Au-delà de la question de la prévalence, il faut aussi faire porter l'action sur la gamme des services de santé accessibles aux jeunes et évaluer si les jeunes en ont connaissance et les utilisent.

Valeurs et religion (l'Eglise)

Cette question, abordée par le précédent rapport de synthèse, n'a probablement pas fait l'objet d'une attention suffisante. L'Eglise apostolique arménienne continue d'exercer une influence sur les jeunes Arméniens (projet de rapport national, rapport international) et son histoire reste un sujet clé des programmes



d'enseignement scolaire. Dans la République de Chypre, l'influence spirituelle de l'Eglise orthodoxe grecque est peut-être sur le déclin, dans une certaine mesure, mais son rôle dans la vie sociale et communautaire n'a pas diminué (Chypre, rapport international). Quant à l'Eglise catholique romaine, elle conserve une profonde influence à Malte (Malte, rapport international), au point de servir de modèle à de nombreux jeunes.

La place de la religion dans la vie contemporaine des jeunes – en tant que socle de valeurs ou mécanisme d'intégration sociale et communautaire – a peut-être été sous-estimée. Les futures analyses devront lui accorder davantage d'attention.

Loisirs et culture

Comme pour la religion, l'influence que continue d'exercer la culture traditionnelle a sans doute été négligée. A ce sujet, trois questions méritent d'être abordées. Tout d'abord, en particulier dans des pays comme Chypre (rapport international) et l'Arménie (rapport international), la danse et la musique traditionnelles conservent une place significative dans la vie des jeunes. Il convient donc de s'intéresser au patrimoine culturel des jeunes, mais également à leur modernité et à leur créativité culturelle. Garantir un accès égal aux loisirs à tous les jeunes est la deuxième question importante (voir par exemple, Arménie, rapport international). Troisièmement, et c'est peut-être le constat le plus significatif, l'accès aux loisirs pour *tous* les jeunes tend à se détériorer. Loin des cultures jeunes hédonistes, dont on dit parfois qu'elles caractérisent les jeunes en Europe occidentale, les faits observés dans des pays comme l'Arménie, Chypre et la Slovaquie indiquent que, de plus en plus, ce que l'on appelle le «temps libre» est occupé à l'amélioration des chances personnelles de réussite dans l'éducation formelle. En Arménie (rapport international), les jeunes déclaraient se consacrer essentiellement aux études et avoir donc peu de temps pour les loisirs «non structurés»; à Chypre (rapport international), les jeunes semblaient absorbés par des cours particuliers, tandis que le rapport national pour la Slovaquie note ceci:

«ils consacrent de plus en plus de temps et d'énergie à étoffer leurs compétences professionnelles. Les obligations qui y sont associées influent également sur le choix de leurs activités récréatives».

Les futures analyses internationales devront se préoccuper: *a.* de l'utilisation du temps libre pour la culture à la fois traditionnelle et moderne, *b.* des problèmes liés à l'inégalité de l'accès aux loisirs, et *c.* de la cristallisation du temps libre autour du désir d'améliorer son niveau d'instruction formelle et ses capacités professionnelles.

Service militaire et alternatif

Les précédentes analyses internationales des politiques nationales de jeunesse étaient peu loquaces sur le service militaire et ses alternatives (tout comme d'ailleurs les rapports sur la Norvège et la Slovaquie dans cette série d'analyses); lorsque le sujet est abordé, il semble généralement poser peu de problèmes. Le service militaire est une «routine» en temps de paix et des alternatives satisfaisantes sont accessibles à ceux qui font valoir leur objection de conscience. C'est le cas en Lituanie (rapport national): le travail dans le domaine de la jeunesse est un secteur prioritaire pour le ministère de la Défense, et les jeunes ont accès



à l'éducation et à la formation pendant leur service militaire – que caractérise une certaine souplesse. Peu de jeunes ont demandé à faire un service alternatif, et moins encore ont reçu l'autorisation de le faire (Lituanie, rapport national).

Cela étant, la situation est très différente en Arménie et à Chypre, deux pays théâtre de conflits, où le service alternatif est encore souvent perçu – et était autrefois traité – comme de la désertion ou un crime (voir, par exemple, Arménie, projet de rapport national). Si, dans ces deux pays, un service alternatif (en uniforme mais sans arme, sous forme de service communautaire) est aujourd'hui proposé, il ne répond pas aux critères du Conseil de l'Europe (voir Chypre, rapport international, et Arménie, rapport international). La durée de ce service est trop longue, et les conditions dans lesquelles il s'effectue en Arménie (rapport international) sont souvent «insupportables».

Il y a ensuite quelques questions importantes concernant le choix du moment et les conditions du service militaire, mais aussi la durée, la teneur, les conditions et les conséquences du service alternatif. Chypre (rapport national et rapport international), par exemple, a entrepris d'améliorer les conditions pour les jeunes appelés et a mis en place à leur intention des formations en informatique. Le rapport international pour l'Arménie recommande à cet égard des mesures similaires.

Dans certains pays, le service militaire reste un événement important dans la vie des jeunes, avec néanmoins des différences au plan de sa signification et des risques impliqués. Il est par ailleurs une composante non négligeable de la politique de jeunesse de certains pays, là aussi avec des différences en termes de priorités et d'objectifs. La nature des possibilités en matière de service alternatif est le reflet des contextes politiques concernés. Ce rapport de synthèse confirme sa place dans le répertoire des initiatives de politique de jeunesse: comme le note le projet de rapport national pour l'Arménie, l'armée est la plus grande organisation de la jeunesse du pays; elle suscite une grande confiance de la part des jeunes.

Politique familiale et protection de l'enfance

Les analyses internationales ne fournissent pas encore suffisamment d'informations sur ce domaine de la politique. Or, elles le devraient, la recherche ayant montré que les jeunes sont dépendants de leur famille de plus en plus longtemps, et compte tenu de la responsabilité de plus en plus confiée aux familles de maintenir leurs enfants «en bonne forme». Tandis que les jeunes restent plus longtemps sous le toit de leur famille d'origine et deviennent de plus en plus dépendants du soutien familial (comme le prouvent quelques données dans les rapports nationaux pour la Lituanie, Chypre et l'Arménie), la structure de la «vie familiale» évolue de façon spectaculaire – dans ces pays notamment qui passent rapidement de la tradition à la modernité.

Se posent de plus des questions concernant l'impact du travail migratoire sur une telle «vie de famille» (à la fois dans les familles d'origine et les familles de destination). Le rapport national pour la Slovaquie et le rapport international pour l'Arménie évoquent l'absence fréquente ou de longue durée des jeunes – à la fois en tant qu'enfants et parents.

En dépit de conséquences plus globales sur la vie familiale, la famille reste dans pratiquement tous les pays une sphère privée (voir, par exemple, le rapport



international pour la Norvège), dans laquelle toute intervention extérieure doit être très limitée – et qui, à ce titre, doit continuer à porter un certain nombre de responsabilités en termes de «socialisation». Cette vision de la famille en tant que «première pierre de la société» (Arménie, rapport international) a parfois dissuadé la politique de jeunesse d'aborder les problèmes qui se posent dans d'autres domaines politiques clés. En Arménie, les besoins des jeunes en matière de santé procréative (projet de rapport national et rapport international) en constituent un bon exemple.

Face à un indéniable allongement des transitions vers l'âge adulte et à un «attachement» plus durable à la famille d'origine, les futures analyses internationales devront accorder plus d'attention au contexte familial et à la politique familiale. Alors que le travail migratoire entre dans les mœurs, ces études concernent tant les familles d'origine que de destination. Par ailleurs, il faudra se demander si le caractère sacré de la vie et de la responsabilité familiales n'interdit pas des activités gouvernementales dans le cadre de la famille et, au-delà, dans d'autres champs d'action politique.

Logement

Le logement est un autre domaine de la politique de jeunesse relativement négligé, dont l'importance a pourtant été confirmée par les récentes analyses internationales. La première analyse internationale pour l'Espagne ne se trompait pas en prédisant que les besoins des jeunes en termes de logement ne tarderaient pas à devenir un défi majeur pour la politique de jeunesse.

Bien évidemment, de nouvelles relations se sont établies dans les familles élargies, entre les parents et les enfants devenus des jeunes adultes. A Chypre, Malte et en Arménie, beaucoup de jeunes qui restent plus longtemps dans leur famille d'origine ne rencontrent pas de «gros problèmes». Pour autant, cela ne signifie pas que des alternatives, le cas échéant, ne soient pas préférables. Les jeunes ne se sentent peut-être pas «piégés», mais il se peut que parfois la situation soit simplement tolérée. Il est donc important de répondre aux besoins des jeunes en termes de logement et de faire le point sur les logements disponibles, et notamment leur accessibilité économique. A l'évidence, de nouvelles initiatives sont nécessaires pour répondre à des conditions elles aussi nouvelles. La Norvège (rapport international) a adapté ses programmes de subventions et de prêts de Husbanken, l'Arménie (rapport international) étudie la possibilité d'un programme de prêts hypothécaires par le biais de son Fonds d'assurance publique, et le rapport international pour Malte (rapport international) présente plusieurs propositions en relation avec les logements inoccupés.

Inévitablement, des tensions perdureront dans la politique de jeunesse – entre les générations nouvelles et anciennes, entre les secteurs privé et public, entre les modalités de location et l'occupation par le propriétaire.

Le processus d'analyse internationale a pour rôle clé la collecte de données fiables sur les problèmes de logement que rencontrent les jeunes, et notamment: la situation des jeunes en matière de logement, leurs aspirations, leur possibilité d'obtenir un logement indépendant et les mécanismes en place pour accompagner les transitions en matière de logement.



La justice des jeunes

Beaucoup de rapports nationaux (par exemple Chypre et Norvège) évoquent l'évolution du profil de la délinquance juvénile en termes de taux, de caractéristiques et d'auteurs. Il est souvent insinué que l'ampleur et la nature de la criminalité des jeunes sont des conséquences du multiculturalisme et de l'immigration. Si l'approche progressiste de la délinquance juvénile adoptée par la Norvège se heurte aujourd'hui à des difficultés (voir rapport international), d'autres pays présentent des systèmes dépeints comme «dépasseés» (Chypre, rapport international, Arménie, rapport international). Dans ces pays (et à Malte) se posent manifestement des problèmes d'économie d'échelle: il y a relativement trop peu de jeunes délinquants pour que des dispositions spécifiques soient viables. Par conséquent, à Chypre (rapport national), les délinquants juvéniles continuent d'être incarcérés aux côtés des adultes.

Que la philosophie dominante soit punitive ou corrective, la cohérence des mesures de justice appliquées aux jeunes, *en relation avec* la pratique et les objectifs plus larges de la politique de jeunesse, mérite une réflexion critique – tout comme d'ailleurs les mesures disponibles face au tableau de plus en plus complexe de la délinquance juvénile.

Les futures analyses internationales devraient tracer le profil évolutif des jeunes qui transgressent la loi, évaluer la cohérence des réponses apportées par la justice en relation avec la politique de jeunesse au sens large, et explorer la gamme des mesures disponibles en fonction de la nature et de la gravité de la délinquance.

d. Thèmes transversaux

Le premier rapport de synthèse présentait un certain nombre de thèmes transversaux dégagés des quatorze rapports examinés. Le présent rapport de synthèse confirme et conforte la validité de ces thèmes, tout en mettant en lumière d'autres thèmes transversaux révélés par les récentes analyses. Ces derniers n'étaient pas absents du premier rapport, mais pas suffisamment importants pour figurer dans le cadre initialement tracé pour la politique de jeunesse. A présent, des raisons solides justifient leur intégration.

i. Confirmer et compléter les thèmes transversaux du premier rapport

Participation et citoyenneté des jeunes

Le rapport international pour Malte confirme la nécessité, pour la politique de jeunesse, d'établir un équilibre entre soutien et autonomie des jeunes²². Pour autant, l'autonomie des jeunes est sans nul doute favorisée par les structures pour la participation des jeunes et celles qui facilitent la pratique de la citoyenneté. Si les ONG de la jeunesse restent un vecteur important, elles n'en font pas moins l'objet d'une certaine défiance dans quelques pays (Arménie, projet de rapport national). La participation des jeunes pourrait également, comme le suggère le rapport international pour Malte, être promue et soutenue au moyen de l'engagement social

22. Le Livre blanc de l'Union européenne, «Un nouvel élan pour la jeunesse européenne», prône la promotion d'une plus grande autonomie pour les jeunes. Cette vision est contestée par des données scientifiques plus vastes qui mettent en évidence le besoin des jeunes d'un soutien renforcé dans un environnement global de risque et de vulnérabilité.

des jeunes et leurs activités bénévoles (voir aussi Williamson et Hoskins, 2005). De plus, comme le souligne le rapport national pour la Slovaquie, la participation des jeunes n'est pas seulement une option au menu des loisirs, pas plus qu'une simple contribution civique, mais une plate-forme d'apprentissage qui favorise le développement de tout un éventail de «compétences transversales».

Alors que la signification et l'objectif de la participation continuent d'alimenter un débat houleux (Slovaquie, rapport national), force est de reconnaître que, dans la plupart des pays, le répertoire des routes possibles vers la citoyenneté reste peu étoffé. Chypre (rapport international), par exemple, tient à apporter un solide soutien à l'engagement social et civique des jeunes, bien que le concept de volontariat reste quelque peu abstrait. Même pour un pays comme la Norvège (rapport national), dont l'ampleur de l'engagement, de l'histoire et de l'expérience dans le domaine de l'encouragement de la participation n'est plus à prouver, le défi reste de taille – comme le fait observer son rapport international:

«Bien des conseils de comté pour la jeunesse semblent assoupis, voire inexistants. Dans un pays aussi fortement engagé politiquement et financièrement en faveur de la participation, de tels décalages ont plutôt surpris l'équipe internationale d'experts.»

La participation et la citoyenneté, qui constituent des thèmes transversaux fondamentaux, ne sont pas simples à promouvoir selon les contextes; on observe par ailleurs des écarts entre les pays quant aux niveaux de participation et de citoyenneté, et quant à la signification de ces concepts. Ce qui compte, pour les analyses internationales, c'est de réunir des informations sur l'éventail des opportunités, des expériences et des initiatives qui s'inscrivent dans le sens de ces objectifs.

Inclusion sociale

Avec la multiplication des analyses apparaissent des notions très diverses d'«exclusion» et d'«inclusion». Par rapport aux normes de quelques pays d'Europe occidentale, on pourrait ainsi affirmer qu'en Arménie la majorité de la population est exclue. Mais adopter une position plus relativiste pose tout autant de problèmes, pour d'autres raisons. Sur cette question, les rapporteurs doivent donc faire preuve de plus de «créativité» (comme certains l'ont déjà fait, d'ailleurs), sans pour autant renoncer aux quelques points d'ancrage nécessaires. A ce sujet, les travaux de recherche universitaire de Levitas (2005)²³ pourraient offrir un point de départ utile.

Dans les analyses, il apparaît que quelques pays ne veulent pas renoncer au concept de pauvreté: le rapport international pour Malte indique que 15 % de la population est tombée sous le «seuil du risque de pauvreté», tandis qu'en Arménie (rapport international), on considère que 50 % de la population vit dans la pauvreté. La Norvège (rapport international) a sa propre conception de l'exclusion, qui concerne principalement l'abandon scolaire précoce, l'aggravation des problèmes sanitaires et l'évolution des caractéristiques de la criminalité.

23. Levitas affirme qu'il existe trois discours essentiels sur la pauvreté et l'exclusion sociale: le Discours de redistribution (RED), classique et social, le plus récent Discours d'intégration sociale (SID) adopté dans le contexte de la «troisième voie», et le Discours moral d'underclass (MUD) prôné par la nouvelle droite. Elle examine ensuite ces trois approches dans le contexte du nouveau parti travailliste de Tony Blair.



L'exclusion est donc sur toutes les lèvres. Il en découle inévitablement des stratégies en faveur de l'inclusion. La Slovaquie (rapport national), par exemple, s'est dotée d'un Plan d'action national pour l'inclusion sociale. Dans l'évolution des analyses du Conseil de l'Europe, néanmoins, la prise de conscience de la situation défavorisée et, parfois de la discrimination, dont sont victimes certains groupes sociaux a conduit à s'intéresser principalement aux structures d'accès et d'inclusion. Autrement dit, si l'attention peut rester axée sur, par exemple, les Roms en Slovaquie (rapport international) ou les personnes handicapées en Arménie (projet de rapport national), il devrait être possible de réorienter la politique sur les mesures destinées à promouvoir l'accès et une meilleure inclusion. Qu'il s'agisse – pour reprendre la théorie de Levitas – de mesures fiscales de redistribution (comme des subventions pour l'apprentissage), de mesures d'intégration sociale (comme des programmes de formation professionnelle) ou de stratégies de «remoralisation» (comme des formations obligatoires pour les parents), l'objectif est de les examiner par rapport à des normes internationales plus larges et d'évaluer leur crédibilité subjective.

En matière d'inclusion sociale, plutôt que de s'attarder (indéfiniment) sur la définition scientifique de l'exclusion ou de tenter d'identifier des groupes spécifiques de jeunes exclus, les analyses internationales devraient s'intéresser aux stratégies gouvernementales déployées pour favoriser l'accès et l'inclusion, et évaluer leur efficacité sous un angle international et subjectif.

Information des jeunes

L'article 13 de la Convention des Nations Unies relatives aux droits de l'enfant concerne l'information. Alors que nous vivons dans une «société de l'information», l'ampleur, la nature et la disponibilité de l'information présentent pourtant des écarts considérables d'un pays à l'autre – et, plus significatif encore, au sein même des pays. Les initiatives de politique publique destinées à compenser les inégalités en termes d'information au plan national mettent en évidence l'énorme fossé international en matière de ressources, de compréhension et d'approche. En Norvège (rapport international), le gouvernement gère une impressionnante page web qui vient compléter d'autres services d'information pour les jeunes, en plus de l'accès à l'internet disponible dans les écoles et dans au moins les trois quarts des foyers. Chypre (rapport international) s'est dotée de remarquables Centres d'information de la jeunesse à Nicosie et Larnaca, et le Conseil de la jeunesse chypriote prévoit de développer ce réseau. Par contraste, il faut citer les courageuses tentatives de l'Arménie (rapport international) pour diffuser des informations par le biais d'un «journal de jeunes» subventionné par le gouvernement; comme le note le projet de rapport national pour l'Arménie, des barrages importants s'opposent à la mise en place de services d'information pour la jeunesse de meilleure qualité, même si des projets en ce sens sont en préparation, qui mettraient à profit la télévision, ainsi que les centres régionaux de la jeunesse proposés.

Se pose par conséquent la question descendante de la fourniture d'informations, mais aussi la question ascendante de la façon dont les jeunes utilisent cette information. En Arménie, la moitié des jeunes seulement ont accès à l'internet et la télévision reste pour eux la principale source d'information (Arménie, projet de rapport national).



Ce rapport de synthèse confirme la nécessité d'explorer la question de l'information des jeunes du point de vue non seulement des services à leur disposition mais également de la façon dont les jeunes les utilisent (ou pas).

Multiculturalisme et minorités

A première vue, il semble que la plupart des sociétés modernes sont composées d'individus d'origines ethniques multiples et variées; en réalité, ce n'est pas toujours le cas. L'Arménie (rapport international), par exemple, est «une société globalement mono-ethnique, monolithique et unilingue²⁴». Quantité de raisons très spécifiques expliquent cette situation. En effet, le plus fort «multiculturalisme» qui prévaut dans d'autres pays a des racines et des antécédents très différents. Sur une échelle illustrant cette diversité produite par l'histoire, de la plus forte à la plus faible, les pays dont les politiques de jeunesse ont été récemment analysées se situent comme suit:

Degrés de diversité ethnique (du plus important au plus faible):

Malte > Chypre (Grecs chypriotes, Turcs chypriotes, colons turcs et autres) > Arménie > Norvège (postnorvégianisation) > Lituanie > Slovaquie

Concernant le vaste concept de minorités, les analyses internationales ont mis en évidence la nécessité, d'une part, d'une définition plus fine et plus complète, d'autre part, d'une réflexion. Il existe en effet le «peuple indigène» de Norvège, les «minorités nationales» de Norvège et les groupes «religieux minoritaires» de Chypre, les anciens et les nouveaux immigrés, les réfugiés et les demandeurs d'asile, les minorités sexuelles, etc. Certains de ces groupes (les Sami en Norvège, les Roms en Slovaquie) ont été au premier plan du débat sur la politique de jeunesse, tandis que d'autres sont restés parfaitement invisibles (tous à l'exception des Chypriotes, dans l'analyse pour Chypre – rapport international). A telle enseigne que le rapport international pour Malte exprime une certaine frustration face à cette invisibilité, regrettant qu'il n'ait pas été possible de rencontrer des membres des groupes minoritaires et donc de commenter les expériences qu'ils vivent et la façon dont ils sont traités par la société.

Pour ce qui est de la Norvège (rapport national), il est manifeste qu'elle tente d'accroître la transparence des questions liées à un multiculturalisme croissant. En revanche, d'autres pays se montrent peu disert sur la façon dont ils s'adaptent aux anciennes et nouvelles minorités.

Les futures analyses internationales devront non seulement dégager les complexités spécifiques du multiculturalisme dans chacun des pays concernés, mais également s'efforcer d'entrer en contact avec les groupes de jeunes minoritaires moins visibles afin d'examiner leurs expériences.

Mobilité et internationalisme

Le premier rapport de synthèse voyait dans la mobilité et l'internationalisme un thème transversal largement associé à la mobilité des étudiants, aux possibilités de parcourir le monde en train (carte Inter-Rail) et à d'autres aspects positifs liés

24. Le rapport national pour l'Arménie tente de contester cette analyse en soulignant l'existence sur son sol de 11 groupes minoritaires dont chacun possède une même chance d'y réussir sa vie.



à une Europe élargie et «connectée». L'accent n'était pas alors sur la migration, et encore moins sur la migration forcée.

Comme le multiculturalisme, la mobilité se conçoit néanmoins à différents niveaux et s'accompagne d'un ensemble de conséquences qui vont de bénéfiques substantiels à des problèmes graves. Ainsi, quelques-uns des récents pays participants sont qualifiés d'«européens ambivalents» (Malte, rapport international), désireux de s'assurer les avantages liés à l'Union européenne tout en espérant éviter celles de ses conséquences jugées négatives. Au sein de ces pays se posent d'énormes difficultés liées à la mobilité interne et à la migration à la fois volontaire et – dans le cas des populations déplacées d'Arménie – contrainte.

Ainsi, le tableau est complexe: migration interne des zones rurales vers les villes, mouvements d'étudiants à l'intérieur du pays et vers l'étranger (certains revenant au pays, d'autres pas), mobilité pour des emplois temporaires ou permanents loin de la maison (parfois légaux, parfois illicites), traite des femmes et accès aux programmes de mobilité des institutions européennes.

L'Arménie (projet de rapport national) a connu des mouvements migratoires massifs (immigration et émigration) dans les années 1990: quelque 400 000 migrants internes à cause du conflit avec l'Azerbaïdjan, et environ un million d'émigrants du fait d'une situation économique et sociale très instable. Chypre (rapport international), devenue une porte d'entrée dans l'Union européenne, est de plus en plus impliquée dans la traite illicite de migrants et de femmes, et le trafic de drogue. Au plan interne, tandis que s'apaisent quelque peu les tensions politiques entre le nord et le sud de l'île, de plus en plus de Chypriotes turcs traversent la Ligne verte tous les jours pour aller travailler (Chypre, rapport international). Une telle mobilité liée à l'*emploi*, sur des semaines et des mois plutôt que quotidienne, est courante parmi les Arméniens, qui vont travailler en Ukraine et au Bélarus (Arménie, rapport international). Et bien que l'analyse de la Lituanie ait été effectuée avant son entrée dans l'Union, des observations faites sur le terrain prouvent que 20 % de la population s'est déplacée vers l'Ouest (apparemment pour travailler) en mai 2004. Un autre sérieux sujet de préoccupation est la migration de travail vers les économies clandestines d'autres pays. C'est généralement le fruit d'une décision quasi volontaire, pourtant parfois contrainte – comme dans le cas de la traite de jeunes femmes depuis et à travers l'Arménie (Arménie, rapport international, projet de rapport national).

Concernant les jeunes, de gros problèmes de mobilité sont liés à l'*éducation*. Si les Chypriotes du nord et du sud de l'île divisée partent souvent à l'étranger pour étudier dans l'enseignement supérieur, les Chypriotes turcs du Nord ont plutôt tendance à ne pas revenir, contrairement aux Chypriotes grecs du Sud (Chypre, rapport international). De nombreux jeunes de Norvège choisissent d'aller étudier à l'étranger; de la même façon, des étudiants d'autres pays veulent étudier en Norvège (rapport national). Sur ce point, la question se pose à deux niveaux: le nombre de jeunes qui étudient à l'étranger et la proportion de ceux qui rentrent dans leur pays d'origine.

Les institutions européennes, et notamment le programme Jeunesse de l'Union européenne²⁵, ont accordé une grande importance à la mobilité et à

25. Le programme Jeunesse englobait des échanges de jeunes, des visites d'étude par des professionnels du travail dans le domaine de la jeunesse, le programme de Service volontaire européen et des initiatives de jeunesse; il porte aujourd'hui le titre de programme Jeunesse en action et couvre la période 2006-2013.



l'internationalisme comme moyens de promouvoir les échanges d'apprentissage et l'apprentissage interculturel. D'autres questions émergent ainsi, au sujet de l'intérêt des jeunes pour ces programmes d'échange, des effets multiplicateurs ou en cascade de ces expériences et l'accès des différents groupes de jeunes à ces programmes. Pour des raisons très variables, certains jeunes éligibles à ces programmes se heurtent à des obstacles de taille au moment d'y participer. C'est le cas des jeunes du nord de Chypre (rapport international) et d'Arménie (projet de rapport national, rapport international), pour des raisons corrélées mais pourtant assez différentes.

Tous ces mécanismes et processus de mobilité induisent des réactions en chaîne pour la politique plus générale: l'équilibre géographique et générationnel, les compétences de base, et la durabilité ou la mutation des orientations politiques dominantes.

La mobilité et l'internationalisme ne se réduisent pas, bien évidemment, à étudier à l'étranger et à parcourir le monde en train. C'est une question dont les analyses internationales doivent pénétrer la complexité, notamment du point de vue de l'éducation et de l'emploi, mais aussi de la migration contrainte, du choix des jeunes de rentrer ou pas, et des facilités ou difficultés d'accès aux programmes européens.

Egalité des chances

Le rapport national pour la Slovaquie observe que «dans la réalité, la position des femmes dans la société slovaque n'est pas aussi idéale que semblent l'indiquer les normes mentionnées», et l'on pourrait dire à peu près la même chose pour Chypre (rapport international) et l'Arménie (rapport international). Tout au moins, les rapports nationaux pour ces pays abordent les questions de parité. Ils sont en revanche beaucoup plus discrets sur les minorités sexuelles et les droits des homosexuels – questions que Malte, Chypre et l'Arménie ignorent complètement, tandis que le rapport national pour la Slovaquie fait la remarque suivante: «En Slovaquie, il n'existe pas de législation sur laquelle baser la lutte contre la discrimination des minorités sexuelles.» Et il en va de même pour l'Arménie (rapport international). A Chypre (rapport international), tout individu refusant de servir son pays pour des «raisons psychologiques» (euphémisme pour désigner l'homosexualité) se voit automatiquement retirer son permis de conduire. Au moins, le rapport international pour Malte contient une annexe consacrée au Mouvement pour les droits des homosexuels de Malte.

Globalement, les pays dont la politique de jeunesse était soumise à l'examen sont en principe favorables à l'égalité des chances. Mais les analyses internationales doivent aller au-delà des questions de parité et examiner la position des jeunes avec des handicaps ou des orientations sexuelles différentes – qui, jusqu'à présent, n'ont pas bénéficié d'une attention suffisante dans le cadre du processus d'analyse.

ii. Les questions émergentes exigeant une plus grande attention

Radicalisation, réaction ou conformité

Qu'ils soient nationaux ou internationaux, les rapports n'accordent guère d'attention à la question de l'extrémisme parmi les jeunes et à une éventuelle



réponse politique au phénomène – qui pourrait aller d’efforts pour comprendre et répondre au problème jusqu’à des mesures de lutte et de répression. Toute réponse devrait s’appuyer sur des informations concernant la nature de l’extrémisme dont l’existence est supposée ou établie. Elle devrait aussi, très certainement, intervenir dans le contexte des inquiétudes politiques suscitées par le fondamentalisme et le radicalisme, et intégrer les aspirations autour de l’inclusion et du renouveau démocratique.

Le rapport national pour la Norvège consacre une petite section aux «groupes de jeunes nationalistes», qui contient l’observation éloquent (rapport national) suivante:

«La croissance et le recrutement par ces groupes constituent un grave problème, pour les enfants et les jeunes qui s’engagent dans ce type de mouvement, mais aussi pour leurs familles et les collectivités locales.»

De la même façon, le rapport national pour la Slovaquie évoque brièvement les «groupes extrémistes», notamment ceux qui ont promu l’idéologie de l’état pronazi en Slovaquie durant la seconde guerre mondiale (rapport national). Ces dix dernières années, les crimes motivés par la haine raciale ont augmenté de façon significative.

Les deux rapports mentionnent la résurgence des *anciens* racismes et extrémismes (en particulier les groupes néonazis qui prônent l’hégémonie blanche), mais pas les problèmes liés aux nouvelles formes de radicalisme et de fondamentalisme. Or, nous devrions nous attendre à ce que ces questions occupent une place plus importante dans les futures analyses.

Même si, pour l’instant, les analyses ne s’étendent pas sur la résurgence des anciennes formes de racisme et d’extrémisme et les nouvelles formes de radicalisme et de fondamentalisme, elles devront probablement leur accorder plus d’attention à l’avenir.

Pressions locales ou globales

Les rapports nationaux pour Malte, Chypre et l’Arménie font très clairement état des tensions que génèrent les tentatives pour préserver les valeurs traditionnelles (voir aussi «Loisirs et culture» ci-dessus) face à l’intrusion voire l’invasion des valeurs européennes et globales (plus libérales). Même le rapport national pour la Slovaquie note, au sujet de l’émergence de groupes de jeunes extrémistes (voir plus haut), les tensions qui découlent de la confrontation du patriotisme local avec les pressions de la mondialisation.

Aujourd’hui, l’adjectif «glocal», nouveau mantra des théoriciens de la culture de la jeunesse et des internationalistes, pourrait dissimuler des tensions encore plus vives, voire des conflits, entre le maintien de traditions locales et l’adoption d’influences mondiales. La façon dont les jeunes gèrent et vivent cet état de fait pourrait être un axe de réflexion intéressant pour les analyses internationales.

Nouvelles technologies

C’est dans le domaine des nouvelles technologies que cette tension potentielle entre tradition et modernité est la plus apparente. Celles-ci représentent pour



certaines une invasion, pour d'autres, une bouée de sauvetage: «Les jeunes préfèrent une communication souple, rapide et légère.» (Slovaquie, rapport national)

Se posent ici quantité de questions autour de l'accès, de l'utilisation et de la localisation des nouvelles technologies, mais aussi de leur utilisation par les jeunes et au profit de la politique de jeunesse. Les multiples usages du téléphone portable dans la vie des jeunes alimentent une littérature prolifique. Il est vrai qu'internet offre une myriade d'opportunités d'apprentissage et d'engagement, mais aussi d'activités plus récréatives, parfois répréhensibles.

Malte semble avoir tout particulièrement à cœur d'introduire les nouvelles technologies dans les écoles (rapport international) et de développer un enseignement et un apprentissage de celles-ci par le biais précisément des nouvelles technologies. La position de l'Arménie sur ce front est par contraste très en retrait: plus de la moitié des jeunes n'ont pas accès à l'internet (rapport national). La Lituanie, pourtant partie d'une position similaire il y a quelques années (le rapport international indique que le système lituanien d'éducation formelle est loin de satisfaire aux normes européennes), a entrepris une réforme systématique de son système éducatif qui reconnaît le besoin d'un investissement technologique dans l'éducation (rapport national). Et tandis que la Lituanie voit l'importance de liens étroits entre l'école et la société de l'information, le rapport national pour la Slovaquie note que les prétendues nouvelles technologies ne jouent qu'un rôle marginal dans la diffusion de l'information sur les droits des jeunes. Sur huit enfants, un n'a jamais utilisé un ordinateur, que ce soit à l'école ou à la maison, ce qui, comme il fallait s'y attendre, a des répercussions négatives sur ses résultats scolaires (Slovaquie, rapport national). Ces données datent de 2003 et la situation a probablement considérablement évolué depuis. Néanmoins, il subsiste un profond fossé numérique entre les pays, et au sein de ceux-ci, que pourrait exacerber une inégalité entre les filles et les garçons concernant l'utilisation des nouvelles technologies (Malte, rapport international). La Norvège, comme on peut le supposer, est déjà passée à la vitesse supérieure!

Compte tenu de leur impact déterminant à la fois sur la vie des jeunes et dans le cadre de l'exécution de la politique de jeunesse, les nouvelles technologies méritent une analyse bien plus approfondie dans les futurs rapports.

Centre/périphérie

Dans le contexte de la question transversale de mobilité et de la nouvelle thématique des pressions locales/globales (ci-dessus), mais aussi des débats sur la problématique urbaine/rurale, la politique à mener pour gérer les disparités entre le centre et la périphérie – concrètement, entre la capitale et les régions – génère beaucoup d'angoisse dans bien des pays. La capitale est attrayante pour les jeunes aux plans des loisirs et de l'éducation, car «c'est là que ça se passe». La Norvège, avec sa capitale, est l'exemple type de cette situation: Oslo, spectaculairement multiculturelle, offre un contraste frappant avec l'homogénéité maintenue dans le reste du pays (voir rapport international). Et, en dépit d'une politique visant à répartir les membres des minorités ethniques entre les 434 municipalités, beaucoup, si ce n'est la plupart, retournent à Oslo (rapport international). Pour cette raison et d'autres, a été développée une forte politique régionale qui intègre les dimensions de la politique de jeunesse. On constate des défis du même ordre dans d'autres pays. Chypre (rapport international) tente d'étendre ses services d'information pour la jeunesse vers des collectivités plus



petites. La Slovaquie a mis en place des centres régionaux d'information pour la jeunesse (voir rapport national) et des centres régionaux de loisirs (rapport international). L'Arménie a entrepris de développer des centres régionaux pour la jeunesse (rapport international) au moyen d'un programme qualifié de «sans précédent» par le projet de rapport national.

Les analyses internationales ont eu tendance à se polariser sur les questions de la jeunesse nationales puis locales, d'une certaine façon au détriment des questions régionales. Or, il faut approfondir l'examen et le débat sur les relations entre le centre et la périphérie, notamment en ce qui concerne les stratégies régionales (ciblant la jeunesse) touchant aux questions de migration, d'information, de loisirs et de culture, de même qu'à d'autres dimensions clés comme l'éducation, l'emploi et le logement.

Polarisation urbaine/rurale

La question de la polarisation urbaine/rurale est indissociable de la problématique centre/périphérie: elle est liée au déplacement des jeunes (souvent les plus aptes, motivés et qualifiés), qui quittent les zones rurales au profit des villes. Face à cet état de fait, une stratégie régionale ne suffit pas; il faut aussi une stratégie *rurale*. C'est ce qui apparaît dans le rapport international pour la Norvège, qui s'appuie sur les observations du rapport national selon lesquelles les opportunités d'emploi (généralement invoquées pour justifier le départ) ne sont de loin pas suffisantes: il faut que soit accessible une panoplie complète de services et de structures. De toute évidence, les très petites collectivités ne sont pas en mesure de fournir seules une telle offre. Se posent donc systématiquement les questions cruciales de transport et de communication pour garantir l'accès à ces dispositions. La politique de transport scolaire des «bus jaunes», en Lituanie (rapport national), en est un bon exemple. Les programmes d'enseignement et d'apprentissage via internet, comme ceux imaginés en Norvège (rapport international), en sont un autre. L'aspect critique restera la mise en œuvre de méthodes appropriées et attractives pour proposer des services aux jeunes – et, lorsque cela n'est pas possible, pour amener les jeunes vers ces services par des moyens à la fois physiques et virtuels.

Un ralentissement de la vitesse d'«urbanisation», phénomène qui concerne la plupart des sociétés, est peu probable. Or, ses implications pour la durabilité des communautés rurales sont énormes, et notamment pour leurs économies, leurs infrastructures de loisirs et leur équilibre géographique. Les jeunes jouent le rôle le plus marqué dans ces tendances; il y a plus de chances qu'ils partent mais, inversement, ce seront leurs initiatives qui feront revivre les campagnes. Jusqu'à présent, cette discussion a été quelque peu négligée dans les analyses internationales.

Elites et exclus

Outre les mouvements et les déplacements géographiques (mobilité et migration), il faut se pencher sur la question de la mobilité sociale, ou de son absence, du fait du maintien des privilèges sociaux et professionnels. Cette question n'est pas apparue (ou du moins, n'a pas été évoquée) dans les dernières analyses internationales, sauf en relation avec Malte, et non sans un certain humour (rapport international):



«L'un des paradoxes de cette société "totale", aussi petite qu'intime, est que la distance sociale qui sépare le "sommet" de la "base" semble être la même – toutes proportions gardées – que celle que l'on pourrait mesurer dans les sociétés pluralistes, plus grandes et moins complexes. L'une des doléances que l'équipe internationale n'a cessé d'entendre portait sur l'"élite", qui aurait perdu le contact avec les gens ordinaires. Au début, certains d'entre nous se sont étonnés de ce qu'il fût possible de "perdre le contact" avec quiconque à Malte, mais cette affirmation s'est avérée non dénuée de vérité.»

Il existe bien entendu différentes formes d'élitisme. Néanmoins, plusieurs analyses (Chypre, Arménie et Lituanie en particulier) ont permis d'entrevoir le développement de telles tendances dans le contexte de la politique de jeunesse. Il semble qu'il existe une sorte de «cercle fermé» de privilégiés (issus des milieux politiques, des ONG et d'autres secteurs), dont les exclus estiment qu'ils sont préoccupés uniquement par la défense de leurs propres intérêts, avantages et relations (gouvernements, ONG et personnes clés). Pendant ce temps, les exclus n'ont pas connaissance, ou sont mal informés, des ressources, des initiatives et des actions. Même si ces problèmes étaient parfois pris en compte – au niveau, par exemple, du recrutement des membres des commissions ou des procédures d'attribution des subventions publiques –, l'attention qui leur était accordée pouvait sembler parfois peu sérieuse, voire purement symbolique.

Le développement de la politique de jeunesse n'est pas épargné par l'évolution naturelle de la bureaucratie politique, dans le cadre de laquelle les «premiers arrivés» consolident leurs positions et, avec le temps, viennent à former une élite privilégiée au détriment des «retardataires» et des exclus. Examiner de près de telles situations devrait faire partie des missions clés des analyses internationales.

Questions environnementales

Dans un domaine complètement différent, il semble à présent nécessaire d'accorder une attention renforcée aux questions environnementales. Les premières analyses ont évoqué l'aspect environnemental uniquement dans le contexte de l'engagement politique écologique des jeunes. Or, on observe aujourd'hui parmi les populations une volonté générale d'être sensibilisé aux problèmes environnementaux et d'enseigner aux jeunes leur responsabilité à cet égard. Le Conseil de la jeunesse chypriote (rapport national) accorde une grande place à ces questions, tout comme le Gouvernement de la Slovaquie (rapport national) – même si, d'après le rapport international pour la Slovaquie, le programme d'éducation à l'environnement est trop formel alors qu'il représente une réelle opportunité d'introduire des méthodologies d'apprentissage non formelles.

Les questions environnementales ont gagné en importance depuis les premières analyses internationales. Elles ne sont plus du seul domaine des jeunes radicaux ou des organisations écologistes et forment un thème central du débat politique et éducatif – évolution que devront refléter les prochaines analyses.

Le rôle de la diaspora

Le second cycle des analyses internationales des politiques nationales de jeunesse concernait au moins trois pays dont la diaspora est bien connue: Malte,



Chypre et l'Arménie. On pourrait aussi discuter du cas de la Lituanie, mais son importante diaspora n'est pas analysée de la même façon. Ce qui est notoire, en revanche, c'est la façon dont se diffuse l'influence de la diaspora, dans les deux directions, concernant les jeunes. Il apparaissait clairement, par exemple, que les jeunes Arméniens ont la chance de pouvoir étudier à l'étranger, notamment aux Etats-Unis, grâce aux liens familiaux. L'existence de la diaspora arménienne a soutenu les vagues successives d'immigration depuis l'Arménie (rapport international). Le rapport national pour Chypre énonce l'objectif clé du Service pour les Chypriotes à l'étranger du Gouvernement de la République de Chypre en ces termes:

«Maintenir un contact étroit et permanent avec les Chypriotes à l'étranger et garantir la préservation de leur identité nationale, de leur religion et de leur patrimoine culturel, préserver leur amour et leur intérêt pour Chypre et les épauler dans leurs problèmes et leurs besoins.»

Concernant l'Arménie, c'est la diaspora qui apporte sa contribution aux problèmes et aux besoins du pays, sous la forme de plus d'un milliard de dollars par an destinés à aider les familles au quotidien (transferts de fonds), de même que d'investissements (rapport international). Le lien entre les trois millions d'Arméniens en Arménie et les six millions ailleurs dans le monde est entretenu grâce à de nombreuses relations personnelles, financières et organisationnelles (projet de rapport national). Le rapport pour Malte n'a pas examiné en profondeur ces relations (rapport international), mais il reconnaît l'importance de ces transferts de capital humain et social qui interviennent entre Malte et ses communautés émigrées dans d'autres pays comme l'Australie, le Canada, les Etats-Unis ou le Royaume-Uni.

Même si son importance est moindre dans certains pays, la place de la diaspora dans la mythologie, la culture, la religion, l'identité, l'économie et l'éducation, et sa contribution à la vie des jeunes, mérite une très grande attention.

e. Fondements d'une politique de jeunesse efficace

Le premier rapport de synthèse suggérait l'existence de trois éléments nécessaires à l'élaboration et au déploiement d'une politique de jeunesse: la recherche sur la jeunesse, la formation professionnelle et la diffusion des bonnes pratiques. Cette affirmation est largement soutenue par les analyses plus récentes, même si d'autres observations de fond, émergeant de celles-ci, méritent que l'on s'y attarde.

Recherche

La plupart des analyses internationales semblent avoir souffert de l'absence, du moins partielle, de données scientifiques. Il est parfois difficile de savoir si ces données étaient disponibles mais pas accessibles, ou si tout simplement elles n'existaient pas:

«On ne cachera pas l'absence de données statistiques à Malte, ni le fait que la coordination entre certains secteurs aux intérêts communs est loin d'être idéale.» (Malte, rapport international)

Le rapport international pour Malte poursuit en faisant observer qu'il faudrait améliorer les «lignes de communication» entre la recherche et les décideurs.

Cela présuppose, bien entendu, que la recherche ait quelque chose à dire – en d'autres termes, qu'elle soit pertinente sur le plan politique. Une inquiétude a été exprimée, par exemple, en Norvège (rapport international), face à la rareté des études d'évaluation sur la jeunesse liées à la politique, en dépit d'une longue tradition et d'une solide réputation dans la recherche sur la jeunesse théorique et plus scientifique.

La Slovaquie (rapport national) note qu'elle n'a jamais été dotée d'un institut indépendant dédié à la recherche sur la jeunesse, mais fait valoir (rapport national) que ce secteur de la recherche joue un rôle important de soutien dans la politique de jeunesse. Le rapport international pour l'Arménie propose la création d'une petite unité consacrée à la recherche sur la jeunesse, similaire à celle qui existe actuellement en Slovénie (rapport international).

La relation entre la recherche et l'élaboration de la politique de jeunesse est complexe. La recherche sur la jeunesse peut être trop théorique et difficilement applicable. Les données scientifiques empiriques peuvent faire défaut, ou exister mais sous une forme peu intéressante. A l'inverse, elles peuvent sembler appropriées mais ne pas véhiculer un message (politique) satisfaisant. Les rapports internationaux devraient approfondir l'analyse de cette relation et les réponses envisageables.

Formation

Le rapport national pour la Slovaquie note que la préparation des travailleurs du secteur jeunesse demeure une condition indispensable à la mise en œuvre de la politique de jeunesse. Le rapport international pour Malte évoque la formation des travailleurs à la fois pour la jeunesse et sociaux. Certes, la formation est à l'ordre du jour, mais le rapport n'apportent pas de réponses à des questions plus précises et sensibles: qui faut-il former? Comment, où, pourquoi, à quoi et dans quel but? Le rapport international pour la Slovaquie propose une classification utile des personnes qui travaillent avec les jeunes:

- les professionnels;
- les paraprofessionnels;
- les pseudo-professionnels;
- les volontaires.

Le thème de la formation soulève d'autres questions quant aux compétences requises pour les différentes formes d'intervention dans le domaine de la politique de jeunesse, des questions également liées à la capacité financière du pays pour soutenir les développements professionnels appropriés. Parler en termes génériques des «travailleurs du secteur jeunesse» dissimule la nécessité de compétences et de connaissances spécialisées dans des domaines comme la communication, le conseil, l'information sanitaire et, par exemple, la justice pour les jeunes (pour laquelle il n'existe pas de praticiens spécialisés à Malte ou en Arménie).

Dans les différents pays, une analyse plus fine et approfondie des dispositions et des besoins de formation dans le cadre de la politique de jeunesse reste nécessaire.



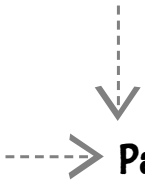
Diffusion des bonnes pratiques

Nous avons appris fort peu de choses concernant les méthodes et les mécanismes grâce auxquels les «bonnes pratiques» sont partagées, examinées et évaluées, et peut-être plus largement appliquées. Le rapport international pour Chypre mentionne quelques projets pour lesquels un excellent travail est réalisé dans un «superbe isolement», où peu d'échanges de pratiques avec un public plus large sont apparemment possibles.

Bien des moyens existent pour diffuser les bonnes pratiques: les conférences, les groupes de travail professionnels, les magazines et les journaux, les sites web et les supports de promotion. Les «meilleures pratiques» relevées dans les analyses des politiques nationales de jeunesse sont diffusées au niveau national par le biais d'une audition nationale et, au niveau international, par une présentation au Conseil mixte de la Direction de la jeunesse. Il semble donc un peu paradoxal que les analyses n'aient pas permis de découvrir les «pratiques de diffusion» dans les pays concernés!

Les futures analyses internationales devront s'efforcer d'informer sur la façon dont les meilleures pratiques du travail dans le secteur de la jeunesse sont communiquées à l'ensemble des acteurs partageant les mêmes objectifs.





Partie 2 – Le processus d’analyse internationale: réflexions et recommandations

Feu mon père était dans le Royal Corps of Signals (bataillon de transmission) durant la guerre. Après un morne séjour en Afrique du Nord, il a été en poste à Florence et Prato où sa mission consistait à réparer les systèmes de communication. Cela l’a amené à travailler avec des autochtones sur le terrain. Il s’en est fait des amis et, avec d’autres membres de son unité, a été invité à des mariages et d’autres fêtes. A la différence de quelques personnes de la même génération, l’expérience de la reconstruction a fait de lui un Européen. D’une certaine façon, je pense que c’est ce que nous faisons véritablement: brancher les fils téléphoniques et partager le boire et le manger avec les autochtones. (Réponse d’un participant, texte légèrement modifié avec sa permission)

Pour les sept analyses internationales, quelque 27 personnes ont été mises à contribution – en plus du Secrétariat de la Direction de la jeunesse. Ce nombre est imprécis, car certaines d’entre elles n’ont joué qu’un petit rôle dans le processus pour des raisons à la fois personnelles et professionnelles. De plus, l’équipe pour la Hongrie a bien été formellement identifiée, mais faute d’être opérationnelle, ses membres ne peuvent être comptabilisés – même si certains ont pris part à d’autres analyses. Dans ces conditions, on peut affirmer avec exactitude que 25 personnes issues de gouvernements, d’organisations de la jeunesse et d’instituts de recherche (et, parfois, d’autres milieux) ont contribué au processus d’analyse internationale des politiques de jeunesse du Conseil de l’Europe. Seules neuf d’entre elles ont aimablement fourni une réflexion personnelle au sujet de leur expérience – taux de réponse fort décevant. Et, bien que sollicitées à deux reprises (en janvier 2006 puis début mars 2006) pour fournir ne serait-ce qu’une petite note, la plupart n’ont même pas eu la courtoisie de la moindre réponse. L’un des membres du Conseil consultatif a déclaré qu’il n’y avait rien à dire.

Pour les six analyses en question, 30 places étaient destinées aux équipes internationales, en plus du Secrétariat²⁶. J’ai personnellement participé à trois analyses, ce qui a laissé 27 places. Les neuf réponses fournies couvraient 14 places, car les répondants concernés avaient pris part à plus d’une analyse. Certains étaient intervenus dans des analyses nationales ainsi que dans des missions consultatives du Conseil de l’Europe sur les politiques de jeunesse²⁷ et, de ce fait,

26. Qui, généralement, ne mettait qu’un membre à disposition – pour chacune des six analyses, M. Peter Lauritzen – mais qui fournissait exceptionnellement un participant supplémentaire, comme ce fut le cas pour trois de ces analyses.

27. Missions consultatives en Slovénie, Croatie et Bosnie-Herzégovine.



ont présenté des observations distinctes. Cependant, la couverture était inégale du point de vue des catégories de participants: un seul membre du CDEJ et un seul membre du Conseil consultatif ont répondu. Les sept autres réponses provenaient pour l'essentiel des chercheurs sur la jeunesse qui avaient occupé sept des dix places (sans compter les miennes) allouées à leur domaine. Il y avait également les réponses de deux (sur cinq) des experts, parfois désignés à la place des chercheurs sur la jeunesse compte tenu de leurs compétences sur des questions particulières. Pour l'une des équipes internationales, je n'ai eu aucune réponse; en revanche, j'ai obtenu une réponse complète de la part d'une autre. J'ai joué le rôle de rapporteur pour trois des analyses; seul un des autres rapporteurs n'a pas répondu. Il découle de cette situation un tableau plutôt fragmenté et incomplet. Pourtant, les comptes rendus fournis sont remarquablement cohérents du point de vue des éloges et des critiques formulées. Je doute fort dans ces conditions, et compte tenu de ma propre expérience, que d'autres contributions aient raconté une histoire très différente. L'histoire en question, c'est celle des membres des équipes internationales qui ont relaté chacune des étapes de leur voyage et émis quelques suggestions quant à la façon d'améliorer le processus d'analyse et ses résultats.

-----> **Visite préliminaire**

La visite préliminaire est, par définition, l'étape du processus d'analyse internationale qui précède la composition de l'équipe d'experts. Elle a été instituée en Lituanie (la huitième analyse) dans l'objectif de mieux cerner et comprendre les problèmes prioritaires dans le pays soumis à examen. Elle devait, dans une certaine mesure du moins, apporter des éclaircissements sur la composition de l'équipe internationale. Les membres de l'équipe découvraient alors les priorités définies une fois engagés dans leur mission, sachant toutefois que ces visites préliminaires sont de la compétence exclusive d'un membre de la Direction de la jeunesse et du sport, décrit comme «une personne très difficile à remplacer... et dont l'expérience, la connaissance et la perspicacité sont incomparables et indubitables». La question de savoir qui pourrait le remplacer a conduit à la recommandation ci-après.

Il faudrait désigner d'autres personnes (au sein ou en dehors de la Direction de la jeunesse et du sport) en mesure de conduire – en alternance ou à la place de l'actuel responsable de cette mission – les visites préliminaires dans les pays hôtes pour identifier les priorités clés d'examen et de délibération. Ces personnes devraient accompagner le responsable actuel pour se tenir au courant.

-----> **Composition de l'équipe d'experts**

La question de la composition des équipes internationales d'experts a suscité pas mal d'incompréhension, malgré un clair précédent quant aux types de personnes impliquées (un membre du CDEJ, un du Conseil consultatif, un du Secrétariat, trois chercheurs sur la jeunesse²⁸, dont l'un devait remplir le rôle de rapporteur). Néanmoins, le Secrétariat a tenté d'instaurer un équilibre entre divers critères,

28. Cette composition a évolué au cours des analyses, le chercheur sur la jeunesse étant parfois remplacé par un autre type d'expert – en possession, par exemple, d'une expérience de la formation ou d'une connaissance spécifique sur une question donnée (résolution des conflits ou situation des minorités ethniques, par exemple).



depuis le genre et l'expérience, jusqu'à des questions plus pratiques, comme la disponibilité et l'intérêt.

Dans l'ensemble, la composition des équipes d'experts a été jugée satisfaisante, notamment du point de vue de la «complémentarité» de ses membres. Et bien que, parfois, les invitations à y participer aient été complètement inattendues pour certains, d'autres ont activement tenté d'en faire partie compte tenu d'intérêts ou d'expériences particulières. Tous les répondants ont déclaré avoir été très heureux de participer: ils se sentaient «honorés», «mis au défi», «ravis» et «excités» par l'invitation à cette entreprise.

Il a été admis que réunir une équipe efficace était «un véritable défi» qui, globalement, avait été relevé avec succès. Néanmoins, quelques propositions utiles ont été faites, comme le fait de se servir de l'équipe constituée pour une analyse pour assurer le lien et la continuité avec le processus d'analyse dans son ensemble. Dans une certaine mesure, c'est bien cela qui s'est produit²⁹: les membres du CDEJ qui avaient déjà «accueilli» des analyses ont été invités à prendre les rennes d'une autre.

Il faudrait toujours maintenir le lien entre l'analyse précédente – avec l'équipe précédente ou le membre du CDEJ dans le pays à l'examen – et la prochaine analyse planifiée; dans l'idéal, un chercheur sur la jeunesse du pays concerné (le correspondant pour la recherche sur la jeunesse qui a été désigné, le cas échéant) qui serait alors chargé de la production du rapport national.

→ La production et le calendrier du rapport national

Dans l'idéal, le calendrier pour la production du rapport national est fixé lors de la visite préliminaire et du choix des dates provisoires de la première visite de l'équipe internationale. Le contenu du rapport national devrait également être déterminé d'un commun accord. Cela étant, avec l'expérience du processus d'analyse, il a été possible d'établir une sorte de modèle de rapport propice à une approche relativement cohérente.

Le rapport national est essentiel en ce qu'il permet à l'équipe internationale de s'informer sur la politique de jeunesse du pays concerné; faute de rapport national, la préparation de l'analyse et l'orientation des travaux risquent d'être plutôt hasardeuses.

L'opinion la plus répandue était celle-ci:

Il ne serait pas incongru de faire des suggestions concernant ce que l'on espère trouver dans un rapport national (comme des informations contextuelles sur le pays hôte, les politiques actuelles, des travaux de recherche pertinents, les aspirations de la politique nationale de jeunesse et les faits nouveaux).

Une description plus précise du contenu attendu du rapport s'inscrirait simplement dans une progression logique. D'une manière générale en effet, les rapports nationaux ont été d'un très bon niveau du point de vue de la description des

29. Garantir une continuité grâce à la participation par intervalles d'au moins un membre de l'équipe précédente était une suggestion issue de la toute première analyse (Finlande, 1997). Il y a été répondu que le rapporteur devrait alors participer à la prochaine analyse en tant que chercheur sur la jeunesse, proposition qui n'a pas été mise en œuvre à l'époque. Aucun membre de l'équipe pour la Finlande n'a participé à l'analyse suivante, qui concernait les Pays-Bas.



politiques, de la présentation de statistiques et de la formulation de commentaires plus qualitatifs. En revanche, c'est le respect du calendrier qui a posé des problèmes. Loin d'être prêts (ne serait-ce même que sous la forme d'un projet de rapport final) avant la première visite de l'équipe internationale d'experts, nombre des rapports nationaux n'ont vu le jour qu'après la deuxième visite – et, dans certains cas, seulement avant l'audition internationale. Cette situation parfaitement inacceptable est apparue comme une véritable perversion du processus originel et – d'une certaine façon – comme une possibilité, pour le pays hôte, de modifier sa présentation nationale de sorte à prendre en compte, voire «éviter au passage», les critiques les plus vives de l'équipe internationale. Le sentiment général était donc qu'il fallait réglementer plus précisément le calendrier des rapports nationaux.

L'analyse internationale ne devrait pas débiter avant que le rapport national n'ait été produit et publié. C'est en effet le rapport qui oriente les travaux de l'équipe internationale et, grâce à lui, l'équipe pourra commencer à comprendre la situation du pays à l'examen, mais aussi ses perceptions, ses attentes et ses besoins qui, du moins pour des raisons de programme et de calendrier (voir plus bas), ne devraient pas être réécrits pendant toute la durée du processus d'analyse internationale.

-----> Préparation de l'analyse internationale

La qualité et la nature de la préparation aux analyses internationales ont fait l'objet de sévères critiques. De l'avis de certains, il n'y aurait même eu aucune préparation. D'autres ont déclaré avoir reçu une quantité «effrayante» de matériels qu'ils se sont sentis obligés de lire dans leur intégralité. Quelques membres d'équipe ont pris sur eux de procéder à une lecture en diagonale des informations relatives au pays concerné. D'autres ont attendu certains renseignements ou des instructions qui ne sont jamais venus. Beaucoup ont décrit l'état de confusion et d'incertitude dans lequel les a mis l'invitation à participer: de quoi s'agissait-il exactement? Quels seraient leur rôle et leur responsabilité dans le processus? Néanmoins, l'invitation a déclenché un effet général de «sensibilisation» eu égard au pays concerné. Les articles, les rapports des médias et les vastes débats ont permis de beaucoup apprendre.

Diverses suggestions ont été formulées pour remédier à la confusion ainsi générée et par ailleurs génératrice d'une frustration considérable – encore pire en l'absence de rapport national. Le sentiment général était que la réunion d'ouverture, tenue à l'arrivée de l'équipe pour la première visite, était insuffisante; elle se déroulait souvent dans la précipitation et laissait trop de place au hasard.

Il faudrait définir une approche plus cohérente de la préparation de l'équipe internationale à sa mission d'analyse. Celle-ci pourrait prendre la forme d'une réunion préliminaire, suite à la réception et à la lecture du rapport national et avant la première visite. Même si le programme de cette première visite a été fixé d'un commun accord lors de la visite préliminaire, cette réunion préliminaire de l'équipe permettrait aux membres de faire connaissance (tous ne se connaissent pas avant), de discuter de la répartition du travail, de convenir des méthodes de travail et d'examiner les points à inscrire à l'ordre du jour des réunions prévues dans le cadre de la première visite.



Une autre suggestion était de mettre à la disposition des nouveaux participants un kit de formation et d'information décrivant la genèse du processus d'analyse, ses différents aspects et précisant les attentes et les responsabilités de tous ordres.

En troisième possibilité, il était proposé que, en plus des informations fournies par le rapport national, la Direction de la jeunesse identifie ses interlocuteurs dans le pays hôte et les propose à l'équipe internationale; cela pourrait être un canal d'information supplémentaire.

Les membres des équipes internationales, à l'exception du rapporteur, ne sont pas payés pour leur contribution. Mais aujourd'hui³⁰ ils reçoivent une indemnité journalière au taux forfaitaire du Conseil de l'Europe. Cette allocation n'a *jamais* été destinée à remplacer un salaire: elle prend en charge l'hébergement (50 %), les repas (30 %) et les faux frais (20 %). Qu'elle couvre en fait les frais des participants le temps de l'analyse internationale dépend du pays concerné et de la générosité de son hospitalité, notamment en ce qui concerne les repas du soir. Théoriquement, dans un pays très hospitalier où, qui plus est, la vie est peu chère, il est possible de faire des économies sur l'indemnité journalière. En pratique, l'indemnité journalière couvre effectivement les frais de tous les jours; en revanche, les remboursements de voyage compensent rarement les frais réels du fait du règlement administratif du Conseil de l'Europe. Cette question est une source de controverse majeure, à la fois dans le cadre et au-delà des analyses internationales, mais notamment pour les membres des équipes internationales, compte tenu du sacrifice exigé en termes de temps, des efforts investis et de la non-rémunération de leur contribution. Le risque «d'en être de sa poche» (risque minime mais pourtant réel) s'est avéré irritant pour quelques-uns des participants, au point de dissuader certains de participer.

Il est important que, globalement, les membres des équipes internationales «n'en soient pas de leur poche». Il est entendu que tous les frais acquittés de déplacement et de séjour, légitimement encourus dans le cadre d'une analyse, sont couverts par l'indemnité journalière et les remboursements de voyage. C'est là une exigence minimale absolue.

-----> Relations entre les membres de l'équipe

D'une manière générale, les relations entre les membres d'équipe ont été jugées «très positives», voire «excellentes», même s'il a parfois été noté qu'elles ne conduisaient pas systématiquement à une action efficace et professionnelle. Les participants ont évoqué le temps requis pour «s'habituer» aux méthodes de travail de l'équipe et pour «définir» leur place et leur contribution potentielle.

La participation à l'action de l'équipe a été jugée à la fois «exigeante» et «fatigante», «enrichissante» et «agréable». Le sentiment récurrent était en tous cas que cette expérience était «frustrante», surtout à cause du flou entourant les rôles de chacun. Les tout nouveaux participants se sont sentis perdus ou relégués au rôle passif d'«apprenant»; dans les deux cas, ils ont été irrités, sans manifester toutefois leur mécontentement, par le poids de la «hiérarchie» lié à une certaine inexpérience ou méconnaissance. Invariablement, les participants auraient apprécié que soit examiné et expliqué plus en profondeur ce qui devait être fait,

30. A l'origine, seuls étaient couverts les frais de voyage sur présentation des titres correspondants.



par qui et pourquoi. Tandis que le processus d'analyse progressait, la plupart des membres ont eu le sentiment que leur contribution était appréciée, sans toutefois oublier la «désorientation» des premiers jours.

Certains membres de l'équipe ont passé la plupart du temps ensemble, saisissant toutes les opportunités – en dehors du programme formel – pour discuter de la progression de l'analyse et des diverses questions d'intérêt commun. D'autres ont consacré moins de temps à cela, certains s'éclipsant régulièrement pour voir des amis personnels, répondre à d'autres engagements ou tout simplement se reposer. Il n'existe bien évidemment pas de règles d'or en la matière. En revanche les divergences d'opinion de certains membres quant aux décisions à prendre et leur irritation lorsque les autres ne se rangeaient pas à leur avis sont apparues plus problématiques.

Concernant la participation au programme formel et aux événements plus festifs, une vision plus claire des exigences «minimales» – peut-être agréée par l'ensemble de l'équipe lors d'une réunion préliminaire – pourrait aider les membres de l'équipe à comprendre ce que l'on attend d'eux.

A chaque visite, après discussion et accord au sein de l'équipe, les membres pourraient à tour de rôle définir et superviser l'ordre du jour de réunions spécifiques durant le programme formel.

A la fin de la deuxième visite (voire à la toute fin du processus), l'équipe pourrait entamer un processus de réflexion et d'évaluation sur son fonctionnement en tant qu'équipe.

→ Visiter le pays hôte: accueil et hospitalité

A une exception près, toutes les analyses ont consisté en deux visites de l'équipe internationale dans le pays hôte. Généralement, elles se déroulaient sur une semaine (quatre à cinq jours de travail) et étaient espacées d'environ trois mois. La première visite comportait le plus souvent un programme de réunions dans la capitale, en présence des représentants de divers ministères et d'organisations nationales. Le programme en avait été organisé par le pays hôte après discussions lors de la visite préliminaire avec le Secrétariat du Conseil de l'Europe. La deuxième visite s'intéressait davantage à l'exécution de la politique de jeunesse aux plans régional et local. Il était alors utile que l'équipe internationale passe du temps loin de la capitale et du centre d'administration. Le programme de la deuxième visite était généralement discuté de façon plus proactive par l'équipe internationale, dans l'objectif d'assurer des contacts avec les groupes, sur les questions semblant exiger une plus grande attention. Parfois, le programme d'ensemble (les deux visites) démarrait par une session d'ouverture de haut niveau pour planter le décor et se terminait par une réunion du même type pour évaluer les résultats et les conclusions. Entre les deux visites, l'équipe internationale pouvait élargir et renforcer ses connaissances et ses perspectives.

Cela étant, il est rare que tous ces aspects des visites aient été mis en œuvre au moment prévu. La «faute» en incombait parfois au Conseil de l'Europe, parfois au pays hôte. Pour autant, la plupart de ces aspects ont figuré dans le processus à un moment donné, même si leur enchaînement laissait parfois énormément à désirer.



Des observations de toutes sortes ont été formulées au sujet de la forme, de l'équilibre et de la «pénétration» du programme durant les visites³¹, mais aussi du rôle de l'accueil et de l'hospitalité consentis par les pays hôtes. Quand il était fait état de programme «surchargé», d'équipe internationale «abandonnée» ou, à l'inverse, «étouffée» par trop d'hospitalité, les comptes rendus étaient objectifs et très clairs. Le problème réside dans l'interprétation des appréciations de l'analyse internationale. De l'avis de certains, l'analyse présentait peu d'intérêt professionnel en soi et une valeur politique purement symbolique. D'autres s'inquiétaient de ce que le pays hôte ne surcharge intentionnellement le programme pour éviter que l'équipe internationale soit confrontée à des opinions dissidentes³². Il a même été suggéré qu'un trop grand respect du protocole et de la diplomatie puisse empêcher l'équipe de poser des questions incisives et soit responsable d'un tableau finalement sélectif (partial) et superficiel de la situation. Pour des raisons de diplomatie, il pouvait aussi arriver que des problèmes critiques (du point de vue du fond ou concernant le non-respect de la procédure) soient passés sous silence.

En dépit de ces problèmes et des expériences souvent très mitigées de l'équipe³³, la plupart des membres ont déclaré avoir beaucoup apprécié l'hospitalité généreuse qui leur a été accordée. Ils ont reconnu la difficulté de trouver un équilibre convenable entre le programme de travail formel, le temps de discussion, le besoin de détente, la possibilité d'un peu de distraction sociale (touristique) et, peut-être, la pression d'une participation plus formelle respectueuse du rituel d'usage. Après tout, pour quelques pays, ces visites étaient très significatives (même si certains ont cru que l'équipe était envoyée par la Commission européenne!).

Le manque de temps pour la réflexion et la planification, auquel s'est heurtée l'équipe internationale, et la question de savoir si un représentant du pays hôte devait participer à ces processus ont posé un véritable problème. Encore une fois, ce n'est pas un jugement, mais simplement le constat que cette question exige toute notre attention. Le temps consacré à la réflexion et à la planification peut être à la fois plus formel (par exemple, une session quotidienne d'une demi-heure juste après le petit déjeuner ou de nouveau après le déjeuner) et moins formel (lors du dîner, par exemple). A ce niveau, la participation éventuelle d'un représentant du pays hôte se discute et dépend qui plus est des questions examinées. Sa présence peut certes aider à clarifier ces questions, mais elle peut aussi faire obstacle à une discussion franche et approfondie pour des raisons de protocole et de diplomatie (et le désir d'éviter de donner l'impression d'insulter les efforts du pays hôte). Généralement, néanmoins, s'instaure une sorte de «complicité critique» entre l'équipe et le groupe hôte car, après tout, les deux ont à cœur, peut-être différemment, le développement de la politique nationale de jeunesse. La nécessaire participation de représentants du pays hôte aux réunions de réflexion et de planification joue en termes de clarification, d'orientation et de

31. Dans le rapport international pour Malte, on peut lire ceci: «Si, de prime abord, Malte semble constituer une société relativement homogène en termes d'appartenance ethnique, de culture et de religion, l'existence en son sein de minorités est cependant avérée. Malheureusement, nous n'avons pas eu l'occasion de rencontrer un membre de ces populations minoritaires. Il est par conséquent difficile de formuler un commentaire autorisé sur la façon dont la société traite des groupes comme les minorités ethniques, les demandeurs d'asile, les gays et les lesbiennes.»

32. Un participant a répondu ceci: «La représentativité des personnes rencontrées est une question qui, je suppose, embête la plupart des équipes internationales.»

33. Une frustration particulière, en relation à certaines analyses, était le temps consacré à la traduction et à l'interprétation, et tout simplement à l'organisation de ces prestations!



conseil. Parfois cette présence peut être indésirable. L'équipe internationale doit avoir alors mis au point une stratégie pour surmonter ces obstacles.

Le cadre «idéal» du processus d'analyse a bénéficié d'un soutien chaleureux: première visite rendue au gouvernement, période d'échange et de consolidation, puis une deuxième visite pour aborder les thèmes émergents et les questions opérationnelles dans les régions.

Toutes les analyses devraient comporter au moins deux visites: même les petits pays connaissent des histoires complexes et doivent répondre à des défis.

La forme et l'équilibre du programme exigent une attention sérieuse et des négociations après délibérations entre le groupe hôte et l'équipe internationale (ou son chef désigné).

Il faut notamment réserver un espace de réflexion, et le défendre, pour que l'équipe internationale puisse faire le point sur la progression de ses travaux et planifier les réunions à venir.

A une exception près, il a été rapporté que les échanges d'informations entre les membres des équipes internationales avaient été très réduits entre les visites. Il a aussi été noté que la communication était pratiquement inexistante entre les membres des équipes internationales et ceux des groupes hôtes (généralement des représentants gouvernementaux), malgré les promesses faites de rester en contact et de s'envoyer divers renseignements.

Différentes raisons peuvent justifier le fait de maintenir le contact entre les visites, mais il n'existe probablement pas de bonnes raisons de ne pas le faire. Le «minimum» serait de partager toute nouvelle information concernant le pays hôte glanée par l'un ou l'autre des membres; le «luxe» serait une première préparation, par les membres de l'équipe, d'éléments du rapport international. Une fois de plus, l'essentiel est que la question ne soit pas laissée au hasard ou isolée de tout contexte, mais qu'elle fasse l'objet d'un débat systématique.

→ La production du rapport international

Les quatre rapports internationaux que j'ai rédigés ont été qualifiés par certains de «denses». J'espère que cela ne signifie pas «épais» (dans le sens de stupide!); je pense qu'ils possèdent en réalité l'intensité privilégiée due à un anglophone natif, ce qui les rend un peu difficilement «pénétrables» par les autres collaborateurs potentiels (autrement dit, les autres membres de l'équipe). Le rapporteur d'une précédente analyse internationale m'avait reproché de trop écrire; c'est peut-être vrai. Cela étant, à quelques rapporteurs il a été reproché de ne pas écrire suffisamment.

Dans ces conditions se posent quelques questions fondamentales relatives à la forme et à la longueur du rapport international, et au processus de sa production. En fin de compte, le rapport est de la responsabilité de son rapporteur, mais celui-ci n'est pas, ou ne devrait pas, être le seul responsable. Les rapports internationaux ont été composés de très diverses façons. Dans le meilleur des cas, le rapport a fait l'objet de plusieurs versions provisoires et a été transmis aux collègues qui, à leur tour, ont proposé plusieurs commentaires écrits. Dans le pire des cas, la rédaction du rapport a très peu bénéficié de la contribution des membres de l'équipe. Un



participant a ainsi observé qu'une communication proactive et réactive des membres de l'équipe, autres que le rapporteur, ne devait pas dépendre de la bonne volonté des uns et des promesses des autres, mais être une exigence liée à la participation, négociée et contrôlée par le Secrétariat.

La question demande un débat plus approfondi. Si les membres de l'équipe admettent que le rapporteur porte la responsabilité principale de la production du rapport international (pour laquelle il est payé), ils doivent être conscients que la compilation dudit rapport reste un processus partagé et ouvert³⁴. Certains ne voient pas les choses ainsi. Un membre de l'équipe, qui avait promis une contribution mais ne l'a pas fournie, a écrit ceci:

«Ce que j'ai trouvé le plus difficile à définir dans mon rôle – sans tenter d'ailleurs activement d'y remédier –, c'est ma relation avec le processus global de rapport, au-delà des visites... Après la deuxième visite, je ne voyais pas vraiment de quelle façon d'y contribuer.»

Un autre participant a prétendu de manière plutôt critique que le rapporteur avait trop de pouvoir et que les «non-rapporteurs» se trouvaient relégués à un rôle de «second plan».

S'est également posée la question des voix dissidentes au sein des équipes internationales. Elle s'était déjà posée avec beaucoup d'acuité dans une précédente analyse, pour laquelle un des membres ne souhaitait pas se voir associé au rapport international. Dans les six analyses examinées dans ce rapport, il y en a une pour laquelle un membre d'équipe souhaitait exprimer un point de vue plus tranché – qui a été pris en compte dans le rapport international avec le plein accord des autres membres.

Le travail de rapporteur est dès lors plutôt solitaire. C'est pourquoi il a été suggéré que les nouveaux rapporteurs soient soutenus par des parrains «en ligne», choisis parmi les anciens.

Pour en revenir à la question de la forme et de la longueur, le précédent «rapport de synthèse» a été globalement très apprécié (Williamson, 2002). Celui-ci défendait un cadre particulier pour l'examen des thèmes et des problèmes liés à la politique de jeunesse. Il a été proposé que ce cadre, ou modèle, soit affiné, peut-être avec l'ajout de normes de qualité applicables au processus d'analyse lui-même. L'idée était que la structure des rapports internationaux soit uniforme et (idéalement) qu'elle évite la répétition des matériels contenus dans les rapports nationaux des pays hôtes.

Si l'on veut que les membres de l'équipe contribuent ou interviennent dans les versions provisoires du rapport international, il faut formaliser leur participation d'une façon ou d'une autre – éventuellement au moyen d'un système de récompense et de sanction. Trop souvent, des matériels ont été promis sans jamais être fournis; des réactions ont été sollicitées en vain. Cette situation place le rapporteur dans une situation fort inconfortable, notamment sous la pression des délais ou de l'audition à venir.

Les positions ou les points de vue minoritaires au sein de l'équipe internationale mettent de toute évidence en danger l'«intégrité» du rapport

34. Après tout, le rapport international est rédigé collectivement par l'ensemble des membres de l'équipe d'experts.



international final. Cela étant, il existe aujourd’hui un modèle qui permet de les intégrer tout en préservant un rapport globalement consensuel.

Les nouveaux rapporteurs pourraient bénéficier des conseils, des orientations et du soutien de ceux qui ont déjà rempli ce rôle.

Il est très souhaitable de standardiser le rapport international en utilisant un modèle choisi d’un commun accord (inspiré du «rapport de synthèse» précédemment produit et intégrant des normes de qualité pour le processus), en évitant toutefois de reproduire le matériel figurant dans le rapport national.

→ Les auditions nationales et internationales

Depuis la huitième analyse internationale (concernant la Lituanie), une audition nationale est organisée en plus de l’audition internationale (présentation du rapport international au Conseil mixte du CDEJ et du Conseil consultatif, les organes statutaires qui déterminent le programme de la Direction de la jeunesse selon le principe de la cogestion). L’audition nationale est une réunion publique dans la capitale du pays hôte destinée à la présentation du rapport international, suivie d’un débat. Elle permet de clarifier certains points et de procéder à quelques corrections avant la finalisation du rapport international pour l’audition internationale.

Il a été dit que les auditions nationales pouvaient être purement symboliques ou bien être le fruit d’une réelle volonté. S’est aussi posée la question de leur publicité. Il est arrivé une fois que certains des participants au processus ne soient même pas au courant de sa tenue. Le sentiment était que publicité et sérieux allaient de pair: lorsque l’intention allait vers la mise en scène d’une manifestation de relations publiques, il est à parier que les participants aient été choisis et testés. Lorsque la volonté était davantage de faire progresser la politique de jeunesse grâce à un débat sérieux, il s’agissait alors d’une audience du type «portes ouvertes». Peu contesteraient que les auditions internationales aient été, pour reprendre les mots d’un participant, «d’une qualité hétérogène».

L’ironie de la mise en œuvre d’une audition nationale est qu’elle permet au pays hôte d’être averti des critiques du rapport international au sujet de sa politique de jeunesse. Cela permet donc au pays hôte de «couper l’herbe sous le pied de l’adversaire» à l’audition internationale, sachant que le représentant du gouvernement du pays hôte (souvent le ministre concerné) est le premier à prendre la parole³⁵. Ainsi, lors d’une audition, les discours «introductifs» du pays hôte ont été tellement longs qu’il est resté peu de temps pour la présentation du rapport international.

Lors des auditions nationales et internationales, il est impératif que les temps de parole des différents participants soient équitables et respectés, de manière à assurer un réel équilibre entre les interventions.

35. Cela fait partie des raisons déterminantes pour exiger la production et la publication du rapport national avant le démarrage de l’analyse internationale (voir ci-dessus); en effet, un rapport national «de dernière minute» peut porter un double coup au rapport international, d’abord en «contournant» les critiques de ce dernier, ensuite en portant atteinte à sa crédibilité.



-----> Suivi

L'une des raisons d'être de l'audition nationale est de permettre à tous les acteurs qui interviennent dans le contexte de la politique de jeunesse d'entendre une critique constructive, de pouvoir réfléchir aux types de réponses envisageables et adaptés et d'écouter le gouvernement prendre divers engagements. Il serait absurde de penser que les administrations nationales prennent en considération toutes les questions pointées par l'équipe internationale et jugées pertinentes par le pays hôte. Il faut néanmoins espérer qu'avec le temps certaines d'entre elles se voient accorder l'attention politique et professionnelle qu'elles méritent.

De l'avis de certains, l'engagement dans quelques activités de suivi, accompagnées par le Conseil de l'Europe, pourrait être bénéfique au processus dans son ensemble. En effet, les participants n'ont généralement pas eu connaissance de telles activités, et lorsqu'un suivi a eu lieu, il est resté d'une portée limitée ou a été pénalisé par une médiocre mise en œuvre.

Si des engagements sont pris d'assurer le suivi des questions relevées par le rapport international, l'évaluation du développement subséquent de la politique doit être formalisée, éventuellement dans un délai de deux ans.

-----> Conclusion — L'avenir des analyses internationales

«Je suis convaincu du fort potentiel de l'impact combiné du rapport national et du rapport international sur les dimensions nationales et européennes de la politique de jeunesse mais, une nouvelle fois, l'amélioration de la situation des jeunes dans le pays concerné dépendra de la suite donnée à ces rapports. Une réelle volonté politique doit se manifester et il ne s'agit pas de se contenter du prestige conféré par la simple mise en œuvre de l'analyse internationale.»
(Réponse d'un participant)

Personne ne m'a suggéré, par écrit ou verbalement, qu'il fallait abandonner le processus d'analyse internationale des politiques nationales de jeunesse instauré en 1997 par la Direction de la jeunesse du Conseil de l'Europe. En revanche, le sentiment général était qu'il fallait le perfectionner en l'appuyant sur un cadre solide à améliorer en permanence.

Des questions subsisteront sur la valeur de l'approche des pays candidats à l'analyse. Certains se porteront probablement volontaires pour des raisons plus symboliques que réellement sérieuses. D'autres peuvent mettre en doute la valeur des analyses s'agissant de définir un cadre pour la politique de jeunesse qui soit pertinent pour l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe. Cette dernière critique est plus réfutable, quand on sait que le processus d'analyse a largement contribué au développement du concept de «politique de jeunesse» en Europe et à la diffusion sur tout le continent de nombreuses actions concrètes.

Tous les commentateurs sont unanimes sur la valeur du processus et de ses résultats, procédant finalement d'un fragile équilibre entre des préoccupations d'ordres divers – politiques, diplomatiques, personnels et professionnels (scientifiques) – qui, d'une manière générale, ont été gérées de façon admirable par le Secrétariat de la Direction de la jeunesse. Les chercheurs sur la jeunesse eux-mêmes n'ont pas à jongler avec de telles responsabilités. Leur préoccupation permanente, pour reprendre les mots d'un participant, est de savoir s'ils agissent



réellement «comme des étrangers en pays étranger» pour formuler des observations pointues sur des questions cruciales à côté desquelles ils risqueraient sinon de passer, ou s'ils ne sont que «de stupides étrangers», soulevant des problèmes sans la moindre pertinence, signification ou utilité pour le pays concerné. Ce dilemme suscite évidemment de l'anxiété parmi l'équipe internationale d'experts; après tout, celle-ci ne dispose que de peu de temps pour se familiariser avec la culture historique et politique, forcément complexe, du pays, ainsi qu'avec les approches choisies pour répondre aux besoins de la jeunesse.

Les sept premières analyses des politiques de jeunesse formaient une sorte de mélange d'approches, avec peu de points de référence communs et sans grande cohérence. Les six suivantes, au cœur de cette réflexion, sont certainement plus uniformes à maints égards. Les participants ont produit une série de recommandations qui devrait renforcer et systématiser plus encore un processus dont la valeur n'est plus à prouver.





Partie 3 – Commentaire résumé sur les points de référence

Le rapport international pour la Lituanie évalue son système éducatif par rapport aux «normes européennes». De son côté, le rapport national pour l'Arménie parle fréquemment d'œuvrer dans le sens des «normes internationales». Ce constat soulève quantité de questions, et notamment, d'une part, de déterminer ces normes, et, d'autre part, de savoir s'il est approprié de «juger» un pays européen émergent, ou tout autre pays en voie de développement, par rapport à ces normes.

Le rapport de synthèse 2002 proposait que les politiques nationales de jeunesse soient examinées par rapport aux cinq «C», connus depuis comme les «composantes» de la politique de jeunesse: couverture, capacité, compétence, coordination et coût. Il suggérait que puisse de plus être menée une réflexion sur les quatre (ou huit) «D» – ou dynamique circulaire créative ou obstructive de la politique de jeunesse: dynamique politique, décentralisation, diffusion, difficultés, débat, dissensions, développement, direction, et retour à dynamique.

Ces «C» et «D» n'étaient rien de plus que des ébauches d'idées, même s'ils ont fait des émules dans certains milieux à propos de la politique de jeunesse (et, à l'inverse, sont ignorés et rejetés par d'autres!). Il ne s'agit bien évidemment pas des seules «mesures» et ce ne sont certainement pas les marqueurs officiels. Un cadre plus officiel pour la délibération et le jugement, produit un an après la publication du premier rapport de synthèse, est celui formé par les *Indicateurs de la politique de jeunesse* définis par le Conseil de l'Europe³⁶. Ceux-ci sont décrits et examinés plus ou moins en détail dans le rapport international pour Malte. Il existe par ailleurs quelques «tests» plus directs de l'efficacité de la politique de jeunesse, comme la liste de contrôle de Peter Lauritzen³⁷, qui répertorie des facteurs tels que le budget, la législation, l'existence d'un conseil national de la jeunesse et de structures adaptées pour la gestion et l'exécution de la politique.

Ces différents modèles présentent beaucoup de similitudes mais, tandis que le processus d'analyse du Conseil de l'Europe s'étend au-delà de l'Europe centrale et occidentale, une grande part de leur contenu semble de moins en moins significatif – en tous cas, bien moins important que d'autres éléments.

36. Voir Groupe d'experts en indicateurs de politique de jeunesse, *Rapport final*, Direction de la jeunesse, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2003.

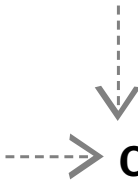
37. Peter Lauritzen, chef de la Jeunesse à la Direction de la jeunesse et du sport du Conseil de l'Europe: il a élaboré cette simple liste de points à contrôler dans la perspective d'une prochaine mission consultative en Slovénie en 2002.



Les rapports internationaux semblent devoir davantage prendre en compte des cadres comme le Programme d'action mondial pour la jeunesse (PAM) et les Objectifs du développement pour le millénaire (ODM) des Nations Unies³⁸. De la même façon, il apparaît justifié le fait de considérer plus spécifiquement des cibles et des cadres dans des domaines distincts de politique. Par exemple, dans le domaine de la santé, des cibles du programme «Vers la santé pour tous dans la région européenne de l'OMS³⁹» existent et sont mentionnées dans le rapport national pour Malte comme principes directeurs de la politique de la santé pour les jeunes de ce pays. Au niveau national doivent exister des objectifs et des points de référence rattachés à de nombreux secteurs de la politique de jeunesse que, encore une fois, les équipes internationales pourraient souhaiter étudier plus en profondeur.

38. Julie Larsen, du Focal Point on Youth des Nations Unies, a préparé un diagramme très utile illustrant les liens entre ces deux initiatives de l'ONU: les 15 domaines prioritaires du PAM) et les 8 objectifs et 18 cibles des ODM.

39. OMS, Bureau régional pour l'Europe: base de données de la Santé pour tous, <http://www.who.dk.hfa>.



Conclusion

Il convient de resituer les rapports nationaux et le processus d'analyse internationale dans la triple dimension de la politique de jeunesse: pour reprendre les mots de Karen Evans (2005) au sujet de la politique, ce qui est «adopté, mis en œuvre et expérimenté». Le rapport national pour la Lituanie reconnaît dès le départ le fossé entre les bonnes intentions et l'ampleur des actions conduites. Il se peut que ce qui est écrit dans les rapports nationaux n'ait pas grand-chose à voir avec la pratique sur le terrain, et cela vaut peut-être pour les rapports internationaux – bien que ceux-ci soient plus fermement enracinés dans la réalité depuis le cadre mis en place par le premier rapport de synthèse (Williamson, 2002).

Se poseront toujours un certain nombre de problèmes liés à la fois au fond et aux processus administratifs. Un équilibre devra toujours être atteint entre la cohérence (dont dépend l'objectif de comparabilité) et la diversité (qui reconnaît les besoins et les priorités spécifiques de chacun des pays).

Au-delà des recommandations formulées à titre indicatif tout au long de cette synthèse, plusieurs questions d'ensemble demeurent:

- quelle devrait être la composition du rapport national – en termes de place réservée à la théorie, de structure et de style? dans quelle mesure certains rapports ou essais scientifiques *de facto* «volés» à d'autres sphères, avec quantité de données d'importance secondaire (comme semble l'être le rapport national pour Malte) sont-ils acceptables?
- qui doit rédiger le rapport national? diverses approches ont été choisies pour les 13 analyses: la présentation de différentes perspectives (première analyse de la Finlande), l'externalisation et la sous-traitance de la mission à une université (Chypre), une équipe d'experts désignée (Arménie), une énorme équipe de participants coordonnée par le gouvernement (Slovaquie): faut-il imposer un modèle plus cohérent?
- au bout du compte, à qui s'adresse le rapport final? est-il produit pour plusieurs objectifs et divers publics dont, entre autres, l'analyse internationale du Conseil de l'Europe? si, en revanche, il a pour objectif principal ou exclusif l'analyse internationale, le Conseil de l'Europe ne devrait-il pas imposer davantage sa vision en ce qui concerne son contenu, son style et les contributions?
- quelle est la capacité d'un pays de collecter des informations et de les publier, et de tracer le schéma des attentes et le calendrier du rapport national?



- faudrait-il une plus grande cohérence quant à la terminologie employée dans les rapports nationaux et internationaux: utilisation abusive, au lieu d'abus, de substances psychotropes; avortement au lieu d'interruption artificielle de grossesse?
- faudrait-il que des programmes de suivi soient exigés, supervisés, consultés et examinés?

Bien entendu, des questions similaires se posent concernant la construction et la forme des rapports internationaux:

- la crédibilité des matériels de référence issus d'autres sources et leur dépendance vis-à-vis d'autres rapports (à l'instar du rapport international pour la Lituanie qui s'inspire excessivement du rapport sur le développement de 2001 des Nations Unies);
- la mesure dans laquelle les propres visions des chercheurs (et généralement des rapporteurs) prennent le pas sur le commentaire et l'analyse;
- l'équilibre entre des données de référence (établies) et des assertions plus discursives tirées d'observations et de commentaires individuels;
- l'obtention de commentaires avant l'audition nationale et l'introduction des corrections nécessaires pour garantir l'exactitude et la crédibilité du rapport international⁴⁰.

Malgré toutes ces mises en garde, ces dernières questions et incitations à la prudence, il n'y a aucun doute quant à la valeur du «regard extérieur». Toutes les équipes internationales d'experts ont dû négocier un virage fondamental en matière d'apprentissage et s'adapter aux nouveaux contextes et cultures. Elles l'ont fait avec beaucoup de professionnalisme, impressionnant leurs hôtes par la vitesse à laquelle elles ont appris à connaître et compris le cadre des politiques de jeunesse à l'examen et les questions clés corrélées. Bien sûr, les membres des équipes internationales ont eu le sentiment parfois de courir après des fantômes (à propos de questions peu ou pas pertinentes) mais, pour l'essentiel, les préoccupations légitimes ont été abordées. Les gouvernements et les organisations hôtes disent généralement du bien du processus d'analyse internationale, estimant qu'il les a incités à recentrer leur attention sur les questions fondamentales et à examiner de nouvelles idées.

Le modèle d'analyse internationale est donc globalement bon. Bien sûr, à la fois le processus et le produit sont perfectibles. Pour ce faire, il faudrait notamment:

- une bonne compréhension et une coopération étroite avec le pays hôte, notamment pour la remise du rapport national dans les délais et l'organisation de la visite internationale;
- une composition mûrement réfléchie de l'équipe internationale d'experts et une plus solide préparation de l'équipe, en particulier une claire compréhension des attentes et des contributions potentielles de chacun des membres.

40. Le rapport international pour la Lituanie fait référence au ministère du Travail et de la Protection sociale. Cela est inexact: il s'agit en réalité du ministère du Travail et de la Sécurité sociale.



En plus de ces considérations essentielles au succès de chaque analyse, deux autres questions méritent réflexion si l'on veut consolider le processus d'analyse internationale et lui conférer une valeur ajoutée en termes de comparaison:

- au plan séquentiel: un suivi du processus, éventuellement deux ans plus tard, sur la perception générale de l'analyse et les actions mises en œuvre dans son sillage, et/ou sur des problèmes spécifiques;
- au plan thématique: par la comparaison des approches propres à chaque pays, s'informer sur des thèmes spécifiques de la politique de jeunesse, comme la politique sanitaire ou la formation professionnelle. Cela permettrait la production de rapports sur «les questions clés et les bonnes pratiques», grâce auxquels les autres pays pourraient réfléchir à leurs propres politique et pratiques dans ces domaines – et, ce faisant, de mieux remplir l'un des objectifs clés du processus d'analyse internationale.

La raison de la production de ce rapport est de contribuer à l'amélioration continue du processus d'analyse internationale, afin de mieux remplir les trois objectifs clés présentés dans l'introduction. Espérons que cette discussion favorisera des améliorations au niveau du cadre, du processus et du produit.





→ Annexe 1 – Recommandations

→ Compléter le cadre de 2002

a. Les concepts de «jeunesse» et de «politique de jeunesse»

1. Dans les rapports nationaux, il faudrait pouvoir décrire et commenter les «expériences vécues» par les différents groupes/catégories de jeunes. La vie et les perspectives d'un jeune qui étudie à l'université dans la capitale vont être très différentes de celles d'un jeune agriculteur qui vit en zone rurale. Lors de l'analyse de la politique de jeunesse de l'Arménie, des études de cas sur le thème «ma vie» ont été demandées, mais aucune n'a été fournie.

2. Il faut donc ouvrir un nouveau débat sur la séparation et l'intégration des questions de «jeunesse» dans les questions liées à l'enfance et à la vie familiale.

3. Les rapports nationaux devraient accorder une plus grande place à une analyse critique sur la condition sociale des jeunes – autrement dit à une «sociologie de la jeunesse».

4. Il conviendrait d'accorder plus d'attention à la durée des phases modernes du développement de la politique de jeunesse dans les différents pays, en particulier à des fins de comparaison et selon le suivi proposé dans le processus d'analyse internationale.

5. L'évolution des politiques nationales de jeunesse devrait être une question plus présente dans les rapports nationaux, où les différentes phases de leur développement et les raisons de celles-ci seraient mises en avant.

6. Les rapports tant nationaux qu'internationaux doivent s'intéresser au rapport entre la politique de jeunesse et le cheminement de la tradition vers le changement, et à la façon dont elle se positionne entre culture d'affirmation et culture d'anticipation.



b. Structure et infrastructure

7. Peut-être ne devrions-nous pas nous laisser distraire par l'hypothèse selon laquelle une politique de jeunesse resterait incohérente et lente à se développer en l'absence de législation en bonne et due forme. Ce qui requiert en revanche un examen critique, c'est la puissance des mécanismes en place, qu'ils soient juridiques ou administratifs.

8. Les futures évaluations internationales devront examiner plus en profondeur la nature des relations entre les organisations de la jeunesse, les conseils nationaux de la jeunesse et les gouvernements. La question de leur indépendance et de leur place dans la société civile continue de faire débat, alors qu'on estime trop souvent qu'elle va de soi.

9. Pour les analyses internationales, comprendre le budget global est une entreprise difficile. Comprendre sa répartition – au plan de l'organisation, géographiquement et par thèmes, et à quels niveaux – est immensément complexe. Pourtant, recueillir des informations sur les allocations versées à la jeunesse en termes absolus et relatifs, dans les différents pays, constitue un défi que les futures analyses devront relever.

10. Lorsqu'il existe des agences nationales de la jeunesse indépendantes du gouvernement, les futures analyses devront identifier plus précisément leurs rôles, leurs responsabilités et leurs fonctions. Quels sont le niveau et la nature de leur indépendance? Quelle est l'ampleur de leurs responsabilités? Dans quelle mesure le gouvernement exerce-t-il une influence sur la direction stratégique et la teneur de leur travail?

11. On a eu tendance à associer le médiateur à l'enfance et donc à négliger son rôle eu égard aux jeunes. Pourtant, il est en mesure de jouer un rôle clé dans la protection des droits de l'homme et l'élargissement des opportunités pour les jeunes; il conviendrait donc de lui apporter davantage d'attention dans le processus d'analyse.

12. Le premier rapport de synthèse suggérait qu'une partie du cadre de la politique de jeunesse consistait en des «structures de mise à disposition», verticales et horizontales, intégrant le rôle des organisations de la jeunesse. Ce rapport suggère la nécessité d'accorder une plus grande attention à l'«organigramme d'exécution» – la façon dont est promue la politique de jeunesse, qui est intégré (et exclu) des processus décisionnels, tandis que la mise en œuvre évolue d'une planification centrale vers une exécution locale.

c. Domaines de la politique de jeunesse

13. Concernant les questions éducatives, les analyses internationales doivent veiller à: 1. cibler *a.* la structure et l'organisation, *b.* le contenu, *c.* l'exécution, et *d.* les normes. Elles doivent aussi: 2. traiter de l'abandon scolaire, de



l'intégration et des résultats. Enfin, elles doivent: 3. faire la lumière sur la façon dont est réellement compris et mis en pratique le concept d'éducation non formelle.

14. La formation et l'emploi – alternative autrefois évidente à la sortie de l'enseignement – sont des options aujourd'hui confuses et brouillées, qui se mélangent à d'autres activités tandis que les jeunes choisissent ou sont contraints de composer leur propre «menu de vie». L'activité économique cachée va probablement augmenter, tant sur le marché du travail que dans la sphère privée. Les futures analyses internationales devront explorer cette complexité avec plus d'attention.

15. Les problèmes que pose la consommation de drogues illégales ne doivent pas reléguer au second plan des préoccupations sanitaires plus courantes. Au-delà de la question de la prévalence, il faut aussi faire porter l'action sur la gamme des services de santé accessibles aux jeunes et évaluer si les jeunes en ont connaissance et les utilisent.

16. La place de la religion dans la vie contemporaine des jeunes – en tant que socle de valeurs ou mécanisme d'intégration sociale et communautaire – a peut-être été sous-estimée. Les futures analyses devront lui accorder davantage d'attention.

17. Les futures analyses internationales devront se préoccuper: *a.* de l'utilisation du temps libre pour la culture à la fois traditionnelle et moderne, *b.* des problèmes liés à l'inégalité de l'accès aux loisirs, et *c.* de la cristallisation du temps libre autour du désir d'améliorer son niveau d'instruction formelle et ses capacités professionnelles.

18. Dans certains pays, le service militaire reste un événement important dans la vie des jeunes, avec néanmoins des différences au plan de sa signification et des risques impliqués. Il est par ailleurs une composante non négligeable de la politique de jeunesse de certains pays, là aussi avec des différences en termes de priorités et d'objectifs. La nature des possibilités en matière de service alternatif est le reflet des contextes politiques concernés. Ce rapport de synthèse confirme sa place dans le répertoire des initiatives de politique de jeunesse: comme le note le projet de rapport national pour l'Arménie, l'armée est la plus grande organisation de la jeunesse du pays; elle suscite une grande confiance de la part des jeunes.

19. Face à un indéniable allongement des transitions vers l'âge adulte et à un «attachement» plus durable à la famille d'origine, les futures analyses internationales devront accorder plus d'attention au contexte familial et à la politique familiale. Alors que le travail migratoire entre dans les mœurs, ces études concernent tant les familles d'origine que de destination. Par ailleurs, il faudra se demander si le caractère sacré de la vie et de la responsabilité



familiales n'interdit pas des activités gouvernementales dans le cadre de la famille et, au-delà, dans d'autres champs d'action politique.

20. Le processus d'analyse internationale a pour rôle clé la collecte de données fiables sur les problèmes de logement que rencontrent les jeunes, et notamment: la situation des jeunes en matière de logement, leurs aspirations, leur possibilité d'obtenir un logement indépendant et les mécanismes en place pour accompagner les transitions en matière de logement.

21. Les futures analyses internationales devraient tracer le profil évolutif des jeunes qui transgressent la loi, évaluer la cohérence des réponses apportées par la justice en relation avec la politique de jeunesse au sens large, et explorer la gamme des mesures disponibles en fonction de la nature et de la gravité de la délinquance.

d. Thèmes transversaux

22. La participation et la citoyenneté, qui constituent des thèmes transversaux fondamentaux, ne sont pas simples à promouvoir selon les contextes; on observe par ailleurs des écarts entre les pays quant aux niveaux de participation et de citoyenneté et quant à la signification de ces concepts. Ce qui compte, pour les analyses internationales, c'est de réunir des informations sur l'éventail des opportunités, des expériences et des initiatives qui s'inscrivent dans le sens de ces objectifs.

23. En matière d'inclusion sociale, plutôt que de s'attarder (indéfiniment) sur la définition scientifique de l'exclusion ou de tenter d'identifier des groupes spécifiques de jeunes exclus, les analyses internationales devraient s'intéresser aux stratégies gouvernementales déployées pour favoriser l'accès et l'inclusion et évaluer leur efficacité sous un angle international et subjectif.

24. Ce rapport de synthèse confirme la nécessité d'explorer la question de l'information des jeunes du point de vue non seulement des services à leur disposition mais également de la façon dont les jeunes les utilisent (ou pas).

25. Les futures analyses internationales devront non seulement dégager les complexités spécifiques du multiculturalisme dans chacun des pays concernés, mais également s'efforcer d'entrer en contact avec les groupes de jeunes minoritaires moins visibles afin d'examiner leurs expériences.

26. La mobilité et l'internationalisme ne se réduisent pas, bien évidemment, à étudier à l'étranger et à parcourir le monde en train. C'est une question dont les analyses internationales doivent pénétrer la complexité, notamment du point de vue de l'éducation et de l'emploi, mais aussi de la migration contrainte, du choix des jeunes de rentrer ou pas, des facilités ou difficultés d'accès aux programmes européens.



27. Globalement, les pays dont la politique de jeunesse était soumise à l'examen sont en principe favorables à l'égalité des chances. Mais les analyses internationales doivent aller au-delà des questions de parité et examiner la position des jeunes avec des handicaps ou des orientations sexuelles différentes – qui, jusqu'à présent, n'ont pas bénéficié d'une attention suffisante dans le cadre du processus d'analyse.

28. Même si, pour l'instant, les analyses ne s'étendent pas sur la résurgence des anciennes formes de racisme et d'extrémisme et les nouvelles formes de radicalisme et de fondamentalisme, elles devront probablement leur accorder plus d'attention à l'avenir.

29. Aujourd'hui, l'adjectif «glocal», nouveau mantra des théoriciens de la culture de la jeunesse et des internationalistes, pourrait dissimuler des tensions encore plus vives, voire des conflits, entre le maintien de traditions locales et l'adoption d'influences mondiales. La façon dont les jeunes gèrent et vivent cet état de fait pourrait être un axe de réflexion intéressant pour les analyses internationales.

30. Compte tenu de leur impact déterminant à la fois sur la vie des jeunes et dans le cadre de l'exécution de la politique de jeunesse, les nouvelles technologies méritent une analyse bien plus approfondie dans les futurs rapports.

31. Les analyses internationales ont eu tendance à se polariser sur les questions de la jeunesse nationales puis locales, d'une certaine façon au détriment des questions régionales. Or, il faut approfondir l'examen et le débat sur les relations entre le centre et la périphérie, notamment en ce qui concerne les stratégies régionales (ciblant la jeunesse) touchant aux questions de migration, d'information, de loisirs et de culture, de même qu'à d'autres dimensions clés comme l'éducation, l'emploi et le logement.

32. Un ralentissement de la vitesse d'«urbanisation», phénomène qui concerne la plupart des sociétés, est peu probable. Or, ses implications pour la durabilité des communautés rurales sont énormes, et notamment pour leurs économies, leurs infrastructures de loisirs et leur équilibre géographique. Les jeunes jouent le rôle le plus marqué dans ces tendances; il y a plus de chances qu'ils partent mais, inversement, ce seront leurs initiatives qui feront revivre les campagnes. Jusqu'à présent, cette discussion a été quelque peu négligée dans les analyses internationales.

33. Le développement de la politique de jeunesse n'est pas épargné par l'évolution naturelle de la bureaucratie politique, dans le cadre de laquelle les «premiers arrivés» consolident leurs positions et, avec le temps, viennent à former une élite privilégiée au détriment des «retardataires» et des exclus.



Examiner de près de telles situations devrait faire partie des missions clés des analyses internationales.

34. Les questions environnementales ont gagné en importance depuis les premières analyses internationales. Elles ne sont plus du seul domaine des jeunes radicaux ou des organisations écologistes et forment un thème central du débat politique et éducatif – évolution que devront refléter les prochaines analyses.

35. Même si son importance est moindre dans certains pays, la place de la diaspora dans la mythologie, la culture, la religion, l'identité, l'économie et l'éducation, et sa contribution à la vie des jeunes, mérite une très grande attention.

e. Fondements d'une politique de jeunesse efficace

36. La relation entre la recherche et l'élaboration de la politique de jeunesse est complexe. La recherche sur la jeunesse peut être trop théorique et difficilement applicable. Les données scientifiques empiriques peuvent faire défaut, ou exister mais sous une forme peu intéressante. A l'inverse, elles peuvent sembler appropriées mais ne pas véhiculer un message (politique) satisfaisant. Les rapports internationaux devraient approfondir l'analyse de cette relation et les réponses envisageables.

37. Dans les différents pays, une analyse plus fine et approfondie des dispositions et des besoins de formation dans le cadre de la politique de jeunesse reste nécessaire.

38. Les futures analyses internationales devront s'efforcer d'informer sur la façon dont les meilleures pratiques du travail dans le secteur de la jeunesse sont communiquées à l'ensemble des acteurs partageant les mêmes objectifs.

Partie 2 – Le processus d'analyse internationale: réflexions et recommandations

39. Il faudrait désigner d'autres personnes (au sein ou en dehors de la Direction de la jeunesse et du sport) en mesure de conduire – en alternance ou à la place de l'actuel responsable de cette mission – les visites préliminaires dans les pays hôtes pour identifier les priorités clés d'examen et de délibération. Ces personnes devraient accompagner le responsable actuel pour se tenir au courant.

40. Il faudrait toujours maintenir le lien entre l'analyse précédente – avec l'équipe précédente ou le membre du CDEJ dans le pays à l'examen – et la prochaine analyse planifiée; dans l'idéal, un chercheur sur la jeunesse du pays



concerné (le correspondant pour la recherche sur la jeunesse qui a été désigné, le cas échéant) qui serait alors chargé de la production du rapport national.

41. Il ne serait pas incongru de faire des suggestions concernant ce que l'on espère trouver dans un rapport national (comme des informations contextuelles sur le pays hôte, les politiques actuelles, des travaux de recherche pertinents, les aspirations de la politique nationale de jeunesse et les faits nouveaux).

42. L'analyse internationale ne devrait pas débiter avant que le rapport national n'ait été produit *et* publié. C'est en effet le rapport qui oriente les travaux de l'équipe internationale et, grâce à lui, l'équipe pourra commencer à comprendre la situation du pays à l'examen, mais aussi ses perceptions, ses attentes et ses besoins qui, du moins pour des raisons de programme et de calendrier (voir plus bas), ne devraient pas être réécrits pendant toute la durée du processus d'analyse internationale.

43. Il faudrait définir une approche plus cohérente de la préparation de l'équipe internationale à sa mission d'analyse. Celle-ci pourrait prendre la forme d'une réunion préliminaire, suite à la réception et à la lecture du rapport national et avant la première visite. Même si le programme de cette première visite a été fixé d'un commun accord lors de la visite préliminaire, cette réunion préliminaire de l'équipe permettrait aux membres de faire connaissance (tous ne se connaissent pas avant), de discuter de la répartition du travail, de convenir des méthodes de travail et d'examiner les points à inscrire à l'ordre du jour des réunions prévues dans le cadre de la première visite.

Une autre suggestion était de mettre à la disposition des nouveaux participants un kit de formation et d'information décrivant la genèse du processus d'analyse, ses différents aspects et précisant les attentes et les responsabilités de tous ordres.

En troisième possibilité, il était proposé que, en plus des informations fournies par le rapport national, la Direction de la jeunesse identifie ses interlocuteurs dans le pays hôte et les propose à l'équipe internationale; cela pourrait être un canal d'information supplémentaire.

44. Il est important que, globalement, les membres des équipes internationales «n'en soient pas de leur poche». Il est entendu que tous les frais acquittés de déplacement et de séjour, légitimement encourus dans le cadre d'une analyse, sont couverts par l'indemnité journalière et les remboursements de voyage. C'est là une exigence minimale absolue.

45. Concernant la participation au programme formel et aux événements plus festifs, une vision plus claire des exigences «minimales» – peut-être agréée par l'ensemble de l'équipe lors d'une réunion préliminaire – pourrait aider les membres de l'équipe à comprendre ce que l'on attend d'eux.

A chaque visite, après discussion et accord au sein de l'équipe, les membres pourraient à tour de rôle définir et superviser l'ordre du jour de réunions spécifiques durant le programme formel.

A la fin de la deuxième visite (voire à la toute fin du processus), l'équipe pourrait entamer un processus de réflexion et d'évaluation sur son fonctionnement en tant qu'équipe.

46. Le cadre «idéal» du processus d'analyse a bénéficié d'un soutien chaleureux: première visite rendue au gouvernement, période d'échange et de consolidation, puis une deuxième visite pour aborder les thèmes émergents et les questions opérationnelles dans les régions.

Toutes les analyses devraient comporter au moins deux visites: même les petits pays connaissent des histoires complexes et doivent répondre à des défis.

La forme et l'équilibre du programme exigent une attention sérieuse et des négociations après délibérations entre le groupe hôte et l'équipe internationale (ou son chef désigné).

Il faut notamment réserver un espace de réflexion, et le défendre, pour que l'équipe internationale puisse faire le point sur la progression de ses travaux et planifier les réunions à venir.

47. Différentes raisons peuvent justifier le fait de maintenir le contact entre les visites, mais il n'existe probablement pas de bonnes raisons de ne pas le faire. Le «minimum» serait de partager toute nouvelle information concernant le pays hôte glanée par l'un ou l'autre des membres; le «luxe» serait une première préparation, par les membres de l'équipe, d'éléments du rapport international. Une fois de plus, l'essentiel est que la question ne soit pas laissée au hasard ou isolée de tout contexte, mais qu'elle fasse l'objet d'un débat systématique.

48. Si l'on veut que les membres de l'équipe contribuent ou interviennent dans les versions provisoires du rapport international, il faut formaliser leur participation d'une façon ou d'une autre – éventuellement au moyen d'un système de récompense et de sanction. Trop souvent, des matériels ont été promis sans jamais être fournis; des réactions ont été sollicitées en vain. Cette situation place le rapporteur dans une situation fort inconfortable, notamment sous la pression des délais ou de l'audition à venir.

Les positions ou les points de vue minoritaires au sein de l'équipe internationale mettent de toute évidence en danger l'«intégrité» du rapport international final. Cela étant, il existe aujourd'hui un modèle qui permet de les intégrer tout en préservant un rapport globalement consensuel.

Les nouveaux rapporteurs pourraient bénéficier des conseils, des orientations et du soutien de ceux qui ont déjà rempli ce rôle.

Il est très souhaitable de standardiser le rapport international en utilisant un modèle choisi d'un commun accord (inspiré du «rapport de synthèse» précédemment produit et intégrant des normes de qualité pour le processus), en évitant toutefois de reproduire le matériel figurant dans le rapport national.



49. Lors des auditions nationales et internationales, il est impératif que les temps de parole des différents participants soient équitables et respectés, de manière à assurer un réel équilibre entre les interventions.

50. Si des engagements sont pris d'assurer le suivi des questions relevées par le rapport international, l'évaluation du développement subséquent de la politique doit être formalisée, éventuellement dans un délai de deux ans.





Annexe 2 – Un nouveau cadre pour les analyses internationales des politiques nationales de jeunesse

Le pays concerné – vue d'ensemble

- Culture, histoire, politique et contexte contemporain

Conceptualiser la «jeunesse»

- Etudes de cas, transitions et «sociologie de la jeunesse»

Conceptualiser la «politique de jeunesse»

- Calendrier, évolution, tradition et changement

Exécution de la politique de jeunesse

- Législation et/ou dispositions administratives
- Finances et budget; allocations de fonds
- Rôle de l'agence nationale de la jeunesse indépendante?
- Les organisations de la jeunesse et le gouvernement
- Le Conseil national de la jeunesse
- Structures horizontales et verticales de mise en œuvre
- «Organigramme d'exécution» – de la politique à la pratique

Dimensions de la politique de jeunesse

a. Domaines d'action politique

- Education
- Travail dans le secteur de la jeunesse et éducation non formelle
- Formation et emploi
- Santé
- Protection sociale
- Valeurs et religion
- Loisirs et culture



- Service militaire et alternatif
- Politique familiale et protection de l'enfance
- Logement
- Justice des jeunes

b. Thèmes transversaux

- Participation et citoyenneté des jeunes
- Inclusion sociale
- Information des jeunes
- Multiculturalisme et minorités
- Mobilité et internationalisme
- Égalité des chances
- Radicalisation et réaction
- Pressions globales/locales
- Rôle des nouvelles technologies
- Relations centre/périphérie
- Polarisation urbaine/rurale
- Elites et exclus
- Questions environnementales
- Influence de la diaspora

Fondements d'une politique de jeunesse efficace

- Recherche sur la jeunesse
- Formation des professionnels
- Diffusion des bonnes pratiques

Points de référence et indicateurs





Annexe 3 – Lignes directrices pour la mise en œuvre des analyses des politiques nationales de jeunesse

Un des objectifs prioritaires de la coopération intergouvernementale dans le domaine de la jeunesse est de promouvoir le développement des politiques de jeunesse dans les Etats membres, étant entendu que ces politiques sont transversales, étant donné que le secteur de la jeunesse, par définition, est un domaine multidisciplinaire, couvrant un large éventail de sujets de société. Bien que la fourchette d'âge sur laquelle porte les politiques de jeunesse varie d'un pays à l'autre, il convient de souligner que, pour la politique de jeunesse du Conseil de l'Europe, sont pris en compte les jeunes âgés de 15 à 25 ans.

En 1997, comme moyen de mettre en œuvre cet objectif, le CDEJ a incorporé l'analyse des politiques nationales de jeunesse dans son programme intergouvernemental. A ce jour, sept pays ont fait l'objet d'une analyse (Finlande, Pays-Bas, Suède, Espagne, Roumanie, Estonie et Luxembourg). Un huitième rapport est en préparation (Lituanie).

Plus récemment, à la suite d'une demande du Gouvernement de la Slovénie à la Direction de la jeunesse et du sport, un groupe d'experts s'est rendu en Slovénie du 21 au 24 mai 2002 pour fournir des conseils sur la préparation d'un projet de législation sur la politique de jeunesse, à soumettre au Parlement slovène, avec l'intention de reproduire ce format de travail s'il s'avère réussi. A l'avenir, cette nouvelle forme de coopération concernerait les pays qui ne sont pas encore prêts pour une analyse de leur politique de jeunesse mais souhaitent conseil ou assistance pour établir ou développer leur politique ou certains aspects de celle-ci.

Enfin, également dans le contexte de ses objectifs de développement des politiques de jeunesse, en 2003 le CDEJ a procédé à l'élaboration de lignes directrices pour la formulation et la mise en œuvre des politiques de jeunesse, en vue de l'élaboration d'un projet de recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres.

En ce qui concerne les analyses des politiques nationales de jeunesse, le CDEJ et les partenaires concernés se sont régulièrement interrogés sur les objectifs, méthodes et suivi de ce processus, en s'attachant à résoudre deux questions importantes:

- comment s'assurer que les analyses des politiques nationales de jeunesse sont d'une réelle utilité aux pays faisant l'objet d'une analyse ainsi qu'aux autres pays?



- comment concevoir un processus d'analyse qui permette le développement de politiques de jeunesse fondées sur des principes, objectifs et contenus communs?

Ces préoccupations ont été au cœur des débats qui se sont tenus lors de la réunion consultative sur l'évaluation du programme d'analyse des politiques de jeunesse (16-17 décembre 2000). Elles sont également mises en lumière de façon approfondie dans le rapport de synthèse préparé par M. H. Williamson sur les analyses internationales des politiques nationales de jeunesse (1997-2001), *Soutenir les jeunes en Europe: principes, politique et pratique*.

Le rapport de M. Williamson examine les forces et les faiblesses des sept rapports nationaux et des sept analyses internationales correspondantes. Il répertorie les divers aspects d'une politique de jeunesse tels qu'ils apparaissent dans lesdits rapports et fait ressortir les différences parfois importantes qui s'observent dans la conception des politiques nationales de jeunesse et dans la pratique à cet égard. Enfin, il suggère des moyens d'atteindre un plus haut niveau de comparabilité entre les analyses. En définitive, il met en évidence les éventuels contenus et méthodologies d'une approche européenne de la politique de jeunesse fondée sur des principes, objectifs et domaines essentiels communs.

Nous tenterons à présent de mieux définir:

- la place stratégique de ces rapports dans les priorités et objectifs du secteur jeunesse;
- la manière dont les rapports nationaux sont établis;
- la façon d'améliorer les méthodes utilisées pour la présentation, la discussion et le suivi des analyses.

→ Lignes directrices pour la mise en œuvre des analyses des politiques nationales de jeunesse

1. Objectifs du processus d'analyse des politiques de jeunesse

Les analyses des politiques nationales de jeunesse ont pour objectifs:

- de donner des avis consultatifs sur les questions clés des politiques nationales de jeunesse telles que celles figurant au paragraphe 4.b ci-après;
- de contribuer à développer un processus d'apprentissage à la conception, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de jeunesse;
- de cerner les composantes de la politique de jeunesse, de façon à mieux penser «les politiques de jeunesse» dans toute l'Europe;

2. Quelles sont les conditions nécessaires à la réalisation du processus

Les conditions de base pour la mise en place du processus d'analyse sont les suivantes:

- le respect des contextes nationaux et de la diversité des approches de la jeunesse et des politiques de jeunesse;
- le respect des différences eu égard aux ressources matérielles et humaines dans le domaine de la recherche en matière jeunesse dans les Etats membres (fiabilité des données, coopération interministérielle, formation du personnel de recherche, niveau de développement de la société civile, etc.) ;



- l'acceptation, par les pays candidats, des objectifs du processus (susmentionnés);
- l'acceptation, par les pays candidats, des principaux éléments à couvrir dans le rapport national, dans un souci notamment de comparabilité (taille, contenu, traduction dans les langues officielles du Conseil de l'Europe, etc.);
- la mise en œuvre d'une approche coordonnée du processus d'analyse internationale des politiques nationales.

3. Mise en œuvre du processus

Le processus d'analyse des politiques nationales de jeunesse devrait être mené de la façon suivante:

- présentation des candidatures (à peu près un an avant la mise en chantier du rapport national);
- inclusion dans le programme intergouvernemental d'activités;
- mise en place de l'équipe internationale (un membre du CDE), un membre du Conseil consultatif et tout au plus trois experts, y inclus au moins un spécialiste en politique de jeunesse et un chercheur). Un des trois experts devrait être choisi comme rapporteur;
- discussion entre les autorités du pays concerné et le rapporteur ou/et d'autres membres de l'équipe internationale sur la table des matières détaillée du rapport national et les méthodes de l'analyse;
- élaboration du rapport national;
- visites de l'équipe internationale d'experts (deux visites par pays);
- préparation de l'analyse internationale, en utilisant une table des matières semblable à celle du rapport national (d'autres sujets peuvent être ajoutés si nécessaire);
- présentation de l'analyse internationale dans le pays, avec débat public;
- présentation d'une synthèse du processus et débat au sein du Conseil mixte, avec la participation du pays concerné (qui sera invité à faire des commentaires sur le processus); examen des recommandations de l'équipe internationale et évaluation du processus (et décisions sur la façon de l'améliorer);
- suivi du processus, incluant:
 - la préparation, après deux ans, par le pays concerné, d'un bref rapport sur les développements intervenus depuis l'analyse et sur la mise en œuvre des recommandations émanant du rapport international;
 - le cas échéant, l'examen des demandes complémentaires formulées par le pays (visites d'experts, assistance, etc.);
 - l'élaboration d'un rapport de synthèse sur l'ensemble du processus d'analyse (tous les quatre ans).

4. Les dimensions de la politique de jeunesse devant être couvertes par les rapports nationaux et par les analyses internationales

Les rapports nationaux devraient se centrer essentiellement sur les domaines qui touchent à la jeunesse et à la politique de jeunesse. Les informations et



analyses qui concernent d'autres domaines (économiques, sociaux, politiques, démographiques, etc.) devraient servir de support à la compréhension du «domaine jeunesse» et être réduites au minimum (le cas échéant, faire l'objet d'une annexe). A cet égard, les rapports nationaux devraient traiter des dimensions indiquées sous les points *a* et *b* ci-dessous. Les analyses internationales formuleront des commentaires et des opinions, principalement sur les questions clés indiquées sous le point *b*:

a. Domaines de la politique de jeunesse

- éducation et formation;
- emploi des jeunes;
- santé des jeunes;
- logement des jeunes;
- protection sociale des jeunes;
- politique familiale et protection de l'enfance;
- loisirs, styles de vie et culture des jeunes;
- politique culturelle;
- politique pénale pour les jeunes et politiques de prévention de la délinquance;
- le cas échéant, service militaire ou service civil;
- égalité des sexes
- recherche sur la jeunesse.

b. Questions clés

- législation en matière de jeunesse et financement;
- dimension transversale des politiques de jeunesse;
- transition de l'enfance à la vie adulte;
- structures et réseaux pour l'exécution de la politique de jeunesse, y compris la recherche et l'information en matière de jeunesse ainsi que le niveau de décentralisation;
- participation et citoyenneté aux niveaux local, régional et national;
- lutte contre l'exclusion sociale et promotion de l'insertion;
- prévention de la toxicomanie;
- multiculturalisme et minorités;
- jeunesse handicapée;
- travail dans le secteur de la jeunesse et éducation non formelle;
- mobilité et service volontaire;



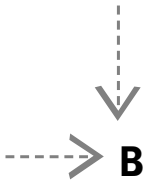
- soutien à la créativité et l'esprit d'entreprise;
- participation des jeunes au développement local et régional;
- égalité des chances;
- sécurité (violence notamment).

Ces deux listes indicatives devraient être adaptées aux caractéristiques spécifiques des pays concernés (voir point 3 ci-dessus).

5. Perspectives

- Les analyses internationales prendront également en compte les développements liés au Livre blanc sur la jeunesse de la Commission européenne et le suivi mis en œuvre à cet égard;
- lors de la préparation des rapports nationaux et de l'analyse internationale, il importe de réfléchir à certaines questions fondamentales du débat sur la politique de jeunesse telles que la mondialisation, le thème des sociétés à risques, l'individualisation, la consommation;
- une fois publiés et approuvés, les résultats des travaux du groupe de spécialistes travaillant sur les indicateurs d'une politique de jeunesse seront incorporés dans le processus d'examen.





Bibliographie

Arnett, J., *Emerging Adulthood: The Winding Road from Late Teens through the Twenties*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

Bynner, J., «Rethinking the Youth Phase of the Life-course: The Case for Emerging Adulthood? », in *Journal of Youth Studies*, vol. 8, n° 4, 2005, pp. 367-384.

Comité directeur européen pour la jeunesse (CDEJ), *Comité restreint d'experts sur l'établissement de lignes directrices pour la formulation et la mise en œuvre des politiques de jeunesse*, Direction de la jeunesse, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2003.

Commission européenne, *Un nouvel élan pour la jeunesse européenne: Livre blanc*, Commission européenne, Bruxelles, 2001.

Evans, K., «Foreword», in Warner Weil, S., Windemeersch, D. et Jansen, T., *Unemployed Youth and Social Exclusion in Europe: Learning for Inclusion?*, Ashgate, Aldershot, 2005.

Groupe d'experts en indicateurs de politique de jeunesse, *Rapport final*, Direction de la jeunesse, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2003.

Levitas, R., *The inclusive society? Social exclusion and new labour*, 2^e édition, Palgrave, Londres, 2005.

National Assembly for Wales, *Extending Entitlement: supporting young people in Wales*, National Assembly for Wales, Cardiff, 2000.

Rutter, M. et Smith, D., *Psychosocial Disorders in Young People: Time Trends and Their Causes*, Wiley, Chichester, 1995.

Walther, A. et Stauber, B., *Misleading Trajectories*, EGRIS report, Leske and Budrich, Opladen, 2002.

Williamson, H. et Hoskins, avec Boetzelen, P., *Charting the landscape of European youth voluntary activities*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2005.

Williamson, H., *Soutenir les jeunes en Europe: principes, politique et pratique*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2002.



Sales agents for publications of the Council of Europe Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie Européenne -
The European Bookshop
Rue de l'Orme, 1
B-1040 BRUXELLES
Tel.: +32 (0)2 231 04 35
Fax: +32 (0)2 735 08 60
E-mail: order@libeurop.be
<http://www.libeurop.be>

Jean De Lannoy
Avenue du Roi 202 Koningslaan
B-1190 BRUXELLES
Tel.: +32 (0)2 538 43 08
Fax: +32 (0)2 538 08 41
E-mail: jean.de.lannoy@dl-servi.com
<http://www.jean-de-lannoy.be>

CANADA

Renouf Publishing Co. Ltd.
1-5369 Canotek Road
OTTAWA, Ontario K1J 9J3, Canada
Tel.: +1 613 745 2665
Fax: +1 613 745 7660
Toll-Free Tel.: (866) 767-6766
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
<http://www.renoufbooks.com>

CZECH REPUBLIC/ RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Suweco CZ, s.r.o.
Klecakova 347
CZ-180 21 PRAHA 9
Tel.: +420 2 424 59 204
Fax: +420 2 848 21 646
E-mail: import@suweco.cz
<http://www.suweco.cz>

DENMARK/DANEMARK GAD

Vimmelskafte 32
DK-1161 KØBENHAVN K
Tel.: +45 77 66 60 00
Fax: +45 77 66 60 01
E-mail: gad@gad.dk
<http://www.gad.dk>

FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
PO Box 128
Keskuskatu 1
FIN-00100 HELSINKI
Tel.: +358 (0)9 121 4430
Fax: +358 (0)9 121 4242
E-mail: akatilaus@akateeminen.com
<http://www.akateeminen.com>

FRANCE

La Documentation française
(diffusion/distribution France entière)
124, rue Henri Barbusse
F-93308 AUBERVILLIERS CEDEX
Tél.: +33 (0)1 40 15 70 00
Fax: +33 (0)1 40 15 68 00
E-mail: commande@ladocumentationfrancaise.fr
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr>

Librairie Kléber
1 rue des Francs Bourgeois
F-67000 STRASBOURG
Tel.: +33 (0)3 88 15 78 88
Fax: +33 (0)3 88 15 78 80
E-mail: francois.wolfermann@librairie-kleber.fr
<http://www.librairie-kleber.com>

GERMANY/ALLEMAGNE

AUSTRIA/AUTRICHE
UNO Verlag GmbH
August-Bebel-Allee 6
D-53175 BONN
Tel.: +49 (0)228 94 90 20
Fax: +49 (0)228 94 90 222
E-mail: bestellung@uno-verlag.de
<http://www.uno-verlag.de>

GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann s.a.
Stadiou 28
GR-105 64 ATHINA
Tel.: +30 210 32 55 321
Fax: +30 210 32 30 320
E-mail: ord@otenet.gr
<http://www.kauffmann.gr>

HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service kft.
1137 Bp. Szent István krt. 12.
H-1137 BUDAPEST
Tel.: +36 (06)1 329 2170
Fax: +36 (06)1 349 2053
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
<http://www.euroinfo.hu>

ITALY/ITALIE

Licosa SpA
Via Duca di Calabria, 1/1
I-50125 FIRENZE
Tel.: +39 0556 483215
Fax: +39 0556 41257
E-mail: licosa@licosa.com
<http://www.licosa.com>

MEXICO/MEXIQUE

Mundi-Prensa México, S.A. De C.V.
Río Pánuco, 141 Delegación Cuauhtémoc
06500 MÉXICO, D.F.
Tel.: +52 (01)55 55 33 56 58
Fax: +52 (01)55 55 14 67 99
E-mail: mundiprensa@mundiprensa.com.mx
<http://www.mundiprensa.com.mx>

NETHERLANDS/PAYS-BAS

De Lindeboom Internationale Publicaties b.v.
M.A. de Ruyterstraat 20 A
NL-7482 BZ HAAKSBERGEN
Tel.: +31 (0)53 5740004
Fax: +31 (0)53 5729296
E-mail: books@delindeboom.com
<http://www.delindeboom.com>

NORWAY/NORVÈGE

Akademika
Postboks 84 Blindern
N-0314 OSLO
Tel.: +47 2 218 8100
Fax: +47 2 218 8103
E-mail: support@akademika.no
<http://www.akademika.no>

POLAND/POLOGNE

Ars Polona JSC
25 Obrońcow Street
PL-03-933 WARSZAWA
Tel.: +48 (0)22 509 86 00
Fax: +48 (0)22 509 86 10
E-mail: arspolona@arspolona.com.pl
<http://www.arspolona.com.pl>

PORTUGAL

Livraria Portugal
(Dias & Andrade, Lda.)
Rua do Carmo, 70
P-1200-094 LISBOA
Tel.: +351 21 347 42 82 / 85
Fax: +351 21 347 02 64
E-mail: info@livrariaportugal.pt
<http://www.livrariaportugal.pt>

RUSSIAN FEDERATION/ FÉDÉRATION DE RUSSIE

Ves Mir
9a, Kolpachnyi per.
RU-101000 MOSCOW
Tel.: +7 (8)495 623 6839
Fax: +7 (8)495 625 4269
E-mail: orders@vesmirbooks.ru
<http://www.vesmirbooks.ru>

SPAIN/ESPAGNE

Mundi-Prensa Libros, s.a.
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

Van Diemen Editions – ADECO
Chemin du Lacuz 41
CH-1807 BLONAY
Tel.: +41 (0)21 943 26 73
Fax: +41 (0)21 943 36 05
E-mail: info@adeco.org
<http://www.adeco.org>

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

The Stationery Office Ltd
PO Box 29
GB-NORWICH NR3 1GN
Tel.: +44 (0)870 600 5522
Fax: +44 (0)870 600 5533
E-mail: book.enquiries@tso.co.uk
<http://www.tsoshop.co.uk>

UNITED STATES and CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

Manhattan Publishing Company
468 Albany Post Road
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 (0)3 88 41 25 81 – Fax: +33 (0)3 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Website: <http://book.coe.int>

Cette étude vise deux objectifs. Le premier est de compléter le cadre qui avait été défini à partir de l'examen approfondi des sept premières analyses internationales des politiques de jeunesse conduites par la Direction de la jeunesse du Conseil de l'Europe entre 1997 et 2001. La lecture attentive des rapports nationaux et internationaux ultérieurs, produits entre 2002 et 2006, a permis d'identifier les questions méritant une attention plus importante et devant être abordées à l'avenir. De cet exercice est née la proposition d'un nouveau cadre dans lequel situer le débat européen sur la question de la politique de jeunesse.

Le second objectif est d'affiner le processus qui régit les analyses internationales, en consultant ceux qui ont participé au deuxième cycle. Un certain nombre de signes suggèrent qu'il est possible d'agir immédiatement pour optimiser l'expérience des participants aux équipes internationales et, au bout du compte, améliorer la qualité des rapports internationaux.



Le Conseil de l'Europe regroupe aujourd'hui 47 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 978-92-871-6202-1

www.coe.int



8€/12\$US

<http://book.coe.int>
Editions du Conseil de l'Europe